

Reformpolitik vid skiljevägen

Av Assar Lindbäck och Olof Palme

Ingen förnekar numera, att socialdemokratin varit socialpolitikens bärare framför andra partier i Sverige. Socialdemokratin inriktning på socialpolitiskt reformarbete har till och med varit så karakteristisk för partiet, att allmänheten ofta kommit att sätta likhetstecken mellan socialpolitik och socialdemokratisk politik.

Detta är inte heller särskilt förvånande. Socialpolitiken har otvivelaktigt varit huvudlinjen i arbetarrörelsens strävan att i praktisk politik förverkliga socialismens jämlikhetsideal. Samtidigt har en mängd radikala paroller, som i äldre tid spelade en framträdande roll i socialdemokratin förkunnelse, minst sagt skjutits i bakgrunden. Socialdemokratin har — samtidigt som samhället reformerats — mutats in alltför betydande delar av den nuvarande samhällsorganisationen för att hänge sig åt samhällsomstörtande verksamhet i hävdvunnen betydelse. De gamla parollerna finns kvar huvudsakligen — förefaller det — för att skänka glans åt jubileumsfestligheter och festivitas åt partiprogrammet. Där vilar i upphöjd ro republiken, religionsfriheten, vidsträckt socialiseringsaktioner och diverse andra socialistiska tilltag.

Socialpolitiken är inte längre en bar-

rikad. Den har i stället blivit en gemensam plattform på vilken det råder betydande trängsel. Alla partier framträder som ihärdiga reformvänner. Att folkpartiet vill framstå som den ihärdigaste bland ihärdiga beror sannolikt på ett starkt förnummet kompensationsbehov för tidigare försyndelser.

Socialpolitikens sociala ställning medför att enighet i praktisk politik på denna punkt lätt ger intryck av ideologisk enighet över hela fältet. Inte så få tycks dra den slutsatsen, att det därför är ganska likgiltigt vilket av de många reformvänliga partierna man ger sin röst. Denna likgiltighetstanke har som bekant fått sin främsta företrädare i Dagens Nyheter — i pauserna mellan tidningens ilska angrepp mot socialdemokratin. Dagens Nyheter har också dragit de praktiskt-politiska slutsatserna av sin tes om en långtgående idégemenskap mellan de politiska partierna genom att förorda permanent samlingsregering, med beslutande folkröstning (och Bonnierpressen) som folkligt korrektiv.

Men den ideologiska enigheten är kanske inte så stor som den ser ut. Att vara principiellt enig om socialpolitiska reformer är en sak; att acceptera konsekvenserna beträffande skattenivå och

erforderliga samhällsringripanden är en annan sak. Redan här tar idégemenskapen i allmänhet slut. De borgerliga partiernas reformvilja kan inte helt betvinga ideologiska hämningar och intressebindningar vid bestående institutionella förhållanden.

Dessutom kan inte en radikal samhällsömdanande politik bestå av enbart socialpolitik. Det är svårt att föreställa sig fortsatt samhällsömdaning utan genomgripande omstöpningar av bestående institutionella förhållanden inom exempelvis näringsliv, arbetsliv och utbildningsväsende — åtgärder som måste te sig betydligt mera stötande för samhällsbevarande meningsriktningar än socialpolitiken. Detta betyder inte att socialpolitiken spelat ut sin roll; den kommer givetvis att även i fortsättningen vara en väsentlig del av en samhällsömdanande politik. Däremot är det viktigt, att de socialpolitiska framgångslinjerna successivt omprövas i takt med samhällsutvecklingen och anpassas efter de allmänna socialistiska målsättningarna. Därvid behöver man naturligtvis inte begränsa diskussionen till åtgärder som rymms inom socialdepartementets huvudtitel.

