

»PRODUKTIONSFRÄMJANDE SOCIALPOLITIK»

Av fil. kand. STEN E. KJELLGREN

I EN TIDIGARE artikel om högerens attityd till socialpolitiken under efterkrigstiden har ifrågasatts, om standardstegringen under 1950-talet gjort en förändrad attityd till socialpolitiken sakligt motiverad. Kanske rent av vissa av de förslag, som framfördes i 1946 års program, är mera realistiska idag, då behovet av direkt nödhjälpande åtgärder minskat? Jag tänker närmast på talet om att socialpolitiken bör ges en produktionsfrämjande inriktning. Vilka är de samhällsekonomiska verkningarna av vår socialpolitik? Är socialpolitiken en belastning av samhällsekonomin, eller kan man hävda, att vissa socialpolitiska åtgärder lönar sig rent samhällsekonomiskt?

1946 års program

I den diskussionspromemoria, som låg till grund för avsnittet »socialpolitikens mål och medel» i 1946 års program, är den röda tråden genom de 23 sidorna, att man inte längre bör se socialpolitiken som en samhällsekonomisk belastning, utan att socialpolitiken kan och bör läggas upp så att den främjar det ekonomiska framåtskridandet. I sammanfattningen heter det

bl. a. att det socialpolitiska program, som högern nu går att utforma, »kommer att vara starkt progressivt i sitt understrykande av den produktionsfrämjande karakter en sund socialpolitik har. Principiellt innebär detta en förtursrätt för befolkningspolitiken, bostadspolitiken, den förebyggande och återställande socialvården samt barna- och ungdomsvården.» Mot denna bakgrund diskuteras socialpolitikens mål och medel. T. o. m. frågan om den enskildes självansvar behandlas, som tidigare påpekats ur aspekten produktionsfrämjande socialpolitik.

Högerens 1946 gällande idéprogram från år 1919 tillerkänner enligt promemorian inte socialpolitiken någon *ekonomisk* uppgift. »Dess konsekvenser har varit, att kostnadsfrågan och återverkningarna för skattebetalarna skjutits i förgrunden, att man yrkat på en sträng behovsprövning och varit angelägen att hålla understöden på existensminimum samt att man lagt i dagen en markerad rädsla för understödstagaranda.»

Efter att i några punkter ha räknat upp socialpolitikens uppgifter, återkommer författaren till att so-

cialpolitiken har ekonomiska uppgifter och fortsätter: »Inte ens den egentliga socialvården är endast en belastning på samhällsekonomin, utan innebär en produktiv insats, som t. ex. kan ge tillskott till arbetskraften, liksom den kan göra denna mera effektiv.»

Eftersom vissa socialpolitiska åtgärder kan löna sig, är det fullt befogat att beteckna socialpolitiken som en investering från samhällets sida. »Termen investering som uttryck för en socialpolitisk åskådning är ju varken ny eller ovanlig, men i ett högerprogram skulle den markera en förändrad uppfattning. Om man förklarar sig uppfatta socialpolitiken väsentligen som en investering från samhällets sida i det levande folkmaterialiet i syfte att höja prestationsförmågan ... har man satt arbetet och produktiviteten i centrum för socialpolitiken.» Socialpolitiken blir en verksamhet, som lönar sig realekonomiskt, ehuru den givetvis kan felplaneras och i ett aktuellt läge överdimensioneras som varje annan form av ekonomisk verksamhet. I varje läge finns en given ekonomisk lämplighetsgräns, men man bör hålla i minnet, att en investering alltid i och för sig är önskvärd.

I själva punktprogrammet omnämnes inte begreppet social investering, men i programkommentaren finns den positiva grundtonen kvar i ett stycke med rubriken »Social investering». Man konstaterar, att socialpolitiken har en produktiv

funktion på lång sikt. Exempel på detta nämner programkommentaren i föregående avsnitt om folkvårdande uppgifter. Det påpekas, att socialpolitiken bör finansieras genom löpande statsinkomster och ej med lån eftersom socialpolitiken, trots benämningen investering, inte ger någon direkt ekonomisk avkastning, som kan ränta och amortera nedlagt kapital. I övrigt talas trots rubriken mycket litet om social investering i detta avsnitt. Av någon anledning har man sprängt in ett stycke om att den eftersträvade höjningen av nationalinkomsten skall komma hela folket tillgodo och att socialpolitiken inte får användas som ett nivåeringsinstrument. Detta sägs i programkommitténs förslag på första sidan i inledningen till kapitlet »Mål och medel inom socialpolitiken».

