

Nr 351.

Av herr **Olsson** i Stockholm m. fl., *angående revision av gällande fattigvårdslagstiftning.*

Nu gällande fattigvårdslag blev antagen 1918. Denna lag är nu, knappt 20 år senare, i hög grad föråldrad och kräver en grundlig reformering. När den antogs betecknades den såsom ett mycket stort framsteg på sociallagstiftningens område. Den bröt med den dittills (och ännu i stor utsträckning) gällande uppfattningen om att hjälp till de fattiga var en ynnest från samhällets sida, vilken ingen hade rätt att pocka på. Lagen gav i stället den enskilde rätt att, i vissa fall och då sådana omständigheter förelåg, yrka på samhällets hjälp samt stipulera skyldighet för samhället att under vissa i lagen angivna grunder meddela sådan. Enligt lagen är fattigvårdsmyndighet ålagd ingripa hjälpende då sådant behov föreligger, även om den hjälpbehövande själv icke gjort framställning därom. Den rätt varom här talas tillkommer dock icke alla, oaktat behov av hjälp finnes, utan endast de i § 1 i fattigvårdslagen uppräknade kategorierna. Dessa är barn, åldringar, sjuka o. s. v. Oförvållat arbetslösa är däremot icke upptagna. Den nämnda rätten är också avhängig återbetalningsskyldighet. Denna skyldighet åligger den, vilken mottagit hjälpen eller, därest denne saknar möjligheter därtill, den som kan anses ha underhållsplikt gentemot understödstagaren. Den hjälp samhället lämnar är sålunda att betrakta som ett lån.

Andra nödställda än de, vilka kan hänföras till de i § 1 uppräknade kategorierna, kan även erhålla hjälp. S. k. frivillig fattigvård, enligt § 2. Dock ankommer det helt på vederbörande fattigvårdsmyndighet huruvida hjälp i sådant fall skall lämnas eller icke. Därest oförvållat arbetslösa icke erhåller annan hjälp kan de således söka fattigvård enligt denna paragraf. I motsats till åldringar, sjuklingar o. a. kan de icke framställa sitt krav med stöd av lag, utan ankommer det på fattigvårdsmyndigheter att bestämma om hjälpen skall beviljas eller ej. Återbetalningsskyldighet föreligger även för understöd som erhållits enligt denna bestämmelse.

Oaktat icke fullt 20 år förflutit sedan denna lag antogs och fastän den betraktas som en social lag, som utan att vara fullkomlig ändock sträckt sig ganska långt, är lagen i dag i hög grad otillfredsställande ur såväl social som ekonomisk synpunkt. Utvecklingen rider fort. Vi lever nu under helt andra förhållanden än de, som rådde 1918, inte minst på det sociala området. Bl. a. var arbetslösheten för 20 år sedan och åtskilliga år senare en företeelse av säsongmässig — och i de fall den drabbade icke säsongarbetare — av temporär art. Rationaliseringen inom industri och på andra områden samt driftskoncentrationerna (senast Gimoindustriciens nedläggande) har på kort tid ska-

pat helt andra förhållanden än de tidigare rådande. Arbetslösheten har erhållit permanent karaktär, stora delar av befolkningen i förut ekonomiskt blomstrande bygder har på en gång ställts utan utkomstmöjligheter, fattigvårdsklientelet har föryngrats. Det är emellertid icke endast individerna, som drabbats hårt av denna utveckling. Kommuner med tidigare relativt god ekonomi har genom den arbetslöshet, förlust av skatteobjekt och andra förhållanden, som den ekonomiska depressionen, rationaliseringen och driftskoncentrationerna åstadkommit, råkat i ekonomiska svårigheter.