SOCIALDEMOKRATINS reformverksamhet under 30- och 40-talen var mycket starkt inriktad på generella inkomstomfördelade socialreformer. De växande socialutgifterna utgjordes kostnadsmässigt huvudsakligen av *direkta* subventioner till hushållen — transfereringsutgifter — även om vissa reformer också innebar en ökad statlig konsumtion och ökade statliga investeringar. Ännu generellare än de direkta subventionerna verkade

de statsutgifter, som i form av *indirekta* subventioner syftat till att hålla nere priserna på vissa varor, framför allt bostäder och livsmedel. Flertalet av de dyraste socialreformerna kom alltså att direkt beröra mycket stora befolkningsgrupper, ofta en majoritet av befolkningen. Det gällde åldringar och dem som har försörjningsbörda gent emot åldringar; det gällde barnfamiljer, sjuka och arbetslösa. Men det gällde också den förvärvsarbetande befolkningen, som genom socialpolitiska ingripanden fick sina arbetsförhållanden, sin fritid och semester förändrade, och som fick priserna på varor, som spelar särskilt stor roll i de lägre inkomsttagarnas budget, relativt sett sänkta.

Det kan inte heller råda något tvivel om att inriktningen på mycket generella inkomstomfördelade socialreformer under 30-talet och under de första efterkrigsåren ur många synpunkter varit en mycket klok politik. Det var, för det första, en politik som stod i god överensstämmelse med den reformistiska socialismens värderingar. Stora befolkningsgrupper, som levde i fattigdom och ekonomisk otrygghet, tillförsäkrades en drägligare levnadsstandard och ett visst mått av ekonomisk trygghet. Eftersom de sociala missförhållandena gällde majoriteten av befolkningen var det naturligt att satsa på mycket generella reformer. Massfattigdomen var den generella socialpolitikens inspiratör.

En mycket kostnadskrävande generell socialpolitik låg också av ett annat skäl bra till under 30-talet och tycktes göra det ännu vid krigsslutet, med de då vanliga förväntningarna om en förestående depression. Växande statsutgifter

REFORMPOLITIK VID SKILJEVÄGEN

ökar de disponibla inkomsterna och efterfrågan på varor och tjänster i samhället, såvida inte statsutgifternas expansiva effekt helt och hållet neutraliseras av ökade skatter. Så länge man inte har full sysselsättning, leder den statliga utgiftsexpansionen under denna förutsättning till en samhällsekonomisk expansion mot högre sysselsättning och större real nationalinkomst.

I dagens samhälle med full sysselsättning och nästan permanenta tendenser till inflation är situationen en annan. Om vi inte vill öka inflationsriskerna måste ökade statsutgifter — det må sedan gälla ökade statliga investeringar, statlig konsumtion, direkta subventioner eller indirekta subventioner — kompenseras av skatter som verkar "efterfrågedödande" i samma utsträckning som nya statsutgifter verkar "efterfrågeskapande". Och vad värre är: skattestrycket har främst på grund av generella subventioner och våldsamma försvarsutgifter kommit upp till en sådan nivå, att även många socialdemokratiska politiker gripits av starka betänkligheter. Det är numera inte bara änkenåden på Östermalm i EWK:s berömda teckning, som anser, att "skattesänkning är vår viktigaste SOCIALA REFORM". Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet har värvat meningsfränder åt änkenåden också bland socialdemokratiska politiker.

REFORMVERKSAMHETEN har alltså kommit i kläm. Det borde ge oss anledning att stanna ett ögonblick och fråga, vart vi egentligen syftar. Det är nödvändigare än tidigare att vid varje nytt reformförslag fråga, om det är denna re-

form, som utifrån våra värderingar är mest angelägen. Avvägningsproblemet kommer i förgrunden. Vid fullt utnyttjande av våra produktiva resurser blir vår uppoffring för en reform, vad vi i stället får avstå från att göra i fråga om andra önskvärda ting.

Vilka är då de aktuella reformönskemål som skall vägas mot varandra?

Det föreligger, för det första, starka krav på fortsatta *generella* reformer. Den mest generella av dessa är väl en allmän skattesänkning. Tjänstepensionering, arbetstidsförkortning, höjda barnbidrag är andra mycket generella reformer, som varit aktuella i flera år. Det är reformer som berör stora befolkningsgrupper. De är väl inarbetade i det allmänna medvetandet, och de dominerar den politiska debatten. Det är också fråga om mycket dyrbara reformer.

