

Nr 115.

Av herr Östberg, Gustaf Fredrik, *i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmän pensionsförsäkring m. m.*

Att intresset för folkpensioneringens genomförande i vårt land är uppriktigt och allmänt, därom finnes intet tvivel. Uttalandena i sådan riktning äro enhälliga inom alla samhällslager och från alla politiska partier, och sympatierna för saken äro ej minst varma hos dem, som nu ställt sig mest tveksamma, huruvida det sätt, varpå regeringsförslaget sökt lösa frågan, är det riktiga.

Oaktadt min livliga önskan, att man nu äntligen skulle komma till ett resultat, måste även jag ansluta mig till dem, som anse, att det nu föreliggande förslaget icke vilar på sådana grunder, att det bör oförändrat antagas.

Det har på senare tider gjort sig gällande en benägenhet att utsträcka folkpensioneringen till större område, än man tidigare ansett riktigt och lämpligt. Älderdomsförsäkringskommittén och Kungl Maj:t hava tillmötesgått sådana önsknigar, då de ej blott velat bereda pensioner åt personer, som blivit invalider i arbete, utan föreslagit pensionering jämväl av personer, som varit invalider ända från barndomen, barnpensionering m. m. Detta är enligt min tanke att gå alldeles för långt.

Såsom folkpensioneringens uppgift borde man uppställa det krav, som innehålles i följande i statsrådsprotokollet återopade yttrande av kommittén: »varje samhällsgagnande livsverk, även det anspråkslösaste, betraktas såsom givande rätt till ett understöd, vilket icke får utgå i förödmjukande former» (sid. 40). Här lägges ju vikt vid, att såsom grund för pensioneringen bör ligga ett samhällsgagnande arbete. Vad man i denna sak anser nödvändigt och berättigat, är, att en person, som under sin krafts dagar utövat ett nyttigt och hederligt arbete, icke får komma i nöd, då krafterna icke längre räcka till på grund av ålder eller

invaliditet, eller bliva nödsakad underkasta sig förödmjukelsen att begära hjälp av fattigvården eller uppehålla sig med av enskilda, kanske ovilligt lämnade nådegåvor. Man vill genom att tillförsäkra sådana personer rätt till pension befria dem från den osäkerhet för framtiden, som alltid finnes för den, som endast har sin arbetskraft att lita sig till, och som måste alstra känslor av betryck och olust, ofta även bitterhet mot de rådande sociala förhållandena.

Att förslaget icke inskränkt pensioneringen till lönarbetare såsom i Tyskland måste anses riktigt. Den, som utan att hava anställning hos någon arbetsgivare försörjer sig med självständigt arbete, har samma behov och bör otvivelaktigt hava samma rätt att vid inträffande invaliditet erhålla ett behöfligt stöd för sina återstående dagar.

Men det nu föreliggande förslaget har icke åtnöjt sig med att tillgodse det krav, som ovan framhållits, utan gått vida längre. Det har uppställt den principen, att rätten till statspension skall stå öppen för alla invalider, alldeles oberoende av huruvida de genom en föregående gagnande verksamhet gjort sig därav på något sätt förtjänta. Detta är enligt min mening ett missgrepp.

Det finnes stora grupper av invalider, för vilka pensionering i den föreslagna formen icke är behöflig eller lämplig. Till dem höra i första rummet de, som på grund av invaliditet från barndomen aldrig kunnat förrätta ett nyttigt arbete, bland dem idioter. För dem finnes intet förödmjukande uti att underhållas och vårdas av andra, och det är ganska naturligt, att omsorgen därom tillkommer de kommunala myndigheterna. Dit höra vidare sinnessjuka, vilka hava rätt till vård å sinnessjukanstalter, och även personer, som äro intagna till vård å försörjningsinrättningar. En annan grupp utgöres av sådana, som väl kunnat, men ej velat arbeta, lösdrivare, yrkestiggare. Till pensionsberättigade skulle man ock enligt förslaget få räkna alkoholister och brottslingar, som på intet sätt gjort sig värdiga att få en sådan utmärkelse, som uppenbarligen icke kunna på ett rätt sätt använda pensionen och som till deras egen och samhällets fördel böra stå under uppsikt av kommunala myndigheter.