Fastän det skett en sådan väldig och genomgripande omändring på det sociala och ekonomiska området, en omändring som ovillkorligen måste ställa stora krav på samhällets sociala hjälpåtgärder, är fattigvårdslagen i huvudsak densamma som då den antogs 1918. Detta har till följd å ena sidan ökade fattigvårdskostnader för kommunerna samt tyngre skattebördor för den enskilde utan att å andra sidan de hjälpbehövandes behov på långt när kunnat tillfredsställas. Med stöd av fattigvårdslagens bestämmelser har nödställda arbetslösa avvisats av fattigvårdsmyndigheterna, under framhållande av att »de icke ägde befogenhet lämna hjälp till friska och arbetsföra personer». Att inget arbete stått eller står att få för dessa »friska och arbetsföra» tages ingen hänsyn till. För de berättigade understödstagarna har hjälpen knappats in till långt under behovsgränsen, och de hjälpsökande ha gallrats på ett sätt som är samhället föga värdigt. Orsakerna till detta är icke att söka i bristande vilja att hjälpa, även om sådan kan spåras på vissa håll, utan fastmer i en av ett missriktat sparsamhetsnit motiverad strävan att hålla kommunernas utgifter nere så mycket som möjligt.

Om det ännu 1918 ansågs riktigt, att det var varje kommuns skyldighet att ensam sörja för de hjälpbehövande inom kommunen kan denna princip nu icke längre vara gällande. Man kunde tillämpa denna princip så länge hjälpbehovet stod i viss proportion till kommunens befolkning och skatteunderlag, varigenom de olika kommunerna hade ungefär lika stor proportionell fattigvårdsutgift att bära. I och med att hjälpbehovet kom att växla mellan de olika kommunerna, icke minst på grund av rationaliseringen och driftskoncentrationen, kan denna princip icke längre anses vara riktig. Det är nämligen ett statistiskt bevisat faktum, att fattigvårdsutgifterna drabbar kommunerna högst olika. Industrikommunerna på landsbygden har högre fattigvårdsutgifter än kommunerna med enbart jordbruk, och städer med industrier har större kännning av fattigvården än städer med handel eller blandad industri och handel. Några statistiska siffror skall ge belägg för detta påstående.

Under 1931 uppgick fattigvårdskostnaderna inom landskommunerna, sedan inkomsten genom återbetalningar, ersättningar och andra inkomster — dock ej skatter — frändragits, till ett sammanlagt belopp av 41 781 404 kronor. Motsvarande belopp för städerna uppgick samma år till 35 540 972 kronor. Under år 1932, det sista året för vilket statistik föreligger, sjönk motsvarande

summa för landskommunerna till 35 958 813 kronor medan den däremot för städerna steg till 39 159 275 kronor.

För att få ett riktigt begrepp om vad dessa summor betyder måste man ställa dem i relation till skattebeloppet. Under 1931 uppgick landskommunernas fattigvårdskostnader till 33,8 % — således till mer än en tredjedel — av hela skattebeloppet, medan utgifterna i städerna stannade vid 16,8 % av den utdebiterade skatten. År 1932 gick landsbygdskommunernas fattigvårdskostnader ner till 29,3 % av den utdebiterade skatten och i städerna till 15,9 av skattebeloppet.

De anförda siffrorna är medeltalet för hela landet. En del kommuner hade, som ovan framhållits, större kännning av fattigvårdsbehovet, andra mindre. I Norrbotten t. ex. uppgick 1932 fattigvårdskostnaderna för landsbygdskommunerna till 30,7 % av de uttagna skatterna, en i och för sig synnerligen hög procentsiffra, men den nådde dock icke på långa vägar upp till Västernorrlands procenttal. I Västernorrlands läns landskommuner uppgick nämligen fattigvårdskostnaderna under 1932 till 48,3 % av de utdebiterade skatterna. I Malmöhus läns landskommuner nådde fattigvårdskostnaderna icke högre än till 18,2 % av det utdebiterade skattebeloppet.

