

Socialvård och socialpolitik

Riksdagens revisorer har funnit det vara av intresse att till behandling upplaga vissa spörsmål i fråga om socialvården i vårt land. Efter en omfattande om ock ej fullständig historisk resumé över 1900-talets sociallagstiftning följer revisorernas yttrande och förslag rörande socialvårdens hela administration. Det betydelsefulla yttrandet återges här in extenso:

”Såsom av den föregående redogörelsen framgår ha de senast förflutna årtiondena kännetecknats av ett mycket livligt lagstiftningsarbete inom socialpolitikens olika områden. Ett stort antal författningar ha tillkommit, som avse antingen samtliga medborgare eller vissa grupper i vårt samhälle. Omfattningen av denna lagstiftning kan på sitt sätt sägas utgöra ett mått på den allt större betydelse samhället tillmäter socialpolitiken i dess olika former. Ett annat uttryck härför är socialutgifternas storlek såväl absolut som i förhållande till den totala nationalinkomsten. År 1900 kunna dessa utgifter beräknas ha uppgått till 25 miljoner kronor eller 1,3 procent av nationalinkomsten. År 1920 voro motsvarande tal 200 miljoner kronor respektive 1,7 procent, år 1940 700 miljoner kronor respektive 5,7 procent. Ökningen av ifrågavarande utgifter utgjorde enbart under

1940-talet omkring 100 procent. I samband med införandet av de nya folkpensionerna och de allmänna barnbidragen stego socialutgifterna från 1.600 miljoner kronor år 1947 till 2.400 miljoner kronor år 1948 eller från 7,9 till 10,5 procent av nationalinkomsten. År 1950 voro dessa tal 2.670 miljoner kronor respektive 10,5 procent. Mot en nationalinkomst av 39.000 miljoner kronor år 1954 svarade sociala utgifter om i runt tal 4.200 miljoner kronor eller 11,1 procent av nationalinkomsten i landet; i medeltal motsvarar sistnämnda belopp en socialutgift av 580 kronor per innevånare.

Socialvårdsutgifterna bestridas till huvudsaklig del av stat, landsting och primärkommuner genom skatter, direkta och indirekta. Av de totala socialutgifterna under år 1954 — 4.183 miljoner kronor — kommo 57 procent på staten (2.402 milj. kr) och 30 procent på primärkommuner och landsting (1.235 milj. kr). Återstoden utgjordes av avgifter till socialförsäkringsorganen, nämligen tre procent av arbetsgivarnas avgifter till olycksfallsförsäkringen (141 milj. kr) och sammanlagt tio procent av de försäkrades avgifter till sjukförsäkringen (157 milj. kr), arbetslöshetsförsäkringen (49 milj. kr) och folkpensioneringen (199 milj. kr).

Kostnadsfördelningen mellan olika huvudmän är mycket varierande för olika grenar av

Utgifter för sociala ändamål i miljoner kronor.

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
I. Sjukdom	580	642	728	872	1.063	1.095	1.183
II. Olycksfall i arbete	85	123	130	141	157	158	146
III. Arbetslöshet m. m.	72	75	75	69	76	96	130
IV. Ålderdom, invaliditet	826	856	864	1.000	1.131	1.335	1.562
V. Familjer och barn	601	630	655	699	803	836	910
VI. Allmän socialhjälp	116	110	125	127	160	187	188
VII. Personskador vid militär- och krigsolyckor	11	11	12	12	12	13	14
Summa I—VII	2.291	2.447	2.589	2.920	3.407	3.720	4.133
Centrala förvaltningskostnader.	31	32	33	45	45	47	50
Barnavdrag vid beskattning ...	44	45	46	47	—	—	—
Summa socialutgifter	2.366	2.524	2.668	3.012	3.452	3.767	4.183
% av nationalinkomsten (netto)	10,5	10,7	10,5	9,5	10,2	10,8	11,1

socialvården. Vissa verksamhetsgrenar finansieras helt av statliga medel, exempelvis allmänna barnbidragen, mödrahjälpn och arbetsförmedlingen. På en del områden, såsom inom sinnessjuk- och sinnesslötvården, alkoholistvården och ungdomsvården, drivas vissa anstalter i statlig regi. I de flesta fall handhaves emellertid verksamheten av lokala organ, landsting eller primärkommuner, som efter bestämda regler erhålla statliga bidrag till kostnaderna. Dessa bidrag äro av växlande storlek. På vissa områden bedriva därjämte enskilda föreningar och stiftelser, understödda av bl. a. staten, en livlig verksamhet, exempelvis inom barnavård, vanförevård och sjukvård.