Det ligger något oerhört stötande uti att giva pensioner åt personer av dylika kategorier. Detta skulle dock icke betyda så mycket. Viktigare är, att denna alltför långt gående utsträckning av pensioneringen medför en alldeles oriktig behandling av dessa grupper av invalider. Här kan man icke säga, att man har till syfte att genom en pension bereda dem möjlighet att leva sitt liv såsom oberoende självständiga medborgare. Vad man i avseende på dem bör sträva till är

att få dem ställda under god vård eller under lämpligt ordnad uppsikt av myndigheter inom den ort, där de leva. Det finnes därför enligt min mening intet hållbart skäl att söka draga dem undan från fattigvårdsmyndigheternas omvårdnad, och därhän syftar dock förslaget.

Man måste här upptaga den frågan, om det är någon skam att erhålla understöd av den kommunala fattigvården. Det är otvivelaktigt sant, att det inom vida lager av folket ansetts och fortfarande anses förnedrande att erhålla understöd av fattigvården, men, såsom fattigvårdsväsendet nu utvecklats, är denna uppfattning icke längre berättigad. Fattigvårdens målsmän taga numera icke sitt kall såsom förr. De anse, att fattigvårdens uppgift icke är att kasta nådegåvor åt samhällets olycksbarn, utan att hjälpa, vårda och uppmuntra dem, som icke kunna reda sig själva. Ett beaktansvärt uttalande härom förekommer i Stockholms stads fattigvårdsnämnds yttrande över kommittéförslaget. »Den utveckling», heter det där, »fattigvården genomgått under den tid, 1871 års förordning varit i tillämpning, har utan vacklande skett mot det allt klarare framträdande målet, att understöd från det allmännas sida är något, som den behövande kan kräva såsom sin rätt, och att samhället, då det lämnar understöd, därmed icke utövar någon som helst välgörenhet, utan endast fullgör en plikt mot sina medlemmar och handlar för sitt eget bästa. Uppfattningen härom torde numera här i Stockholm stå klar för envar, som har att syssla med den offentliga fattigvården; och fattigvårdsnämnden har för sin del vid upprepade tillfällen under de senare åren i utlåtanden, som avgivits till stadsfullmäktige, begagnat sig av erbjudna tillfällen att uttala sin fulla anslutning härtill. Att den ej trängt fullständigt igenom hos de understödsbehövande själva, är väl sant; men man har dock även härutinnan hunnit rätt långt under de sista decennierna. Och att fattigvården numera ej alltid kännes så synnerligen tryckande, därom kan envar lätt övertyga sig genom t. ex. ett besök på Sabbatsbergs ålderdomshem; ännu lättare torde det allmänna understödet komma att bäras av de ålderstigna makar, som bliva omhändertagna å det s. k. guldbryllloppshemmet, vars tagande i bruk antagligen sker instundande höst. Med ett visst fog bör alltså framtiden härutinnan kunna ses an med god tillförsikt.» »Mot hela denna utveckling av fattigvården stå emellertid kommitterade, såsom det vill synas, fullständigt oförstående.» »Mera förtroende till sitt förslag hade kommitterade utan tvivel ingjutit, om de visat sig förstå, att den nu förekommande fattigvården och den föreslagna pensioneringen borde gå hand i hand, stödjande varandra såsom syftande mot alldeles samma mål.»

Att fattigunderstöd är motbjudande för dem, som under ett verksamt liv intagit en självständig ställning, är ganska naturligt. Dessa böra också hava pensioner, ej fattigvård. Men för många behövande i annan ställning förhåller det sig icke på samma sätt. Hos en stor mängd människor, särskilt åldriga, ensamt stående personer, finnes icke någon obenägenhet att mottaga kommunalt understöd.

Frågan om folkpensioneringens omfattning bör därför enligt min mening riktigast uppställas sålunda: vilka behov böra tillgodoses genom pensionering och vilka behov böra tillgodoses genom kommunal fattigvård?