De anförda procenttalen är genomsnittet för landskommunerna inom resp. län. Om man närmare skulle granska relationerna mellan fattigvårdskostnaderna och det debiterade skattebeloppet i de olika kommunerna kommer man säkerligen i flera fall upp till rent av häpnadsväckande resultat. Allt detta visar, att nuvarande fattigvårdssystem är föråldrat och poekar på en snar och genomgripande omläggning. Denna fråga har också under de senare åren varit uppförd på dagordningen. Under den debatt som förts och de utredningar som företagits har det dock varit svårt att finna en linje efter vilken frågan kunde lösas. Kravet på att staten skulle övertaga fattigvårdsväsendet har sedan länge varit aktuellt. Den i början av 1930-talet tillsatta skatteutjämningsberedningen har också denna fråga under behandling, men vågade icke komma med ett så genomgripande förslag utan stannade vid ett förslag om att landstingen skulle omhändertaga fattigvårds- och barnvårdsanstalterna medan kommunerna alltjämt skulle handha och bestrida utgifterna för den övriga delen, såsom hemunderstöd och tillfällig fattigvårdshjälp. Därigenom skulle visserligen en god del av fattigvårdskostnaderna avlyftas vissa kommuner samt fördelas på skattedragarna inom landstingsområdet, men det hade dock icke på långt när löst frågan vare sig ur kommunalekonomisk eller rent social synpunkt. Förslaget synes också ha kommit bort i den väldiga utredningskvarnen.

På senaste tiden har i riksdagen väckts motioner avseende en reformering av fattigvården. I en av riksdagsman Otto Wangson i första kammaren väckt motion har framförts krav på omläggning av gällande regler för beviljande av fattigvård. Han framhåller därvid, att de sociala förutsättningarna, som en gång låg till grund för fattigvårdslagens antagande, numera

ha avsevärt förändrats, främst genom tillkomsten av arbetslöshetens problem. De åtgärder som under senare år vidtagits för att lösa detta problem saknar den allmänna och obligatoriska karaktär, som bör fordras — de kan icke garantera hjälp. Motionären hade vidare föreslagit tillägg till § 1 innebärande, att person som anmält sig hos organ för den offentliga arbetsförmedlingen såsom arbetssökande men likväl icke erhållit lämpligt arbete skall ha rätt till hjälp. Wagnsson föreslår vidare ett tillägg till § 2, innefattande, att den, som befinner vara i behov av fattivård, ej förvägras sådan allenast på den grund, att han äger hemortsrätt inom annan kommun än den, där han vistas, samt att vederbörande hemortsrättskommun förpliktigas ersätta all av vistelsekommunen utgiven fattigvård, ej allenast som nu den enligt § 1.

En annan motionär, Olivia Nordgren, har framfört kravet på bestämmelser som omöjliggör ett allt för hänsynslöst utkrävande av ersättning för meddelad fattigvård. I en annan motion av herr Paulsen har krävts hemortsrättsbestämmelsernas upphävande.

Även om dessa nämnda motioner kan anses vara såväl var för sig som sammantagna betydelsefulla har de ändock bortsett från nödvändigheten av en *fullständig* omläggning av systemet för den samhälleliga sociala hjälpen. Samtliga förslag till åtgärder gå ut på ett bibehållande av denna hjälpverksamhet i form av fattigvård. Vad som ovillkorligen måste krävas, är en fullständig omläggning av hjälpformen så att den icke får fattigvårds karaktär.

Den första förutsättningen härför är, att kommunerna helt och hållet befrias från det sociala hjälpväsendets ekonomiska konsekvenser. Staten bör ensam svara för de ekonomiska bördorna medan förvaltningen och handhavandet av hjälpväsendet alltjämt åvilar kommunerna genom de olika organ, som härför är erforderliga.

Kravet på statens övertagande av fattigvårdskostnaderna är, som ovan visats, ingalunda nytt. När den ännu arbetande kommunalskatteberedningen tillsattes erhöll den i uppdrag att bl. a. utreda frågan om erforderliga jämkningar i den nuvarande fördelningen mellan staten och kommunerna i fråga om samhällsuppgifter samt en eventuell överflyttning på staten eller vice versa.