Största delen av statens socialutgifter avser folkpensioneringen (1.107 milj. kr), barnbidragen (536 milj. kr) samt hälso- och sjukvården (367 milj. kr). Huvuddelen av landstingens och primärkommunernas socialvårdskostnader kommer på hälso- och sjukvården (659 milj. kr), fattigvården (171 milj. kr), folkpensioneringen (209 milj. kr), skolmåltider (77 milj. kr) samt offentlig barnavård (71 milj. kr). De sociala utgifterna ha den största relativa betydelsen i landstingens budget, där drygt 90 procent av nettoutgifterna gå till sociala ändamål. I statens budget hänföör sig ungefär en tredjedel och i primärkommunernas omkring en fjärdedel av de totala nettoutgifterna till socialvården.

Redan den omfattning i vilken numera anvisas medel för olika sociala ändamål gör det naturligt att ställa vissa frågor rörande fördelningen och dispositionen av dessa medel. Vad som särskilt måste anses aktualisera dylika frågor är den strukturförändring i ekonomiskt avseende som vårt samhälle undergått under en relativt kort tidrymd och vilken, såvitt nu kan bedömas, kommer att fortgå. Erinras må sålunda att socialpolitiken tidigare i stor utsträckning hade ett inkomstutjämnande syfte; flertalet medborgares skatteförmåga var ringa. De socialpolitiska åtgärderna inneburo i väsentliga avseenden, att de högre inkomsttagarna fingo betala för de förmåner av vilka de lägre kommo i åtnjutande. I ett år 1953 utgivet vetenskapligt arbete av numera docenten R. Bentzel om Inkomstfördelningen i Sverige — som utgjort en del av 1951 års penningvärdeundersökning — har konstaterats, att det mest påtagliga draget i den utveckling som inkomststrukturen undergått är den successiva inkomstutjämning som ägt rum. Denna utjämning kan konstateras i såväl förvärvsinkoms-

ternas som de disponibla inkomsternas fördelning. Det relativa antalet inkomsttagare i såväl de lägsta som de högsta inkomstklasserna har minskat. Denna koncentration mot de medelstora inkomsterna gäller icke blott antalet inkomsttagare utan även inkomstbeloppen. I nämnda arbete framhålles vidare att skatte- och socialpolitikens utjämnande effekt självfallet är en följd av dels skatternas progressivitet, dels det förhållandet att de sociala kontantbidragen huvudsakligen tillfalla personer med mycket små inkomster. Progressiviteten i skatteskalen har därvid illustrerats genom angivandet av skattebördans storlek inom de olika decilgrupperna. År 1935 betalade sålunda de fem lägsta decilgrupperna 1,4 procent av sina inkomster i skatt, medan skatteandelarna i de därpå följande fem decilgrupperna i tur och ordning hade varit respektive 4,1, 5,3, 7,4, 9,0 och 13,9. Under år 1948 voro motsvarande tal i de olika decilgrupperna 2,4, 3,5, 5,9, 7,2, 8,9, 10,5, 11,5, 12,7, 14,0 och 24,1. I den tionde gruppens översta fjärdedel hade skatteandelen varit 33 procent och i den översta åttondelen 39 procent. År 1948 betalades alltså inom samtliga inkomstklasser en betydligt större andel av inkomsterna i skatt än under tidigare år. Detta förhållande är enligt den gjorda undersökningen en följd delvis av skärpt beskattning, delvis av en allmän inkomststegring i samband med progressiviteten i beskattningen. Genom den inkomstutjämning som skett och i viss mån på grund av vissa specifika drag i skattesystemets utformning har den totala skattebördans fördelning mellan olika decilgrupper kommit att förskjutas nedåt mot de lägre grupperna. Medan den översta decilgruppen år 1935 betalade 62 procent av samtliga skatter, hänförde sig år 1948 endast 49 procent till denna grupp. Motsvarande tal för de lägre decilgrupperna visa däremot en motsatt utveckling. Det har konstaterats, att den mellan år 1935 och 1948 inträffade inkomstutjämningen huvudsakligen varit automatisk och endast i relativt liten omfattning — kanske till en fjärdedel — ett resultat av skattepolitiska åtgärder. Man kan alltså säga, uttalar författaren till nämnda arbete, att av de förändringar som skett det är den automatiska utjämningen som varit dominerande, medan ökningen av den skattepolitiska utjämningen varit tämligen ringa i jämförelse därmed.