Det förefaller, som om kommitténs mening vore, att all fattigvård i nuvarande betydelse skulle småningom försvinna. Kommunernas uppgift för framtiden skulle då bliva att, där statspensionen icke räckte till, bevilja erforderliga tillägg och i övrigt söka ordna anstalter, där pensionärer, då de själva eller deras förmyndare så önska, kunde bliva intagna emot att de betala för sitt underhåll. Därigenom skulle den kontroll och den uppsikt, som i så många fall är behövlig, i huvudsak bortfalla. Civilministern yttrar i fråga om pensionärerna: »varje förmynderskap måste här enligt sakens natur vara bannlyst» (sid. 42). Sådana de sociala förhållandena för närvarande äro, kan det icke vara klokt att gå den vägen.

Det vore mera välbetänkt att följa den vägen, som man gått i Danmark, nämligen att söka skilja mellan dem, som på grund av sin föregående verksamhet anses värdiga att bliva pensionärer, och dem, som icke hava gjort sig förtjänta därav.

Att uppdraga en sådan gräns möter naturligtvis stora svårigheter. Man bör givetvis icke gå in på något mer eller mindre godtyckligt bedömande av vederbörandes moraliska egenskaper eller i vilken mån hans arbete varit till nytta för samhället, utan får nöja sig med att uppställa vissa objektiva villkor, som utesluta från pensionsrätt.

Såsom första villkoret skulle jag vilja uppställa det kravet, att avgifter blivit erlagda för ett visst antal år, fem eller tio år — jag frånser då förhållandena under övergångstiden. Därigenom uteslötes de, som från barndomen äro invalider, de, som vid mycket unga år blivit invalider, och de, som självsvåldigt undandragit sig sin skyldighet att betala lagstadgade avgifter. Vidare borde uteslutas dels personer, som äro intagna å allmän anstalt för sinnessjukvård eller allmän försörjningsinrättning, dels personer, som under de närmaste åren varit straffade för brott eller upprepade gånger för fylleriförseelser.

För alla dessa borde varken avgiftspension eller pensionstillägg ifrågakomma.

Utom att ovannämnda grupperns upptagande i pensioneringen synes ur samhällets synpunkt aldeles onödigt, skulle man enligt mitt förmenande genom deras uteslutande ställa folkpensioneringen och fattigvården i det rätta förhållandet till varandra. Den icke minsta vinsten därav vore, att man genom de besparingar, som därigenom vunnes, skulle kunna åstadkomma, att antingen pensionerna göras mera tillräckliga för de pensionärer, vilkas berättigade intressen böra i första rummet tillgodoses, eller ock att kommunerna befrias från att betala den åttandedel av pensionstilläggen, som de enligt den kungl. propositionen skulle vidkännas, vilket vore synnerligen önskvärt, då deras utgifter för fattigvård antagligen icke komma att särdeles mycket minskas under den närmaste tiden och de torde få utbetala rätt stora belopp på grund av ansvarsskyldigheten för försumliga avgiftspliktiga.

Från den allmänna regeln, att alla arbetsföra skola vara skyldiga erlægga pensionsavgift, har förslaget undantagit statens tjänstemän med stadgad pensionsrätt. Detta må vara befogat, försävt de själva erlægga avgifter för sina pensioner. Då emellertid förslaget ytterligare vill befria den som äger förmögenhet av 6,000 kronor från denna skyldighet, har jag svårt att finna detta vara riktigt. Den som ärft eller förvärvat några tusen kronor kan ju bliva sjuk och fattig och komma i behov av hjälp lika väl som någon annan. Undantaget är i och för sig stötande, och det anförda motivet, att detta vore för försäkringen ekonomiskt fördelaktigt, kan lätt undanröjas, om man stadgar, att avgiftspension ej skall utgå till den, som vid inträffad invaliditet har en starkare ekonomisk ställning. Jag förstår väl, att kommittén velat upprätthålla den principen, att var och en skall hava ersättning för vad han inbetalat, men jag anser ingalunda nödvändigt eller befogat att för hårt driva denna princip. Kommittén har själv frångått den genom förslaget att ej utbetala pensioner, som ej skulle uppgå till mer än 6 kronor. Under det att kommittén vill göra försäkringsprincipen gällande i denna del, har civilministern uttalat en helt annan princip. Han säger, att »pensionsavgifter äro i allt fall icke annat än ett särskilt slag av personliga skatter» (sid. 39), »avgifterna äro ju närmast en personlig skatt» (sid. 48), »arbetsgivarnas bidrag är där (i Tyskland m. fl.) emellertid närmast en skatt» (sid. 50). Jag kan visst icke dela denna uppfattning. Tvärtom synes det mig orimligt att betrakta pensionsavgifterna såsom skatter. Men det synes obegripligt, att civilministern med en sådan åskådning velat undantaga någon från erläggande av avgift. För min del anser jag det riktigtast, att alla erlægga pensionsavgifter, och jag finner detta berättigat på den grund att folkpensioneringen bör vila på solidaritetsprincipen. Alla borde få betala