Beredningen har därvid övervägt möjligheterna att till staten eller landstingen överflytta primärkommunernas fattigvårds- och barnavårdskostnader helt eller delvis. Beredningen har emellertid icke ansett sig kunna förorda vare sig fattigvårdens förstärkande eller överflyttning till landstingen, utan stannat vid den uppfattningen att kommunerna bör i fortsättningen som hittills handha fattigvårds- och barnavårdsangelägenheterna, men att de i stället erhåller bidrag från staten till lättandet av skattebördorna. Detta kan enligt beredningens mening ske enligt tvenne olika alternativ.

Enligt det ena alternativet, alternativ I, skall hänsyn i första hand tagas

till skattetrycket inom de olika kommunerna, både totalt och med hänsyn till den för fattig- och barnavården erforderliga utdebiteringen. Statsbidrag skall, enligt alternativet, utgå till varje kommun, vars kostnader för fattig- och barnavård under ett kalenderår med större eller mindre del överstiger antalet skattekoronor för samma år, dock endast om den utdebiterade kommunalskatten samtidigt överstiger visst minimibelopp.

I det andra alternativet — alternativ II a — har frågan behandlats från den ståndpunkten, att fattigvården och barnavården såsom en statens angelägenhet borde i sin helhet bekostas av statsverket. Då detta emellertid, enligt beredningen, av praktiska skäl icke är görligt, anser den staten i vart fall böra bestrida viss del av kostnaderna. Fasta bidrag bör då, enligt beredningen, utgå till kommuner, som fått vidkännas kostnader för de ifrågavarande ändamålen. Det enklaste sättet att lösa frågan enligt denna linje vore att lämna bidrag till varje kommun med ett fixt belopp för i varje kommun mantalskriven person, men kommittén tänker sig även möjligheten att differentiera statsbidragen med hänsyn tagen till det relativa antalet åldringar och barn inom olika kommuner. (Alt. II b.)

För att belysa verkningarna av ett bidragssystem enligt den ena eller andra av de nämnda linjerna har beredningen verkställt vissa beräkningar, grundade på 1932 års officiella statistik, vid vilka statsbidragen beräknas enligt följande grunder:

Alt. I. Statsbidrag utgår, i den mån utdebiteringen inom kommunen överstiger 6 kronor per skattekorona, med 60 % av det belopp, varmed nettokostnaderna för fattigvården och barnavården överstiger 1,5 gånger antalet skattekoronor. Hänsyn tages ej till landstings- och vägs katt.

Alt. II a. Statsbidrag utgår med 4 kronor per i kommun mantalskriven innevärdare, dock med högst 75 % av nettokostnaden och ej heller med högre belopp än som motsvarar 50 % av utdebiteringen för året inom kommunen.

Alt. II b. Lika med alternativ II a, med den ändringen, att bidraget differentieras med hänsyn tagen till relativa antalet personer under 16 och över 60 år.

Det enligt alternativ I beräknade statsbidraget uppgår till sammanlagt 10,4 miljoner kronor, varav 8,1 miljon kronor hänför sig till landsbygden och 2,3 miljoner kronor till städerna. Bidragets storlek i förhållande till landskommunernas nettokostnader för fattigvård och barnavård varierar avsevärt mellan olika länen från i genomsnitt lägst 4,2 % för Malmöhus län till 34,1 % för Västernorrlands län. Bland städerna framvisar Öregrund det relativt högsta bidragsbeloppet, motsvarande 36,8 % av nettokostnaden.