Men det finns många andra angelägna reformkrav. Många minoritetsgrupper har inte följt med i den allmänna standardstegringen. Vi har ojämnheter i inkomstfördelningen, som inte kan utjämnas med en aldrig så solidarisk lönepolitik, därför att de grupper det här gäller i stor utsträckning inte är förvärsarbetande. Det gäller invalider, partiellt arbetsföra, kroniskt sjuka, samt psykiskt skadade människor som brottslingar och sinnessjuka. Men det gäller också grupper som ogifta mödrar, änkor, studerande ungdom, konstnärer, bostadslösa och många andra minoriteter i samhället. Forskning och utbildning är andra väsentliga områden för reformer, som visserligen minskar utrymmet för konsumtion i dag, men som på längre sikt kan höja levnadsstandarden och öka jämlikheten i samhället.

Även en mycket schematisk inventering av aktuella reformkrav på dessa områden visar, att det också här blir fråga om högst betydande kostnader.

LÅT oss börja med *fångvården*. 1945 beslöts den stora straffverkställighetsreformen. Den hälsades som ett genombrott för en human och mänsklig syn på brottsligheten. Reformen förutsatte en genomgripande omdaning av fångvårdsväsendet. Så kom investeringsåtstramningen. Därefter hände inte så mycket.

År 1950 lade justitieministern i proposition till riksdagen fram riktlinjer för fångvårdens framtida organisation. Det konstaterades där, att fångvården endast ägde tre moderna anstalter (Hall, Håga, Skenäs). Resten var "mer eller mindre otidsenliga och i många fall klart olämpliga som instrument för modern anstaltsvård". Ett omfattande nybyggnadsprogram förklarades nödvändigt. Statsutskottet gisslade inför de ekonomiska konsekvenserna och manade till "försiktighet".

Sedan dess har Roxtuna byggts färdigt. Av Sveriges ca 3 000 fångar torde för närvarande ca 2 000 vara intagna i anstalter som är klart undermåliga för modern fångvård. Om man räknar med ett oförändrat antal fångar och försiktigt anger byggnadskostnaden per vårdplats till 50 000 kr., skulle en utbyggnad av fångvårdsanstalterna till civiliserat skick kosta 100 milj. kr. Detta bara byggnadskostnaderna. Dessutom har fångvården betydande personalsvårigheter att kämpa med. I propositionen 1950 framhöll justitieministern, att starka skäl talade för en genomgripande förändring av personalorganisatio-

nen. Den öppna kriminalvårdens svårigheter är alltför väl kända för att återigen behöva dras fram i ljuset.

Det har tagit lång tid, innan opinionen fått upp ögonen för *sinnessjukvårdens* betryckta läge. Numera är dock missförhållandena ganska allmänt kända. Bristen på vårdplatser och personal medför att många sinnessjuka, som med moderna behandlingsmetoder kunnat återvinna hälsa och arbetsförmåga, drabbas av livslång invaliditet. Den psykiatriska forskningen är också synnerligen eftersatt. Anstalterna är till stor del i ett bedrövligt skick; som exempel kan nämnas, att de sinnessjuka får sämre mat än patienterna på kroppssjukhus. Samtidigt som resurserna är helt otillräckliga, ökar frekvensen av sinnessjukdomar och neuroser.

I december lade statens kommitté för sinnessjukvårdens utbyggnad fram ett betänkande. De totala byggnadskostnaderna för en upprustning av sinnessjukhusen beräknar kommittén till 495 milj. kronor och för sjukhus för psykiskt efterblivna till 85 milj. kronor. Kostnader för utrustning av nya vårdplatser beräknas till 15 resp. 5,5 miljoner. Driftkostnaderna beräknas öka med 33 miljoner per år.

Men det är inte bara anstalterna, som behöver upprustas. Härtill kommer kostnaderna för en oundgänglig förbättring av den öppna psykiska vården, den psykiatriska forskningen och personalutbildningen.