Den här relaterade utvecklingen torde med nuvarande utformning av skattepolitiken komma att ytterligare accentueras, därest beräk-

ningarna om medborgarnas realinkomster i framtiden hålla streck. Det antages sålunda, att dessa skola öka med i genomsnitt tre procent om året, vilket innebär en fördubbling på 25 år och en fyrdubbling på 50 år. Över huvud måste resultatet av den pågående förändringen i fråga om inkomsternas fördelning mellan olika medborgargrupper bl. a. vara, att skattepolitiken icke längre kan få samma betydelse såsom inkomstutjämnande faktor som tidigare. Det må i sammanhanget konstateras, för att nämna ett exempel, att 1949 års skattesakkunniga enstämmigt förklarade, att den direkta beskattningen nått en nivå, över vilken den icke utan olägenheter kunde stiga. En sänkning rekommenderades i stället. Progressionen ansågs icke kunna skärpas.

Den omdaning i ekonomiskt avseende som vårt samhälle f. n. är underkastat måste uppenbarligen påverka socialpolitikens både utformning och karaktär. De nya ekonomiska betingelserna ha sålunda i många fall mer eller mindre djupgående förändrat förutsättningarna för olika hjälpformer. Redan nu torde socialpolitiken f. ö. i väsentliga hänseenden få anses ha karaktären av en försäkring, detta oavsett om premier betalas direkt eller indirekt genom skatter.

Jämte nu berörda mera principiella synpunkter tala även vissa konkreta omständigheter för att frågan om fördelningen och dispositionen av de för olika sociala ändamål anvisade medlen bör upptagas till övervägande. Till att börja med må då erinras om det förhållandet, att de olika författningar som sammantagna bilda vår sociallagstiftning tillkommit vid skilda tidpunkter, vilket naturligt nog medfört en splittring i olika hänseenden av de socialpolitiska åtgärderna. Andra lagutskottet framhöll härutinnan i sitt utlåtande nr 50 till 1937 års riksdag, att det enligt utskottets mening vore uppenbart, att anordnandet av en betydande offentlig hjälpverksamhet vid sidan av fattigvården och barnavården måste medföra ett behov att planmässigt och organisatoriskt samordna de skilda hjälpformerna för att minska svårigheterna att ändamålsenligt tillämpa de olika lagarna. En revision av bestämmelserna om samhällets hjälpverksamhet med syfte att få olika grenar därav sammanförda på ett rationellt sätt syntes utskottet vara i hög grad önskvärd. Med anledning av vad sålunda jämte annat anförts beslöt riksdagen hemställa hos Kungl. Maj:t om en utredning i angivna syfte. Sedermera tillkallades med anledning härav särskilda sak-

kunniga, den s. k. socialvårdskommittén, som arbetade under åren 1938—1951. Kommitténs förslag ha föranlett lagstiftning i åtskilliga hänseenden; någon egentlig samordning av de sociala hjälpåtgärderna har dock av skilda anledningar icke kommit till stånd. Tvärtom torde få anses gälla att tillkomsten av ytterligare författningar i förevarande ämne givit ökad tyngd åt andra lagutskottets nyss återgivna synpunkter.

Den redogörelse som lämnats för huvuddragen av gällande sociallagstiftning torde på sitt sätt belysa den organisatoriska splittring som f. n. kännetecknar förevarande område av den samhälleliga verksamheten. Ytterligare må framhållas att för särskilda grenar av socialvården finnas inrättade flera centrala ämbetsverk, vilka i vissa fall fått en betydande omfattning. På det kommunala planet har visserligen en viss centralisering kommit till stånd genom införandet av socialvårdsbyråer och kommunalkontor. Socialvårdskommitténs förslag om förenhetligande av olika nämnder i en särskild socialnämnd inom varje kommun har dock av skilda skäl icke förverkligats; motsvarande gäller beträffande andra liknande förslag. I kommunerna kunna därför jämsides med varandra finnas inrättade socialnämnd, barnavårdsnämnd, pensionsnämnd, nykterhetsnämnd, arbetslöshetsnämnd, familjebidragsnämnd, hemhjälpnämnd samt hälsovårdsnämnd.