Enligt alternativ II a har statsbidraget beräknats till 15,4 miljoner kronor för landskommunerna och 8,1 miljoner kronor för städerna. I fråga om statsbidragets storlek i förhållande till kommunernas nettokostnader företer detta alternativ en helt annan bild än alternativ I. De län, som enligt alternativ I skulle bli gynnsammast ställda i bidragsavseende, nämligen Väster-

norrlands län och Norrbottens län, uppvisa här de lägsta procentsiffrorna, nämligen resp. 28,3 och 26,3 %. Endast för ett län, Stockholms, förekommer en lägre procentsiffra, 24,4 %. Däremot skulle de två län, Malmöhus och Kristianstads län, där statsbidraget enligt alt. I skulle vara relativt lägst, vid alt. II a komma bland de högsta med procentsiffrorna 58,2 resp. 62,8 %. Dessa skiljaktigheter i fråga om verkningarna av den ena eller andra bidragslinjen sammanhänger givetvis med den olika principiella innebörden av de båda linjerna.

Alternativ II b slutligen ansluter sig nära till alt. II a, men resulterar för flertalet landskommuner i högre statsbidrag än det sistnämnda alternativet, under det att i fråga om städerna förhållandet är det motsatta, vilket beror på att relativa antalet barn och åldringar i landsortskommunerna oftast är större och i städerna i regel mindre än i genomsnitt för hela riket. Det totala statsbidraget har enligt detta alternativ beräknats till 16,5 miljoner kronor för landskommunerna och 6,6 miljoner kronor för städerna eller till sammanlagt 23,1 miljoner kronor. De båda alternativen utgör egentligen tvenne mot varandra stridande förslag. För att visa detta samt för att illustrera hur en praktisk tillämpning av de båda förslagen skall komma att verka skall några exempel anföras.

Eskilstuna stad, som har en kommunalskatt på 10 kronor och en landstingsskatt på kronor 2:31 per skattekrona, skulle enligt alt. I icke vara berättigad till något statsbidrag medan t. ex. Göteborg, som har en kommunalskatt på kronor 9:35, varav cirka 2 kronor per skattekrona kan anses motsvara landstingsskatt, komme att erhålla ett statsbidrag på kronor 1,13 miljoner kronor. Detta exempel visar, att en kommun med relativt hög kommunalskatt icke erhåller något statsbidrag medan en kommun med en lägre skatt kommer att erhålla sådant.

Med alt. I förhåller det sig så, att de kommuner, vilka äro så att säga rika på fattiga, men fattiga på innevånare, komma att erhålla de högsta statsbidragen, medan alt. II är så upplagt, att de kommuner, som äro rika på innevånare men icke ha så många fattiga, erhålla de högre statsbidragen.

Om alt. I genomfördes skulle t. ex. Stockholms stad icke få mer än omkring 41 000 kronor i statsbidrag, men om däremot alt. II a skulle antagas, komme Stockholm att erhålla ett statsbidrag av något över 2 miljoner kronor och enligt alt. II b omkring 1,3 miljoner kronor. Göteborg däremot skulle enligt alt. II erhålla ett lägre statsbidrag än enligt alt. I.

Norrbottens och Västerbottens län, de län, vilka ha den största procenten fattiga i förhållande till folkmängden, skulle enligt alt. I erhålla ett genomsnittligt statsbidrag av 34 respektive 33 % av fattigvårds- och barnavårdskostnaderna, motsvarande en lättnad i utdebiteringen av kr. 1:09 respektive kr. 0:96 per skattekrona, under det att Kristianstads och Malmöhus län komme att erhålla ett statsbidrag motsvarande 10 respektive 4 %

av kostnaderna eller en lättnad i utdebiteringen av kr. 0: 10 resp. 0: 02 per skattekrona.

Enligt alt. II blir förhållandet nära nog rakt motsatt. Om vi nöja oss med underalternativet II b, visar det sig, att relationerna mellan statsbidraget och fattigvårdskostnaderna (näst Stockholms län) äro lägst i Västernorrland och Norrbottens län, i det att statsbidraget uppgår till 31,4 respektive 31,6 % av kostnaderna, medan den är *högst* i Kristianstads län med 67,1 % och bland de högsta i Malmöhus län med 62,1 %. Medan de bägge fattigaste länen få sina bidragsprocent något förminskade enligt alt. II b, får alltså ett så rikt län som exempelvis Malmöhus sin bidragsprocent höjdt från 4,2 till 62,1 %.