Dispositionen har i den färdiga programkommentaren gjorts om så, att resonemanget om investering och produktionsfrämjande socialpolitik inte längre är den röda tråden i kapitlet »Socialpolitikens mål och medel». Många argument har rensats bort ur de avsnitt, som placerats mellan »social investering» och »samhällsekonomisk bakgrund» och dessutom har det sistnämnda avsnittet placerats så långt bak, att resonemanget om social investering kommit att »hänga i luften» och förlora sin tyngd.

Det återstår att undersöka, om avsnittet om den samhällsekon-

miska bakgrunden undergått några genomgripande förändringar. I programkommitténs förslag till stämman finns diskussionspromemorians innehåll kvar i förkortad form. Beträffande direkta hjälpbehov hoppas kommittén, att den stigande standarden skall minska behoven. »När det däremot gäller de delar av vår socialpolitik som syftar till att göra medborgarna alltmer dugliga i olika avseenden genom förbättrad utbildning, effektivare yrkesvägledning och arbetsförmedling eller fritidsåtgärder, för att nu endast nämna några exempel, torde utrymmet från samhällets sida vara och förbli obegränsat. I den mån socialpolitiken har karaktären av social investering, kan man inte ange någon gräns för utvecklingen, lika litet som man kan bestämma var gränsen går för den ekonomiska expansionen.»

»En väl avvägd och rätt planerad socialpolitik ger bidrag till det ekonomiska framåtskridandet, men en felplanering eller överdimensionering kan få hämmande ekonomiska verkningar», fortsätter kommittéförslaget. Gränsen för socialpolitikens expansion »sättes av återverkningarna på nationalinkomstens utveckling och är beroende både av sättet för socialpolitikens finansiering och medlens användning».

»Socialpolitiken kan öka vår produktionskapacitet eller framkalla en efterfrågan, som bättre utnytt-

jar denna, och därigenom höja vår nationalinkomst och levnadsstandard.» Därefter räknar kommittén upp några negativa verkningar av en felplanering. Sparande och kapitalbildning kan hämmas om socialpolitiken framtvingar för höga skatter. Konsumtionen kan stimuleras för starkt i förhållande till varutillgången, vilket medför inflation. Ingen aldrig så »omfångsrik socialpolitik kan för någon inkomstgrupp tillnärmelsevis ersätta den standardhöjning som uteblir, därest framstegstakten hålls igen».

Stämmodebatten blev mycket livlig beträffande problemet socialpolitik och ekonomi, men samtliga talare begränsade sig till det snävare perspektivet: »Har vi råd att bära denna sociala expansion?» Herr Magnusson i Skövde yttrade bl. a. »Vi måste mer än vad som sker i programförslaget framhäva betydelsen av att ha en ekonomisk grundval för framstegsarbetet utan alltför hämmande ingrepp i företagsamheten.» Herr Nordenson hävdade, att den sociala expansionen ej bör komma före den ekonomiska utan tätt efter i hälarerna. Herr Ivar Anderson vädjade: »Spill ej bort de möjligheter, som hjälpt oss till vår nuvarande standard!» Herr Nordenson befarade en ekonomisk stagnation och ansåg att det då var nödvändigt att vi inte belastade oss med för stor börda genom ekonomiska åtaganden, medan herr Ivar Anderson ansåg att möjligheterna skulle bli mindre att

genomföra programmet vid inflation. Herrar P. G. Lundgren och Ivar Anderson hörde till dem, som ställde upp kravet på skattesänkning mot de sociala önskemålen. Herr Molander i Lysekil reserverade sig som kommunalman mot att man tog upp förslag som inte fanns täckning för och fru Hildur Lien befarade, att medelklassen skulle få betala.

