

Nr 124.

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

Ehuru Kungl. Maj:ts proposition nr 126 med förslag till lag om allmän pensionsförsäkring är relativt kortfattad och enkel vad själva lagtexten beträffar, bära dock de synnerligen omfattande motiveringarna och bilagorna nogsamt vittnesbörd om det självklara faktum, att föreliggande fråga hör till de mest invecklade och principiellt tvistiga samt i sina praktiska konsekvenser djupgående spörsmål, som på det socialpolitiska området någonsin blivit förelagda Sveriges riksdag. Det torde därför få anses såsom väsentligen betingat av ärendets beskaffenhet, att jag, i anseende till den korta motionstiden, icke nu är i tillfälle att framlägga min uppfattning av samtliga de huvuddrag uti propositionen, vilka jag anser vara i behov av mer eller mindre vittgående förändringar. Jag måste i själva verket i denna motion begränsa mig till att göra ett par principuttalanden och hemställningar, som synas mig ur riksdagspolitiska synpunkter just nu böra hava företrädet framför andra.

Den första grundfråga, jag vill beröra är den, huruvida lagförslaget bort vara begränsat till en lönarbetarförsäkring (t. ex. enligt tyskt mönster) eller huruvida det bör omfatta en allmän folkförsäkring. Jag tror att detta senare är det rätta i vårt land. Men därav följer enligt mitt förmenande ingalunda, att lagen behövt bliva så blottställd på alla för en lönarbetareförsäkring *särskilt* kännetecknande drag, som Kungl. Maj:ts förslag nu faktiskt är. Härigenom har förslaget delvis blivit rent av otjänligt för de lägre löntagarnes stora och ständigt växande klass. Mig synes att lagstiftaren alldeles icke kan undgå att taga hänsyn till de stora skiljaktigheterna just ur socialförsäkringssynpunkter mellan de mindre löntagarna och de övriga mindre bemedlade samt att, inom ramen av samma »allmänna pensionsförsäkring», träffa anordningar i överensstämmelse med de karaktäristiska dragen uti så väl de förras som de senares socialekonomiska läge. Gränfallen må bli ett särskilt

bekymmer. Men lagen bör framför allt innehålla *både* bestämmelser, som noga passa för löntagaren och hans familjemedlemmar, *och* bestämmelser, som noga passa för de mindre bemedlade uti annan ekonomisk ställning än löntagarens. Som förslaget nu föreligger, synes det mig i själva verket vara tillyxat nästan uteslutande med hänsyn till de *icke* för lön tjänande mindre bemedlades säregna förhållanden. I ett samhälle med typiskt moderna ekonomiska utvecklingstendenser och en växande lönarbetareklass måste en dylik ensidighet förefalla synnerligen egendomlig och, ur rent praktiska synpunkter, betänkelig.

Jag tror icke, att man får fästa sig allt för mycket vid den närliggande invändningen, att administrationen skulle kompliceras och fördyras genom en itudelning av de försäkrade uti »löntagare» och »icke löntagare». Löntagarnes försäkring i enlighet med de *blott på dem* tillämpliga principerna torde nämligen erbjuda särskilda möjligheter att i viss mån förenkla och förbättra administrationen och att, utan ökad tunga för de pensionspliktiga, stegra avgifter, fonder och pensioner — möjligheter, som man smärtsamt saknar inom det kungliga förslaget nuvarande ram. Denna omsluter visserligen de mindre bemedlade löntagarna, men blott under ett, ur nationalekonomiska och socialpolitiska synpunkter hart när obegripligt *bortseende* från en del viktiga, för dem särskilt kännetecknande förhållanden uti socialförsäkringsavseende.