De anförda exemplen äro tillräckliga för att visa, att kommunalskatteberedningens förslag, vare sig det ena eller andra alternativet antages, icke löser frågan. Så gott som samtliga de institutioner och organisationer, i varje fall de mest inflytelserika och mer betydande, ha också uttalat sin förkastelsedom över förslaget. Det är sålunda nödvändigt att finna andra vägar för lösandet av denna viktiga fråga. Därvidlag gäller det dock först och främst att man gör klart för sig, att den samhällets hjälpform, som betecknas som fattigvård eller som eventuellt gives ett annat namn, men som har fattigvårds karaktär, är föråldrad och passar illa ihop med vår tid. Denna omläggning av den sociala hjälpverksamheten, vilken skulle innebära, att alla hjälpbehövande erhålla hjälp, oavsett om det är frågan om åldringar, barn, sjuka, invalider eller oförvållat arbetslösa, samt att återbetalningsskyldigheten slopas, måste främst innebära statens övertagande av de med verksamheten förenade utgifterna.

Riktlinjerna för samhällets sociala hjälpverksamhet kunna sammanfattas i följande punkter:

- 1) *Folkpensioneringens* ytterligare utbyggande, i första hand genom dyrtortsgrupperade tilläggs pensioner, men även genom en höjning av pensionsbeloppen i allmänhet så att pensionerna motsvara pensionärernas levnadsbehov. Pensionsålderns sänkande till 60 år.
- 2) *Änke- och barnunderstöd* så tilltaget att det motsvarar levnadsbehovet, däri inberäknade kostnaderna för barnens utbildning i enlighet med deras håg och fattningsgävor.
- 3) *Arbetslöshetsförsäkringens* utbyggande så, att den oförvållat arbetslöse, oavsett vilken tid som förflutit sedan senaste arbetslöshets tiden, erhåller ett mot hans levnadsbehov svarande understöd intill dess arbete på nytt kan erhållas. Arbetsgivaren skall vara skyldig erlägga avgift till arbetslöshetsförsäkringen. Arbetarna befrias från avgifter.
- 4) *Obligatorisk sjukförsäkring*, till vilken alla intill 55 år äro skyldiga ansluta sig, innebärande en reformering och påbyggnad av det nuvarande statsunderstödda och kontrollerade sjukkasseväsendet.

- 5) *Ålderdoms- och vårdhem* för åldringar och sjuka som sakna hem eller anhöriga, som kunna sörja för dem.
- 6) *För övriga*, vilka på grund av olika förhållanden ställas utanför de nämnda hjälpformerna — motsvarande det nuvarande fattigvårdsklientelet — sörjes genom hemunderstöd, försörjningshem eller på annat lämpligt sätt.
- 7) *De förvaltningsorgan*, som erfordras, väljas av kommunerna, vilka även handha den direkta kontrollen över verksamheten.

En del av de ovan nämnda spörsmålen har tidigare och är även i år föremål för motioner. Det hindrar heller inte, att förbättringar i sociallagstiftningens olika grenar ske under hand. Detta är också en obetingad nödvändighet. Men förr eller senare måste *hela* sociallagstiftningen ställas under omprövning. Nu närmast gäller det dock en omjustering av fattigvårdslagen, vilken, som redan framhållits, är otillfredsställande ur såväl social som ekonomisk synpunkt.

På grund av vad som sålunda anförts hemställes,

att riksdagen i skrivelse till regeringen måtte hemställa om skyndsamt utredning och förslag till en omläggning av nu gällande fattigvårdslagstiftning i enlighet med i motionen angivna synpunkter.

Stockholm den 24 januari 1937.

Arv. Olsson.

Aug. Spångberg.

Verner Karlsson.

Viktor Herou.

Nils Flyg.

K. Kilbom.