Programförslagets försvarare underlät att gå in på det vidare ekonomiska perspektivet. Författaren till den tidigare nämnda grundläggande promemorian, Igor Holmstedt (liksom herrar Skoglund, Hagård, Hjalmarson, Håstad, Lind m. fl.) hävdade, att de ekonomiska förutsättningarna för programmets genomförande starkt understrukits i förslaget. »Den ekonomiska bakgrunden står klar för oss», yttrade herr Skoglund. Elis Håstad ansåg, att både sociala reformer och skattesänkning kunde genomföras. »Det enskilda näringslivet får nu visa sin förmåga, och vår optimism i dessa stycken kontrasterar starkt mot den pessimism, som tidigare präglat högerens arbete.» Lars Schött undrade, hur vi skulle kunna få folk att tro på det enskilda näringslivets förmåga, om vi inte själva trodde, att det skulle klara denna reformoffensiv. Halvor Björkman trodde, att nationalinkomstens stegring skulle klara näringslivet. Helge Gräslund sade sig vara pessimist på kort sikt, men trodde, att ekonomiskt underlag för ett positivt

socialprogram skulle skapas på lång sikt. Martin Skoglund underströk, att högern redan var engagerad i många av de reformförslag, som nu debatterades av stämman. I remissdebatten hade herr Skoglund efterlyst en finansplan för de sociala åtgärdernas genomförande. Beträffande kravet på skattesänkning hävdade Jarl Hjalmarson, att arbetet för skattesänkning kan bli lättare genom en helhjärtad anslutning till en socialplan. En skattelättnad skulle stimulera näringslivet och öka dess produktivitet. »Vi vill bygga upp produktiviteten såsom grunden för ett socialprogram, omkring vilket vi hoppas kunna åstadkomma samling inom partiet.»

I den *färdiga programkommentaren* (som närmast motsvarar det utförliga resonemang i kommitténs förslag, som här diskuterats), har synpunkterna på socialpolitikens positiva ekonomiska verkningar så gott som utplånats. Hela resonemanget om gränsdragningen för en produktionsfrämjande socialpolitik av typen social investering har utgått. Även om något finns kvar under rubriken »Social investering» har, som redan framhållits, grundtemat om socialpolitikens positiva ekonomiska verkningar utvattnats, dels genom strykningar av väsentliga avsnitt, dels genom en ändrad disposition. Det enda av de ursprungliga tankegångarna, som i kapitlet »Samhällsekonomisk bakgrund» överlevt skärselden är: »En väl avvägd och rätt planerad social-

politik ger bidrag till det ekonomiska framåtskridandet, men ...» Efter detta »men» räknar man upp alla de negativa synpunkter, som refererades före redogörelsen för stämmodebatten, i obesketet, ja t. o. m. något utökat skick. Som avslutning upprepas ovanstående mening om en väl avvägd socialpolitik i stort sett oförändrad.

Trots att det sociala programavsnittet blivit »framstegsvänligt», måste man som sammanfattning av detta kapitel framhålla, att den gamla inställningen till socialpolitiken som en ekonomisk belastning kvarstod i 1946 års högerprogram. Idén om en produktionsfrämjande socialpolitik slog aldrig igenom.

1950-talet

Under tiden 1949–1951, då professor Gunnar Heckscher var ordförande i Högerens Ungdomsförbund, kom han i en rad uttalanden och artiklar in på den produktionsfrämjande socialpolitiken. »Först och främst måste det kravet resas, att det produktionsfrämjande syftet hela tiden fattas i klart sikte, och att man sålunda bedömer olika socialreformer icke ur sentimental synpunkt, utan med hänsyn till deras inverkan på den allmänna produktionsstandarden och därmed även på den allmänna levnadsstandarden.» Frågan om en socialpolitisk åtgärd verkar produktionsfrämjande eller inte blir enligt Heckscher av särskilt stor betydelse, då det gäller att fastställa ord-

ningsföljden mellan olika åtgärder. Om man genomför den socialpolitiska åtgärd som gynnar produktionen först, kan man räkna med att i sinom tid få råd även till andra önskvärda reformer, men går man motsatt väg får man räkna med att under överskådlig framtid inte få råd med några nya reformer.

»Vi kunna ställas inför ett fruktansvärt val, om våra resurser icke räcka till för att stödja familjerna, vilket är påkallat ur befolkningspolitisk synpunkt, utan att minska det stöd åt de gamla, vilket är påkallat av humanitära skäl.» Det skulle enligt Heckscher inte skada att tänka på den här frågan *innan* den nått full aktualitet.