Till dessa förhållanden räknar jag, bland åtskilligt annat som det ej blir mig möjligt att här beröra, i främsta rummet den omständigheten, att det i fråga om lönarbetare i regel uppenbarligen är *principiellt felaktigt* att belasta dem ensamma med pensionsavgifterna och att sålunda underlåta att erkänna och förverkliga *arbetsgivarnes* bidragsplikt. Då en egendomslös lönarbetare tjänat en näringsgren, till dess han blivit invalid eller uppnått lagstadgad pensionsålder, och då denna näringsgren aldrig betalat honom så hög lön, att han kunnat spara allt det erforderliga för sin egen *tillräckliga* pensionering, då är det icke enbart arbetaren utan *även näringsgrenen*, som måste anses vara bidragspliktig. Ty eljes måste ju *samhället som ett helt* inskrida med det nödiga bidraget till den invalide eller ålderstigne arbetarens uppehälle (vilket hittills även skett i form av »fattigvård»). Låt vara att ett samhällets bidrag till slut ej sällan *också* erfordras och oftast är socialpolitiskt väl motiverat. Men nog är det ett självklart rättskrav, att de olika näringarna, som med mycket olika hastighet slita ut sina arbetare, skola av samhället tvingas att uti sina *produktionskostnader* medräkna ett skäligt bidrag till arbetarnes pensionering vid invaliditet och på ålderdomen. Sker ej detta, så ha dessa näringar faktiskt icke fullt betalat för den

arbetskraft, som de förbrukat, utan ha åt fattigvården eller annan offentlig institution eller åt arbetarne själva och andra enskilda överlämnat att helt betala för *den del* av arbetskostnaderna, som består uti den förbrukade arbetarens underhåll, tills döden befriar honom ur fattigdomens trældom. De bidrag, som de olika näringarna såsom sådana sålunda kunna vara pliktiga att utbetala till lönarbetarnes pensionering, kunna utkrävas endast från arbetsgivarne inom dessa näringar, ty det är eller bör ju alltid vara genom deras förmedling, som samtliga produktionskostnader inom en näringsgren utbetalas.

Därför äro arbetsgivarebidrag till lönarbetares pensionsförsäkring principiellt ofrånkomliga. Att dessa bidrag totalt saknas i regeringsförslaget samt att motiveringen för dem saknas i den bakom detsamma liggande tankegången och åskådningen hänger naturligtvis samman med en nyss påpekad omständighet. Den nämligen, att lagförslaget över huvud är omedvetet om det fundamentalt felaktiga uti en allmän pensionsförsäkring, som underlåter att på ett tillfyllestgörande sätt räkna med olikheterna mellan lönarbetares och andra mindre bemedlades ekonomiska förhållande till samhället.

Hade icke lagförslaget uppvisat denna brist, skulle uti detsamma sannolikt icke hava förefunnits så många goda angreppspunkter för dem, vilka klandrat förslaget, därför att det icke tillräckligt klart uppdrar gränslinjen mellan socialförsäkring och fattigvård. Jag finner detta klander delvis berättigat, om än icke alltid bestyrkt genom en argumentering, som jag förmår gilla. Ett pensionsförsäkringsförslag, som icke utkräver arbetsgivarebidragen och således ej heller innehåller den nationalekonomiskt och socialpolitiskt rätta motiveringen för dessa, är nödvändigtvis tämligen värnlöst mot påståendet, att det bjuder »förbättrad» (eller, som åtskilliga fattigvårdssakkunniga säga, »försämrad») *fattigvård*, då det förpliktar stat och kommun att i en eller annan form bidra till pensioneringen av lönarbetare så väl som av övriga mindre bemedlade, vilka äro i behov av sådana bidrag till sin invaliditets- och ålderdomspensionering.

Stats- och kommunalbidragen till lönarbetarens pensionering är icke fattigvård, och det av samma skäl, som arbetsgivarebidraget till hans pensionering icke är fattigvård. Båda slagen av pensionsbidrag måste rent nationalekonomiskt betraktas såsom delar av de ofrånkomliga produktionskostnader, varmed användandet av lönarbetare belastar nationens hushållningskonto. Vore alla arbetslöner tillräckliga för arbetarnes fullständiga självpensionering, så behövdes inga »bidrag». Man kunde då säga, att arbetslönerna utgjorde full betalning för allt vad lönarbetarens