Den tillsynsverksamhet som i olika avseenden förekommer från samhällets sida inom socialvården är starkt förgrenad. I en del fall fullgöra sålunda länsstyrelserna övervakande funktioner, medan dessa i andra fall anförtrötts centrala myndigheter. Inom vissa områden har vidare en stark specialisering av arbetsuppgifterna inom ett i och för sig naturligt avgränsat fält genomförts. Exempelvis inom barnavården förrättas inspektion av statens inspektör för barnavård, socialvårdskonsulenter, barnavårdsassistenter, konsulenten för den halvöppna barnavården och eftervårdskonsulenter samt dessutom av provinsialläkare och förste provinsialläkare. Inom olika delar av socialvården ha vidare tillkommit särskilda konsulenter, socialvårds-, nykterhetsvårds- och skyddskonsulenter. Dessa tjänstemän bedriva i stort sett sin administrativa verksamhet utan någon närmare inbördes samordning, vilket haft till följd att var och en av dem har egen kontorsorganisation med särskilda lokaler, särskild biträdespersonal m. m.

Ett uttryck för den splittring som kännetecknar förevarande område är även de olika principer som gälla för de samhälleliga hjälpformerna. Inom socialförsäkringen och närliggande understödsverksamhet finnas dels fasta bidrag, som utgå enligt försäkringstekniska principer, dels bidrag efter inkomstprövning. Bland övriga hjälpformer förekomma fasta bidrag efter inkomstprövning, normerad efter den taxerade inkomsten, samt maximerade bidrag efter fri behovsprövning, dock av annan karaktär än socialhjälpens.

Det förhållandet att flera olika hjälpformer förekomma i viss mån parallellt har understundom nödvändiggjort särskilda kollisionssnormer av delvis invecklad beskaffenhet. Här kan erinras om de regler som i detta hänseende gälla i fråga om de särskilda barnbidragen och folkpensionen. I detta sammanhang må även pekas på de s. k. tröskelproblemen, d. v. s. att en inkomstökning utöver en viss gräns föranleder bortfall av sociala förmåner på sådant sätt, att bestämmelsens konstruktion kan utgöra en hämsko för ökad arbetsinsats från mottagarens sida.

Som en ytterligare anledning till att de i det föregående angivna frågeställningarna nu kunna anses aktuella må nämnas förändringen av penningvärdet. Visserligen ha i vissa fall fastställda bidragsbelopp omräknats i anslutning därtill, men någon mera genomgripande översyn har — fränsett den inom familjepolitiken pågående — ej ägt rum. Härutinnan torde som exempel få erinras om invalidpensionens grundbelopp, 200 kronor per år, som utgår till alla invalider utan behovsprövning samt särskilda barnbidragets minimibelopp, 12 kronor per år.

De i det föregående anförda synpunkterna tala enligt revisorernas mening för att socialpolitikens olika former böra underkastas en översyn i skilda hänseenden. Vad som i första hand synes böra äga rum är en undersökning i detalj av hur socialpolitiken jämte inkomstförskjutningarna i övrigt faktiskt ha verkat under senare år. På ett viktigt avsnitt inom socialvården — familjepolitiken — har visserligen nyligen företagits en systematisk inventering av verkningarna av de olika familjepolitiska åtgärderna under en något längre tid, varvid även uppmärksamhets de brister i utformningen som ansetts böra avhjälpas för att åtgärderna skola göra maximal nytta inom nuvarande ekonomiska ram samt de nya behov som aktualiserats. Denna inventering, som redovi-

sats i ett betänkande, har resulterat i tillkallandet av en särskild beredning, som i ett antal promemorior framlagt olika förslag i fråga om samhället och barnfamiljerna, avseende vissa av de i det föregående redovisade bidragsformerna m. m. Enligt revisorernas mening har emellertid denna översyn i viss mån haft för begränsad räckvidd. De familjepolitiska åtgärderna torde nämligen icke böra ses som en isolerad företeelse utan sättas i relation till socialpolitiken i övrigt. Revisorerna förorda därför att en sådan undersökning som här avses nu kommer till stånd. Denna bör i detalj belysa de ekonomiska sammanhangen. Revisorerna anse sig därvid kunna förutsätta, att undersökningen skall kunna genomföras av ett antal experter utan att någon särskild kommitté tillsättes.

Sedan en dylik undersökning utförts torde en grundval ha skapats för en diskussion av den framtida socialpolitiken, vilken självfallet bör ha samma allmänna syfte som den nuvarande, nämligen trygghet och trivsel i samhället för alla medborgargrupper. Det torde icke ankomma på revisorerna att närmare utveckla de synpunkter som böra vara vägledande för morgondagens socialpolitik; några aktuella frågeställningar torde dock böra angivas.