I Ungdomsförbundets program 1952 finns kravet på en produktionsfrämjande socialpolitik intaget, men man kan knappast se att detta är det grundläggande temat. Även här är programkommentaren av största intresse. Den är dock inte av officiell karaktär utan författad av programkommittén under ordförandeskap av Gunnar Heckscher. I kommentarens inledande socialpolitiska översikt synes kravet på en generalplan för socialvården dominera. Det första uttalande om sambandet mellan socialpolitik och ekonomi som återfinns lyder: »I sitt 1946 antagna program framhöll högern att vid genomförandet av detta program måste man noggrant beakta de ekonomiska förutsättningarna. Vi får t. ex. inte binda oss för flera kostnadskrävande re-

former än vår ekonomi orkar med.» Resonemanget om den produktionsfrämjande socialpolitiken tas upp som avslutning av kapitlet »Enhetligare administration», där det bl. a. heter: »Socialpolitiken måste enligt vår bestämda uppfattning ha ett produktionsfrämjande syfte, vilket aldrig får lämnas ur sikte . . . Den praktiska konsekvensen av denna principsynpunkt är att socialpolitiken så långt det är möjligt bör vara förebyggande. Samordnar man den ekonomiska politiken och socialpolitiken på ett förnuftigt sätt, så stödjer de varandra . . . Rätt utformad kan socialpolitiken höja näringslivets produktionskraft genom att flera arbetsföra människor ställs i produktionen tjänst, genom att de yrkesverksamma är bättre skolade eller kan göra en mera helhjärtad arbetsinsats, därför att de befrias från personliga bekymmer, som sätter ned arbetsviljan.»

I partiets principprogram 1956 återfinns följande uttalande i den socialpolitiska programpunkten: »Den förebyggande socialpolitiken skall skydda individen och göra det möjligt att bevara de arbetsföra i arbetslivet.» Någon programkommentar skrevs inte förrän programkommitténs sekreterare Verner Helte våren 1963 utgav en kommentar, som enligt kommitténs ordförande, Gunnar Heckscher, uttrycker författarens egen tolkning av konservatismen. (Verner Helte var sekreterare även i Ungdomsförbundets programkommitté 1952.)

Enligt kommentaren blir socialpolitiken, om den utformas så att den förebygger och uppbygger, ett led i en produktionsfrämjande politik. »Genom att bevara och återge människorna deras arbets- och försörjningsförmåga får socialpolitiken en direkt produktiv effekt. Både av humanitära och samhällsekonomiska skäl lönar det sig väl att satsa jämförelsevis stora belopp på förebyggande hälso- och skyddsåtgärder.»

Enbart programmen säger kanske inte ens det väsentliga om partiets inställning. Den praktiska politiken i riksdagen och i valrörelserna bör givetsvis även beaktas, då man försöker analysera idéutvecklingen inom ett parti. Det torde emellertid vara riskfritt att utan någon närmare undersökning hävda, att kostnadsfrågan och återverkningarna för skattebetalarna dominerat vid högerpartiets bedömning av de ekonomiska verkningarna av socialpolitiken under 1950-talet. Herrar Holmstedts och Heckschers förhoppningar om att man från högerhåll skulle skjuta den produktionsfrämjande socialpolitiken i förgrunden infriades inte.

»60-talets socialpolitik»

Utgången av pensionsstriden 1957-1960 har föranlett en ännu pågående omprövning av partiets politik och liksom 1946 koncentreras intresset kring socialpolitiken. Vilken inriktning bör socialpolitiken ha inför 1960-talet? Har den tidi-

gare debatten inom partiet givit några bidrag av bestående värde?

Innan vi som avslutning i kort-het refererar några skrifter från högerpartiet efter 1960 skall några ord sägas om en debattskrift av rektorn vid socialinstitutet i Lund, Paul Lindblom (»Är socialpolitiken för dyr?», Rabén och Sjögren, Malmö 1959). Boken behandlar delvis samma frågeställningar, som låg bakom programdebatten inom högern 1946 och den skisserar även vissa framtidsperspektiv.