Missförhållandena inom sinnessjukvård och fångvård är en tragik i det sociala reformverket. Efter hårdnackat konservativt motstånd har en växande opinion accepterat moderna, humana

REFORMPOLITIK VID SKILJEVÄGEN

vårdprinciper. Men eftersom samhället inte ställt erforderliga resurser till förfogande, har humaniteten till stor del stannat på papperet. Naturligtvis finns det risker för att andra vårdområden, såsom den psykiska barnvården, ungdomsvården och åldringsvården går samma väg.

Det är svårare att precisera kostnaderna för hjälp- och anpassningsåtgärder för andra minoriteter i samhället, som släpat efter i den allmänna standardhöjningen. Detta gäller t. ex. de partiellt arbetsföra, bland annat på grund av svårigheten att avgränsa gruppen. Men det är säkert fråga om tiotusentals människor. Om socialpolitikens syfte är att öka de enskilda människornas utvecklingsmöjligheter, måste en anpassning till normalt mänskligt liv av denna samhällsgrupp vara en central politisk uppgift. Dessutom kan en rationell uppläggning av den s. k. rehabiliteringen säkerligen medföra betydande samhällsekonomiska vinster genom ökad produktionsförmåga och minskade kostnader för socialunderstöd.

Samma svårighet att precisera kostnaderna föreligger när det gäller de andra eftersatta minoritetsgrupperna: kroniskt sjuka, ogifta mödrar, änkor, bostadslösa, psykiskt störda barn, missanpassad ungdom, konstnärer, studerande ungdom etc.

ETT annat reformområde, som hittills i alltför hög grad skjutits i bakgrunden, är *kulturpolitiken*, inte minst utbildning och forskning.

Växande ungdomskullar och växande utbildningsaptit hos befolkningen håller på att spränga skolans ramar. Förra

året måste över 12 000 sökande till realskolans första klass avvisas på grund av platsbrist. Och ännu har vi bara sett början. När man samtidigt av årets statsverksproposition kan utläsa att ansökningar om folkskolebyggen för 975 miljoner kronor ligger inne hos Skolöverstyrelsen, och samma styrelse anser att byggnadstillstånd borde ges för 340 miljoner årligen, medan den beviljade kvoten uppgår till 152 miljoner för nästa år, då må det vara tillåtet att hysa onda aningar för framtiden. Samma tendens kan skönjas beträffande läroverken. Skolöverstyrelsen föreslog en byggnadskvot för läroverken på 65 miljoner för nästa år. Den skars ned till 24 miljoner. En fortsättning av den upprustning av yrkesutbildningen, som nu påbörjats, kommer också att bli mycket kostnadskrävande.

Klagoropen från universitet och högskolor, som visserligen är senkomna och delvis sammanhänger med sällsynt dålig planering inom universitetens själva, har ett mycket reellt underlag. Missförhållandena är desto allvarigare, eftersom man kan förutse såväl en alltmera markerad brist på akademisk arbetskraft som en starkt ökad tillströmning till universiteten. Universitet och högskolor är därigenom en flaskhals, som hindrar en förnuftig lösning av viktiga samhällsproblem och försvårar annan reformverksamhet. En ökning av det årliga anslaget till högskoleutbildning med en relativt liten summa som exempelvis 20 miljoner skulle innebära en betydande förbättring, om samtidigt en institutionell omdaning av universiteten företogs.

Den enkla sanningen är att landet

har växt ur sitt utbildningsväsende. Allt ilsknare målsmän och allt ilsknare ungdomar, som tar talet om lika startchanser på allvar, kommer att med allt större styrka påfordra en väsentlig utvidgning av kapaciteten. Vad som krävs är en genomgripande omställning i vår attityd till vad som är rimligt att lägga ned på utbildningsväsendet, en omställning av precis samma slag som den, som medförde att man utan större svårighet plötsligt kunde mångdubbla anslagen till socialpolitik, militära ändamål och vägväsende. För den som tycker att detta är fantasteri, kan det utgöra en tröst, att samma tankar nyligen framförts av Walter Lippman beträffande Amerikas förenta stater.