liv måste i minimum kosta. Jag säger »måste kosta», ty arbetaren kan ju icke kastas på skrothögen som gammalt järn, då han blir arbetsoduglig, utan *måste* leva och *bör* leva anständigt, tills han dör en naturlig död. Så höga äro arbetslönerna dock icke annat än undantagsvis i samhället, sådant det nu är inrättat. Vår ekonomiska samhällsordning innebär dessutom, att det icke alltid är rimligt eller möjligt att, genom arbetsgivaren och av den särskilda näringsgren, som arbetaren tillhör, utkräva *hela* det nödiga pensionsbidraget. Det slutligen felande beloppet får utdebiteras på näringslivet som ett helt, men upphör därmed icke att vara vad det är, nämligen den felande återstoden av arbetskraftens verkliga och fulla *minimum* av produktionskostnad. Att utfå minst denna är lönarbetarens ofrånkomliga ekonomiska rätt, vilken icke kan honom förmenas med mindre, än att man ekonomiskt jämnställer honom med den utslitna maskinen, som, visserligen med rätt, kastas på skrothögen för att där gå en hastig förgängelse till mötes.

Fattigvård är nåd, nedlåtande välgörenhet, högdraget förmynderskap och, för mottagaren, lagstadgad social förnedring, d. v. s. ett upprörande socialt barbari, då det tillämpas på det produktiva arbetets hederliga och all heder värda invalider. Socialförsäkringens pensionsbidrag från arbetsgivare samt stat och kommun innebär erkännandet av en laglig rätt till en inkomst, som icke utfåtts i form av arbetslön, men dock utgör vad näringarna och samhället som ett helt äro skyldiga att betala för den arbetskraft, som de förbrukat.

Arbetsgivarebidraget är således icke en personlig eller annan *skatt* och icke heller en ekonomisk börda, som arbetsgivaren skulle ha någon ekonomisk rätt att avvältra på arbetaren genom nedprässning av lönenivåen. De skatter, som stat och kommun måste åtaga sig för att kunna komplettera pensionerna, stå uti ett alldeles säreget samband med vårt *näringslivs*, hela vårt ekonomiska samhällslivs nuvarande organisation och *egendomliga bristfälligheter* samt äro därför skatter av en helt annan art än de vanliga, stats- och kulturändamålen tjänande skatterna.

Att hela denna nationalekonomiska och socialpolitiska uppfattning av folkpensioneringsproblemet är främmande för åtskilliga fattigvårds-sakkunniga, som kritiserat ålderdomsförsäkringskommitténs förslag och det kungliga förslaget, är ju en sak för sig, som ej hör hemma i detta sammanhang. Men att så väl kommittéförslaget som den kungliga propositionen vittna om synnerlig oklarhet i dessa stycken, det är en omständighet, som utövat ett avgörande inflytande på det föreliggande lagförslagets hela gestaltning och är därför av utomordentlig betydelse för bedömandet av förslagets värde och utvecklingsmöjligheter.

Sådant som förslaget nu föreligger i den kungliga propositionen, torde detsamma, om än med förbehåll för djupgående ändringar av vissa grunddrag och vissa väsentliga detaljer, kunna godtagas såsom grundplan för pensionsförsäkring av de mindre bemedlade, vilka *icke* äro lönarbetare eller löntagare. Då emellertid ingen vill eller kan stanna vid en pensionsförsäkring, som omfattar endast icke lönarbetare, och då vi alla snarare måste lägga huvudvikten vid dessas pensionsförsäkring, måste frågan besvaras, huruledes en för lönarbetarnes ekonomiska läge noga avpassad pensionsförsäkring skall kunna sammanarbetas med eller vidfogas till Kungl. Maj:ts förslag, sådant det kan komma att te sig efter utförandet av de *inom dess egen ram* fallande nödiga förbättringarna. Den egentliga lönarbetareförsäkringen måste spränga denna ram eller falla utanför densamma — det ha ålderdomsförsäkringskommittén och herr civilministern oåterkalleligen sört för. Om man vill avvisa mina här framställda krav genom att framhålla, att det synes vara hart när omöjligt att uti det närvarande lagförslaget »inarbete» en följdriktigt ordnad lönarbetareförsäkring och att dessa mina krav därför böra avvisas, gör man sig skyldig till en felaktig frågeställning, vilken visar, att man icke fattat, vad det egentligen är fråga om. Då lagförslagets upphovsmän från början *tappat bort* de speciella lönarbetareförsäkrings-synpunkterna och då dessa synpunkter och krav äro av vida *större* betydelse än alla andra, som äro att tillgodse inom en folkpensionering, så följer därav, att det näppeligen kan bli fråga i vanlig mening om någon »inarbetning» av lönarbetareförsäkringen uti det närvarande förslaget, utan att detta senare snarare måste sprättas upp i sömmarne för att sedan sömmas samman med en nationalekonomiskt riktigt ordnad lönarbetarepensionsförsäkring. Att inom ramen av en konsekvent löntagarepensionsförsäkring tillgodose talrika mindre bemedlade icke löntagares försäkringsbehov möter däremot intet hinder.