Författaren hävdar, att det länge i den socialpolitiska diskussionen funnits en motsättning mellan en syn, som kan sägas vara relativt statisk och en som starkare betonar, att socialpolitiken måste anpassas efter förändringar i samhället och att det därför är omöjligt att förutsäga vilka reformkrav, som kan komma att bli aktuella. Den statiska synen sägs karaktäriseras av att man, när vissa väsentliga målsättningar uppnåtts, huvudsakligen vill inrikta sig på detaljförbättringar och utgår ifrån, att man inte behöver räkna med något ökat ekonomiskt engagemang från samhällets sida. Det har varit vanligt att dessa bedömare godtagit att nästan alla socialförsäkringar görs obligatoriska, men när så skett har vi fått en grundläggande trygghet och det finns ingen anledning att planera nya, mera omfattande reformer. En svårighet för denna skola är enligt Lindblom, att anspråken på vad som kallas en bot-

tentrygghet förändras med den ekonomiska utvecklingen i samhället.

»Den statiska synen räknar inte heller med att förändringar i samhället på det tekniska området, inom näringslivet, på kommunikationsväsendets område, genom den snabba omflyttningen från landsbygden till tätorterna och så vidare måste ge upphov till nya behov.» Vidare underskattar den enligt författaren omedvetet de nya möjligheter, som vetenskap och teknik kan skänka oss för att ge den enskilda människan bättre livsvillkor. Som exempel nämns, att förutsättningarna att sysselsätta partiellt arbetsföra i dag är så mycket större än på 1930-talet.

Därmed är författaren inne på de positiva ekonomiska verkningarna av vissa socialpolitiska åtgärder. »Det här illustrerar», heter det, »att den statiska synen på socialpolitiken kan vara riskabel, därför att den förbiser en utveckling, som har pågått länge: i och med att de ekonomiska resurserna har ökat har också tendensen att satsa mera på förebyggande åtgärder blivit starkare.» Dessa åtgärder är ofta föga kostnadskrävande och kan på längre sikt innebära en stor besparing genom att individen kan klara sig själv. Författaren påpekar, att det kan vara lärorikt att tänka på, att många personer i detta land, som under en lång följd av år varit hänvisade till att leva på fattigvård, kunde ha försörjt sig själva, om vi längre tillbaka haft en effektivare

arbetsförmedling och om man tidigare hade kommit från den stela uppfattningen, att de, som har vissa kroppsliga defekter eller som länge har varit sjuka, inte har någon möjlighet att börja arbeta.

I programskriften »60-talets socialpolitik», som antogs av stämman i Linköping, har frågan om produktionsfrämjande verkningar av vissa socialpolitiska insatser inte behandlats i inledningen och inte heller i kapitlet »Socialpolitikens mål och medel». Som redan framhållits i föregående artikel om högerpartiets allmänna attityd till socialpolitiken är grundtemat, att socialpolitiken skall inriktas på att skapa bättre vårdmöjligheter för dem, som är ur stånd att klara sig själva och att detta måste ske även på bekostnad av samhällsinsatserna på de sociala bidragens område.

De ekonomiska synpunkterna i inledningen handlar om att den enskilde bör bära kostnaderna, för grundskyddet i mån av förmåga och för standardtryggheten genom försäkringsmässigt beräknade avgifter.

De produktionsfrämjande verkningarna tas upp i kapitlet om hälso- och sjukvård: »En väl planerad och genomförd förebyggande hälsovård kan avsevärt minska behovet av sjukvård. Belysande exempel härpå är tuberkulosbehandlingen. Den förebyggande hälsovården inte bara förhindrar eller minskar mänskligt lidande utan den är också ett viktigt led i en produktions-

främjande socialpolitik.» Vidare hävdas, att rehabiliteringsvården ur såväl medicinska som samhällsekonomiska synpunkter måste bli tillräckligt omfattande.