Liknande expansionsbehov föreligger också beträffande den vetenskapliga forskningen. Det är allmänt omvittnat, att den på många områden befinner sig i ett mycket prekärt läge. Ändå är det forskningens och teknikens framsteg, som varit den viktigaste orsaken till den väldiga produktionsstegringen under de senaste hundra åren. En forskning på svältkost betyder oerhörda samhällsekonomiska förluster på längre sikt. Den tekniska utvecklingen ställer krav på resurser för forskning av helt annan storleksordning än de nuvarande. Ökade forskningsanslag på det medicinska området kan på något längre sikt minska kostnaderna för sjukvård och socialvård. Man kan illustrera detta med ett sifferexempel, som anförts av Hans Boman i en artikel i *Tiden* förra året. Boman ställde mot varandra de kostnader på säg 3 miljoner, som en målforskning beträffande tandrötens orsaker skulle dra med sig under en

10-årsperiod, och de kostnader på uppskattningsvis 1,5 miljard, som tandvården i landet kan beräknas dra under samma tid.

Men det finns andra argument än effektivitetsskäl, som kan dras fram för att motivera ökade kulturanslag. Utbildningens demokratisering måste vara en central punkt i en politik, som syftar till klassamhällets avskaffande. Det är tydligt att under 20 års socialdemokratiskt regerande har klassamhället på denna punkt grävt sig fast i sina positioner. Studentstatistiska utredningen 1952 kunde beräffande socialrekryteringen till universiteten anförda att "arbetarsöner och arbetardöttrar är något mindre företrädda nu än tidigare". Dessutom leder vidgade utbildningsmöjligheter på längre sikt till ett ökat arbetskraftsutbud som — förutom den produktionshöjande effekten inom näringslivet — bör verka inkomstutjämnande i samhället. Demokratiseringen av utbildningsväsendet bör vara en lika väsentlig väg att höja produktiviteten inom näringslivet som industriinvesteringar och en lika effektiv väg att öka den ekonomiska jämlikheten i samhället som progressiv beskattning och solidarisk lönepolitik. Men det torde krävas ytterligare några tiotal miljoner för att avlägsna de ekonomiska utbildningshindren och röja upp det sociala problem som studieskuldssättningen utgör.

Vi har i det föregående, utan anspråk på fullständighet, sökt i grova drag ange kostnaderna för en upprustning av vissa väsentliga vård- och forskningsområden. En summering av dessa

REFORMPOLITIK VID SKILJEVÄGEN

kostnader visar, att beloppen blir av sådan storleksordning, att dessa reformer i hög grad blir verkliga alternativ till stora generella inkomstomfördelande reformer och till skattesänkningar. Enligt en uppskattning i årets statsverksproposition kan statens inkomster vid nuvarande skattekvoter väntas öka med ett par hundra miljoner kronor mer per år än de rent automatiska utgiftsökningarna. Att både sänka skatterna och vidtaga en någorlunda tillfredsställande upprustning av eftersatta vård- och forskningsområden blir därför knappast möjligt om inte samtidigt andra statsutgifter skärs ned. Sådana nedskärningar bör givetvis också kunna diskuteras. Det är ju inte alldeles säkert, att exempelvis alla direkta och indirekta subventioner, som i stor utsträckning inspirerades av ett samhälle, som såg ganska annorlunda ut än det nuvarande, är viktigare i dag än de reformer, som ännu inte genomförts. Hur är det exempelvis med bostadssubventionerna, som under nuvarande budget uppgår till nära 500 miljoner kronor? Och hur är det med livsmedelssubventionerna på ungefär 300 miljoner kronor? Är det alldeles säkert, att dessa indirekta subventioner är viktigare utifrån en socialistisk samhällsyn än alla de reformer, som vi skulle kunna genomföra, om dessa subventioner skärs ned?