Såsom av det föregående framgår disponeras under år 1954 — det senaste år för vilket några uppgifter härom finnas tillgängliga — drygt 11 procent av nationalinkomsten för sociala utgifter. Detta tal kan självfallet icke vara någon definitiv gräns — vare sig uppåt eller nedåt — för vad samhället anser sig böra taga i anspråk för ifrågavarande ändamål. Vilket utrymme som i framtiden kan beredas för sociala utgifter blir såsom hittills beroende på dels den totala nationalinkomsten, dels storleken av andra angelägna utgiftsbehov som komma att göra sig gällande; bl. a. gäller detta i fråga om undervisnings- och forskningsverksamhet. Det bör f. ö. i sammanhanget icke förbises, att tillgodoseendet av andra ändamål än rent sociala på längre sikt kan vara av social innebörd och bidraga till att göra behovet av socialvård mindre. Särskilt måste detta vara fallet med utgifter som hänföra sig till vetenskaplig forskning, av vilken den allmänna välfärdsutvecklingen i hög grad är beroende.

Inkomstutvecklingen — med starkt stigande realinkomster för stora grupper medborgare — måste självfallet avspeglas i utformningen av socialpolitiken. I ett samhälle som vårt, vilket

är föremål för fortgående förändringar i olika avseenden, kan utformningen av socialpolitiken icke utgöra ett oföränderligt moment, utan den måste anpassas i samma mån som betingelserna för densamma underkastas förändringar. Konkret uttryckt innebär detta, att socialpolitikens både former och innehåll efter hand måste givas en sådan ändrad utformning som svarar mot föreliggande behov.

Ett spörsmål som vid en diskussion av socialpolitiken särskilt bör uppmärksammas är finansieringen. Tidigare innebar densamma i väsentliga hänseenden en inkomstöverföring från de högre inkomsttagarna till de lägre. Såsom tidigare framhållits kan emellertid socialpolitiken icke numera, i varje fall icke i samma utsträckning som tidigare, givas en dylik innebörd, enär allt större grupper medborgare få möjlighet att på ett helt annat sätt än tidigare bidra till socialutgifterna. I betraktande härav måste frågan om finansieringen av de olika sociala utgifterna omprövas. Vår nuvarande socialvård bygger på skilda finansieringsmetoder. Det ligger i sakens natur att detta måste vara fallet, men finansieringsmetoderna kunna självfallet lika litet som socialvården som sådan betraktas som definitiva.

En sådan omprövning av socialpolitikens innehåll och utformning som här skisserats kan måhända leda till en koncentration av de olika hjälpåtgärderna från samhällets sida. Men oavsett detta bör det vara möjligt att i väsent-

liga hänseenden utforma de administrativa organen på ett mera ändamålsenligt sätt än vad nu synes vara fallet. I detta sammanhang må särskilt framhållas, att den kontorstekniska utvecklingen torde komma att leda till väsentligt ökad användning av maskiner av komplicerad art. Detta förhållande torde i grunden komma att ändra förutsättningarna för administrationen även på detta område. Bl. a. torde den avvägning som nu skett mellan centrala och lokala organ komma att visa sig mindre rationell, och över huvud torde det bli nödvändigt att i många avseenden ompröva hävdvunna principer.

De här av revisorerna berörda frågorna äro delvis av vittsyftande natur. På vad sätt de skola finna sin lösning kan icke här angivas. Revisorerna vilja allenast framhålla, att det synes angeläget att de undersökningar som visa sig nödvändiga bedrivs på sådant sätt, att ett snabbt resultat kan ernås. I detta syfte bör i möjligaste mån tillgängliga expertorgan anlitas.

Revisorerna ha med det anförda velat belysa några av de frågor, som synas vara aktuella inom den svenska socialpolitiken. Såsom i annat sammanhang framhållits kunna principerna för samhällets stöd mellan och inom olika grupper ingalunda anses vara entydiga eller slutdiskuterade; socialpolitiken torde ständigt behöva anpassas till samhällsutvecklingen i övrigt."

MÖSSEBERGS SANATORIUM o. BADHOTELL

326 met. ö. h.

Överläkare: **DR RUNE WIKSTRÖM**

Kuranstalt för invärtes sjukdomar o. rekreation

*Patienter lidande av tuberkulos eller svårartad
psykisk sjukdom kunna ej mottagas.*

Snabba direkta förbindelser med
Stockholm 5 tim. Göteborg 1½ tim.

Prospekt och närmare upplysningar genom Kamrerarekontoret. Postadress:

Falköping 2. Tel. Falköping 100 46. Överläkaren, tel. Falköping 106 44.