I skriften »Besked från högerpartiet» förekommer på det socialpolitiska fältet ett avsnitt om familjepolitiken och ett om de gamlas problem. I skriften »Oppositionens väg» av Hillerdal-Delin-Eriksson domineras avsnittet »Socialpolitiken i framtiden» helt av vårdfrågorna. Under rubriken »Målsättningen för hjälpen åt handikappade» konstateras mera i förbigående, att det redan av snöda samhällsekonomiska skäl förmodligen kan visa sig vara god politik att satsa t. ex. på utbyggd reumatiker-vård.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att tanken på en produktionsfrämjande socialpolitik inte spelat någon dominerande roll i den socialpolitiska debatten inom högern efter 40-talet. Vid stämman i Linköping 1962 förekom förslag om att man i kapitlet »Socialpolitikens mål och medel» skulle ta in en sats om att socialpolitiken på många områden kan ges en produktionsfrämjande inriktning varefter en exemplifiering skulle följa. Inga argument framfördes i debatten mot detta förslag, men det avvisades ändå av stämman. Det är knappast troligt, att stämmans beslut innebar något ställningstagande, utan resultatet förefaller snarare vara ett uttryck för tendensen att

slentrianmässigt avvisa ändringsförslaget.

I Paul Lindbloms tidigare citerade arbete förekommer avslutningsvis följande antagande beträffande de framtida motsättningsarna inom socialpolitiken: »Det finns tecken, som tyder på, att 1960-talets socialpolitik kommer att präglas av en motsättning mellan dem, som vill begränsa socialförsäkringarnas och andra generella förmånens omfattning, men däremot är villiga att satsa på vårdområdena och dem, som anser, att socialförsäkringarna fortfarande skall ge en omfattande grundtrygghet, men som samtidigt inser, att vi har mycket att ta igen inom barnavård, ungdomsvård, nykterhetsvård etc.

Denna motsättning är i flera avseenden konstruerad och den försvårar en fruktbar, konkret analys av hur socialpolitiken verkar på olika områden. Det är mycket naturligare att utgå ifrån, att vi behöver ge båda grenarna stöd och inrikta diskussionen på hur avvägningsfrågorna skall lösas — dem kan vi aldrig komma ifrån.»

Det har redan framgått, att högerpartiet satsar hårt på vårdfrågorna och detta förefaller i högsta grad välmotiverat, särskilt som även Lindblom medger, att man inte kan slå bort den välmotiverade kritiken mot »att de generella reformerna tagit så mycket intresse i anspråk, att man har försummat att planera i tillräcklig omfattning

för olika marginalgrupper, långvarigt sjuka, invalider, hörselskadade, synsvaga, blinda, spastiker, psykiskt efterblivna, psykopater och många andra grupper». Frågan huruvida det är motiverat att konstruera en motsättning mellan dessa behov och de generella åtgärderna återstår emellertid. Om man nämligen i enlighet med av högerpartiet framförda förslag övergår till mera försäkringsmässigt beräknade avgifter, som den enskilde själv får bära, behöver inte skattebetalarna belastas i lika hög grad som tidigare genom generellt verkande socialförsäkringar. Det skulle föra för långt att här i detalj redovisa partiets tidigare attityd när det gäller socialförsäkringarna, men man finner ständigt uttryck för en positiv inställning till en fortsatt utbyggnad och samordning av socialförsäkringssystemet och det förefaller inte att finnas några skäl att överge denna ståndpunkt.

Partiet har känt ett behov av att markera en mera dynamisk inställning på det sociala området än i slutet av femtiotalet, utan att för den skull uppge det starka motståndet mot tendenserna att använda socialpolitiken som ett instrument för inkomstutjämning. När det gäller avvägningsfrågorna beträffande vad man bör satsa på utöver vårdområdena, de eftersatta minoriteterna osv., förefaller det rimligt att bedöma olika åtgärder »icke ur sentimental synpunkt, utan med hänsyn till deras inver-

kan på den allmänna produktionsstandarden och därmed även på den allmänna levnadsstandarden», för att tala med Gunnar Heckscher. Den produktionsfrämjande socialpolitiken är endast ett exempel på en frågeställning i tidigare konservativ debatt i vårt land som kan vara värd att beakta i det fortsatta programarbetet inom partiet. Den tidigare familjepolitiska diskussionen innehåller också många synpunkter som kunde vara värda att påminna om. Slutligen bör den so-

cialpolitiska utvecklingen i det övriga Europa studeras, inte minst i länder som länge haft borgerliga regeringar.

Konservatismen får aldrig förfalla till en statisk syn på samhället. Det är dock i lika hög grad en statisk attityd att hänga fast vid en socialpolitik som införts i ett tidigare skede med andra förhållanden, som att motsätta sig nya reformer, men det glömde bestämt herr Lindblom bort att framhålla!