Med dessa frågor är vi rakt inne i reformpolitikens avvägningsproblem. Är det säkert, att en dylik avvägning — om den görs rationellt — ger prioritet åt fortsatta generella reformer? Kräver inte i stället vår socialistiska ideologi, med sitt krav på solidaritet mot miss-

gynnade samhällsgrupper, att vi hjälper upp eftersatta minoriteter i samhället till en dräglig standard, innan vi beviljar oss själva fortsatt standardhöjning genom skattesänkning, höjda indirekta subventioner, arbetstidsförkortning, tjänstepensionering eller höjda barnbidrag? Bakom denna fråga ligger inte någon underskattning av värdet av generella reformer. Tvärt om; reformer som allmän tjänstepensionering och förkortning av arbetstiden är naturligtvis mycket angelägna. Men det vore beklagligt, om generella reformer också i fortsättningen drivs så hårt, att all annan reformverksamhet kommer på undantag. Kan det verkligen, för att använda en formulering av Kaj Björk i denna tidskrift för ett par år sedan, vara "särskilt entusiasmerande att arbeta för en politik, som innebär att medborgarna för varje år skall kunna konsumera lite mer mat, kläder, cigaretter, biobiljetter, cyklar och radioapparater, om man samtidigt underlåter att på allvar ta itu med hjälp- och anpassningsåtgärder för bortglömda minoriteter i samhället?"

Borde inte en annan konsekvens av en rationell avvägning bli en radikal ökning av anslagen till utbildning och forskning under de närmaste åren — helst en flerdubbling av forskningsanslagen? Detta skulle visserligen betyda att utrymmet för ökad privat konsumtion i dag skulle minska något, men det skulle skapa högre levnadsstandard och ökad jämlikhet i framtiden.

DETTA är gamla kända problem. Det är problemet hur stor del av de samlade resurserna, som skall disponeras av

den del av befolkningen, som lever på förvärvsarbete, och hur stor del som skall disponeras av andra befolkningsgrupper; och det är problemet om hur stor del av våra resurser, som skall användas till konsumtion i dag och hur stor del som skall avdelas för investeringar — i detta fall för utbildning och forskning.

Men vi har velat peka på risken för att reformpolitiken slentrianmässigt rullar vidare i gamla hjulspår utan hänsyn till förändringar i samhällets struktur. I en rationell reformpolitik måste framgångslinjerna ständigt anpassas efter å ena sidan nya drag i samhällsstrukturen och å andra sidan våra värderingar och allmänna målsättningar.

För den praktiska politiken under de närmaste åren borde en sådan anpassning innebära en förskjutning från generella till speciella reformer. Detta skulle betyda att *hjälp- och anpassningsåtgärder till förmån för missgynnade minoriteter samt avsevärt höjda anslag till utbildning och forskning gavs företräde framför generella subventioner och allmän skattesänkning*. Om en skattesänkning nödvändigtvis skall genomföras, bör andra statsutgifter — i första hand indirekta subventioner — skäras ned för att bereda utrymme för här förordade reformer.

En sådan politik gör måhända inte ett särskilt röstvinnande intryck. De borgerliga partiernas medverkan är därför inte att räkna med, särskilt som

politiken förutsätter ett relativt högt skattetryck och en tillväxt av den offentliga sektorn i försörjningsbalansen. Högers jolmiga propaganda om "vardagsmänniskan på egna ben" bygger naturligtvis på en förhoppning att solidaritetstanken skall spricka i det ögonblick som tillräckligt många människor, bl. a. tack vare samhällets stöd, känner sig starka nog att klara sig utan samhällets stöd. Folkpartiet säger sig visserligen företräda en radikal vänsterpolitik, men satsar samtidigt sin politiska framtid på skattesänkingskrav, som skulle göra en radikal politik omöjlig.

Även i framtiden är det sålunda endast socialdemokratin som kan bära upp en progressiv reformpolitik. I den allt hårdare konkurrensen om väljargrupperna kan en sådan uppgift te sig övermäktig. Det kan synas lättare att vädja till majoritetens känsla för solidaritet och jämlikhet, när det gäller topphuggning av höga inkomster till förmån för en fattig majoritet, än när det gäller stöd åt eftersatta minoriteter.

En reformpolitik i dagens läge ställer därför avsevärt större krav än tidigare på jämlikhetens och solidaritetens anhängare. Men man bör nog inte underskatta det stöd som reformpolitikens målsättningar faktiskt har inom opinionen i allmänhet och socialdemokratin i synnerhet. Man bör heller inte underskatta den styrka som ligger i att politiken konsekvent står i samklang med de socialistiska värderingarna.