Såsom ett genom rik erfarenhet beprövat och om synnerlig insiktsfullhet hos lagstiftarne vittnande mönster för en dylik lönarbetareförsäkring hava vi att tillgå det Tyska Rikets *Invalidenversicherungsgesetz*, som trädde i kraft den 1 januari 1900, ersättande *das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz*, som verkade från den 1 januari 1891. Redan för fem år sedan omfattade denna lönarbetareförsäkring över tio millioner män och över fyra och en halv millioner kvinnor samt uppvisade år 1909 nära 294 millioner mark i inkomster och över 209 millioner mark i utgifter. År 1911 utbetalades ett belopp å 205 millioner mark till de försäkrade. Som ålderdomsförsäkringskommittén i del III, sid. 72—120, av sitt betänkande givit en förträfflig kortfattad framställning

av denna gren av den tyska socialförsäkringen, kan det näppeligen ifrågasättas, att jag här skulle behöva närmare antyda dess säregenheter.

Jag vill inskränka mig till att till särskilt beaktande och till jämförelse med det kungliga förslaget framhålla följande drag. Arbetare och arbetsgivare betala hälften var av försäkringsavgifterna. Dessa erläggas, vad arbetarne beträffar, varje vecka vanligen genom av arbetsgivarne verkställda avdrag från veckolönen. Avgifters och pensioners storlek bestämmes efter lönklasser, som äro fem till antalet. Den lägsta lönklassen omfattar alla inkomster upp till 315 kronor genomsnittinkomst om året. Den andra omfattar 315—505 kr. genomsnittlig inkomst. Den tredje 505—765 kr. Den fjärde 765—1,035 kr. Den femte 1,035—1,800 kr. *Arbetarnes* veckoavgifter (= hälften av de totala veckoavgifterna) utgöra för närvarande i klass I 7,2 öre, i klass II 10,8 öre, i klass III 14,4 öre, i klass IV 18 öre och i klass V 21,6 öre (då jag för enkelhetens skull räknat 1 mark = 90 öre). Alla vuxna försäkrade erhålla, *oberoende av behovet*, lika stort statsbidrag, nämligen 50 mark årligen för varje pension. Avgifterna ändras tid efter annan, för att tillgodose kravet, att hela försäkringssystemet skall i övrigt, på några smärre undantag när, kunna bära sig självt.

Någon, berättigad eller oberättigad, »fattigvårds»kritik blir ett sådant lönarbetarepensionsförsäkringssystem dess bättre icke utsatt för. Spörsmålet om pensionernas tillräcklighet i allmänhet och i enskilda fall är alltför komplicerat att här kunna beröras, allra hälst som detta tyska pensionssystem medgiver ganska betydande individuella olikheter beroende på växlande personliga öden och egenskaper bland de försäkrade.

På grund av vad jag sålunda anfört, får jag vördsamt hemställa,

att Riksdagen, för den händelse att Kungl. Maj:ts förslag till lag om allmän pensionsförsäkring skulle vid innevarande Riksdag i några sina huvuddrag antagas, måtte för sin del besluta,

dels att den sålunda antagna lagen skall vara allenast *provisorisk*, gällande intill den 1 januari 1915,

samt *dels* att anhålla, att Kungl. Maj:t måtte snarast möjligt låta utarbета och för 1914 års Riksdag framlägga ett förslag till lag om allmän pensionsförsäkring, uti vilket en särskilt för *löntagare* anpassad pensionsförsäkring, eventuellt av den i denna motion

angivna typen, skall vara sammanarbetad med de delar av den provisoriska lagen, vilka gälla icke löntagare eller äro tillämpliga oberoende av de pensionspliktiges ställning såsom för lön tjänande eller självständig näringsverksamhet bedrivande eller annorledes ekonomiskt situerade medborgare.

Stockholm den 15 april 1913.

Gustaf F. Steffen.