sin avgift, men för många skulle inträffa, att de få intet tillbaka, den ene därför att han avlider, innan behov av understöd uppstår, den andre därför, att han, då invaliditet inträffar, icke har behov av något understöd, eller därför att han genom sitt osociala uppförande förverkat anspråket därpå. Det är ej ens obilligt att utkräva något högre avgifter av personer med större inkomster. Man kan för övrigt taga i betraktande, att deras bidrag till fattigvården komma att i framtiden något minskas genom folkpensioneringen.

Man har vid lösandet av denna stora sociala fråga i olika länder utgått från alldeles skiljaktiga principer, då man å ena sidan ansett försäkringen böra grundas huvudsakligen på pensionsavgifter, å andra sidan velat lägga hela eller största delen av bördan på det allmänna. Man kan tvista huru länge som helst om hvilken princip kan vara den riktigaste. Jag tror, att frågan i varje fall bör avgöras på den väg, som ur ekonomisk synpunkt erbjuder de största möjligheterna att komma till ett resultat. Tyskland har ej vågat belasta budgeten med de erforderliga väldiga summorna. Andra rikare länder hava vågat gå den motsatta vägen. För Sverige är det säkerligen nödvändigt att gå en medelväg.

Kommittéförslaget har enligt min mening velat lägga för stor del av bördan på det allmänna och för liten del på pensionsavgifterna. Kommittén har strävat efter att hålla avgifterna, särskilt minimiavgiften, så låg som möjligt. Då denna till 2 kronor föreslagna avgift från alla håll förklarades vara för låg, höjdes densamma i den kungl. propositionen till 3 kronor. Jag förmenar, att den kan och bör ytterligare höjas, och åberopar de många uttalanden, som gjorts från personer, som stå de svagast ställda klasserna nära. Jag hänvisar också till de bestämda eller föreslagna avgifterna i andra länder.

Så utgöra de lägsta avgifterna

i Tyskland	kronor 7.40,	varav arbetsgivarna betala hälften,
i Frankrike	» 6.48	» » » » » »
	samt föreslagits	
i Norge	kronor 3.12,	
i Österrike	» 4.70,	varav arbetsgivarna betala hälften,
i Nederländerna	» 15.00,	» » » » » »
i Sverige	1889 års förslag,	kronor 13.00 under 10 år,
»	1893 och 1898 års förslag,	» 7.50, varav arbetsgivarna betala $\frac{1}{3}$ ,
»	Raabska förslaget,	» 6.00.

Jag kan ju icke komma med något förslag till avgifternas belopp, då avgifter, statsbidrag och pensionsbelopp måste prövas i ett sammanhang, men jag skulle vilja nämna följande avgiftsbelopp, som jag föreställer mig borde vara lämpliga och möjliga att komma ut med:

för inkomst	under 800 kronor	.....	5 kronor	eller	10 öre	i veckan
»	»	800—1,200	»	.....	10	» » 20 » »
»	»	1,200—2,000	»	.....	15	» » 30 » »
»	»	över 2,000	»	.....	20	» » 40 » »

Efter 50 års betalning av avgifter i de olika klasserna skulle avgiftspensionerna efter beräkning av 30 procent å avgifternas summa uppgå till respektive 75, 150, 225 och 300 kronor. Pensionerna bleve ju avsevärt högre än enligt Kungl. Maj:ts förslag.

Det måste väcka synnerlig uppmärksamhet, att intet bidrag till pensionsavgifterna från arbetsgivare blivit ifrågasatt, under det att i Tyskland och Frankrike arbetsgivarna få vidkännas hälften av avgifterna och liknande bestämmelser äro föreslagna i andra länder och även i tidigare svenska förslag. Anledningen härtill har angivits bero på administrativa svårigheter vid fördelningen av avgiftsbetalningen på skilda tider. Förmodligen har man väl även tyckt, att avgiften varit så liten, att det icke varit mycket att dela på. Emellertid håller jag före, att man, ifall avgifterna höjas, borde, då det är fråga om lönarbetare, ålägga arbetsgivarna att betala halva avgiften. Andra finge naturligtvis betala hela avgiften själva. Jag kan icke inse, att uti en sådan skillnad ligger någon oegentlighet. Självförsörjares och andras rätt förnärmas väl icke därav, att lönarbetarna erhålla en särskild förmån från arbetsgivarna, vilken kunde betraktas såsom ett tillägg till avlöningen. Visserligen blir det svårt att i sådant fall ordna inkasseringen och det bleve måhända nödvändigt att delvis omlägga systemet, men nog borde väl saken kunna ordnas på ett eller annat sätt. I det Österrikiska förslaget är enligt uppgift i kommittébetänkandet (1: 34) arbetarnas försäkring i huvudsak byggd på det tyska systemets principer med fördelning av bidragen till hälften mellan arbetsgivare och arbetare, varemot de självständiga yrkesutövarna få ensamma bära kostnaden för sin försäkring. Man tyckes där hava ansett möjligt att förena arbetsgivarnas deltagande i pensionsavgifterna med systemet av allmän folkpensionering.

Om man höjde avgifterna, finge avgiftspensionerna större betydelse och proportionen mellan dem och pensionstilläggen bleve mera tillfredsställande. Civilministern framhåller, då han motiverar avgifternas stor-

lek, att 45 procent av pensioneringens kostnad bestrides genom de försäkrades avgifter. Denna uppgift torde nog vara riktig på sådant sätt, att i framtiden fonden kommer att betala 45 procent av de pensioner, som då skola utgå, men däremot bör framhållas, att efter försäkringens genomförande de försäkrades årliga bidrag enligt Kungl. Maj:ts förslag skulle uppgå till  $12\frac{1}{2}$  miljoner kronor och det allmännas bidrag till  $30\frac{1}{2}$  miljoner kronor eller tillsammans 43 miljoner kronor och att försäkringsavgifterna komme att utgöra ungefär 30 procent av detta belopp.

Den fruktan man uttalat för en alltför stark fondbildning, om avgifterna bleve avsevärt höjda, kan jag icke dela. Fondens medel, vilka äro ett av folket besparat kapital, kunna alltid komma näringslivet till godo.

Såsom förut nämnts, anser jag, att avgiftspensioner ej behöva utbetalas på grund av de erlagda avgifterna under alla omständigheter, oberoende av vederbörandes ekonomiska ställning, utan att minskning eller indragning helt och hållet kan ske, då egentligt behov därav ej förefinnes. Det synes ej obilligt, om man stadgade, att avgiftspensionen nedsättes till hälften, då ensam person har inkomst över 400 eller 500 kronor eller gift par en halv gång till så mycket samt att avgiftspensionen helt och hållet bortfaller vid någon lämplig högre inkomstgräns.

I fråga om principen för pensionstilläggen har jag, utöver vad förut yttrats om uteslutande av de i förordningen så kallade understöden, egentligen ingen anmärkning att göra. Jag hyser dock stor tvekan, om det finnes tillräckligt skäl att höja dessa tillägg för dem, som betalt avgifter i högre klass, med föreslagna en procent för varje sådan avgift. Man är ju mest angelägen att förbättra de svagastes ställning och en sådan förhöjning tror jag ej förekommer i andra länder. Tillika bör, ifall förslaget kommer att omarbetas, undersökning ske, huruvida det icke kan vara möjligt att något höja den för åtnjutande av tilläggs-pension föreslagna inkomstgränsen av 300 kronor för man och 250 kronor för kvinna. Denna är, såsom från flera håll anmärkts, synnerligen låg.

Kommitténs ståndpunkt i avseende å barnpensioneringen anser jag välbetänkt. Jag anser, att Kungl. Maj:ts förslag att nu upptaga denna art av försäkring icke bör för närvarande bifallas.

Det är en fruktansvärt stor apparat som med det system, kommittén föreslagit, skall sättas i gång vid folkpensioneringens genomförande för uppbörd och bokföring av avgifter, för prövning av pensionsansökningar, dessas utbetalning och förvaltningen i övrigt. Det är verkligen svårt att förstå, huru det skall bliva möjligt att sköta detta



invecklade maskineri — jag tänker särskilt på identifiering av de många arbetare, som flytta från den ena trakten till den andra — men man har inom kommittén ansett, att det kan gå. Det är då icke mycket att säga därom; jag vill endast påpeka, att uppdelningen i så små distrikt som en kommun torde vara olämpligt i vissa provinser. Detta är dock lätt att ändra framdeles.

De avseenden, i vilka jag anser förändring i förslaget böra ske, äro alltså följande:

Ingen pension, vare sig avgiftspension eller pensionstillägg, bör tilldelas den som ej erlagt avgifter för ett visst antal år, ej heller personer, som äro intagna på allmän anstalt för sinnessjukvård eller allmän försörjningsinrättning, eller personer, som under de närmaste åren varit straffade för brott eller upprepade gånger för fylleriförseelser.

De mera bemedlade böra ej vara befriade från avgiftsplikt, men avgiftspension bör minskas eller helt indragas för invalider i mera bärgad ekonomisk ställning.

Pensionsavgifterna böra höjas.

Arbetsgivarna böra bidra till avgifterna för hos dem anställda lönarbetare.

Inkomstgränsen för pensionstilläggs erhållande bör om möjligt höjas.

Barnpensionering bör ej nu införas.

Man kan icke vänta eller begära, att en lagstiftning, som rör sig på ett så nytt område, som gäller en så svårlöst fråga och som är av en på alla håll så ingripande natur skall vara från början fullkomlig. Men det är i alla fall av utomordentlig vikt, att man gör allt för att få fram det bästa möjliga, så att alltför stora omläggningar i framtiden må undvikas. Det är ytterligt svårt att ändra principerna i en sådan lag, sedan den en gång blivit antagen. Det beslut, som nu kan komma att fattas, måste därför bliva grundläggande för en lång framtid.

Man har hos oss haft alltför kort tid på sig för att tillräckligt sätta sig in uti och pröva ålderdomsförsäkringskommitténs omfattande förslag. Det hade för sakens skull varit bättre, om med förslagets framläggande för Riksdagen fått anstå till nästa år. På många och mycket sakkunniga håll ogillar man bestämt det nu framlagda förslaget i väsentliga delar och de flesta torde vara nödsakade att erkänna, att de äro tveksamma i många punkter. Av vad jag ovan anfört framgår såsom min mening, att förslaget, huru förtjänstfullt det än är i många avseenden, dock behöver omarbetas i viktiga delar. Det synes mig därför orätt och oklokt att nu antaga detsamma i huvudsakligen samma

skick, som det nu föreligger. Då jag emellertid icke kan tro, att det blir möjligt att under denna riksdag göra en så omfattande omarbetning, som jag anser påkallad, nödgas jag hemställa,

att Riksdagen, under uttalande av sitt livliga intresse för frågans snara avgörande och under anhållan om nytt förslag till nästa års riksdag, måtte förklara, att Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmän pensionsförsäkring icke kan av Riksdagen antagas.

Stockholm den 8 april 1913.

*G. F. Östberg.*