

LUND UNIVERSITY

Fattigvård, skatter och åldringsfrågan 1874-1913. Ett bidrag till framväxten av den svenska välfärdsstaten.

Edebalk, Per Gunnar; Olsson, Mats

2011

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Edebalk, P. G., & Olsson, M. (2011). *Fattigvård, skatter och åldringsfrågan 1874-1913. Ett bidrag till framväxten av den svenska välfärdsstaten.* (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 2011, Nr. 1), (Research Reports in Social Work; Vol. 2011, Nr. 1). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:
2

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Meddelanden från Socialhögskolan 2011:1

Fattigvård, skatter och åldringsfrågan 1874–1913. Ett bidrag till framväxten av den svenska välfärdsstaten

Per Gunnar Edebalk
Mats Olsson



ISSN 0282-6143

© Socialhögskolan
Redaktör: Torbjörn Hjort
Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Innehållsförteckning

Förord....4
1. Inledning....5
2. Undersökningsområde och källor....6
3. Befolkningsutvecklingen....7
4. Äldreomsorg och fattigvård....9
5. Kommunala utgifter och inkomster....12
6. Reformkrav – att utjämna den kommunala skattebördan....16
7. Reformkrav – en humaniserad fattigvård....18
8. Reformkrav – ålderspension....20
9. Den allmänna pensionsförsäkringen....22
10. Sammanfattning....25
Referenser....27

Förord

Socialhögskolan ingår i Centrum för Ekonomisk Demografi (CED) vid Lunds universitet som beviljades Linnéstöd år 2006. Inom ramen för den forskning som bedrivs vid och finansieras av CED har vi drivit projektet Äldreomsorgen och kommunerna. Föreliggande uppsats är ett resultat av detta projekt.

Staffan Blomberg, Lars Harrysson, Torbjörn Hjort och Hans Swärd har bidragit med värdefulla kommentarer till en tidigare version av uppsatsen. Till dessa riktas ett varmt tack.

Lund i mars 2011

Per Gunnar Edebalk
Mats Olsson

1. Inledning

Den svenska välfärdsstatens framväxt och historia har studerats av många forskare och utifrån många perspektiv. I denna uppsats vill vi ge ett bidrag till förståelsen av välfärdsstatens framväxt, närmare bestämt av bakgrunden till beslutet om allmän pensionsförsäkring år 1913. Detta beslut representerade en islossning inom det socialpolitiska området och innebar en ny syn på sociala rättigheter. Försäkringsmässiga ersättningar skulle nu, åtminstone delvis, ersätta en kränkande och förödmjukande kommunal fattigvård.

Det vi i dag kallar ”äldreomsorg” tillhörde den kommunala fattigvården under den studerade tidsperioden och andelen åldringar i Sverige hade ökat från närmare fem procent år 1850 till något mer än åtta procent vid förra sekelskiftet. Uppsatsen bygger på ett forskningsprojekt, där vi för 16 kommuner i södra Sverige (varav 14 landsbygdskommuner) inom olika regiontyper studerat befolkningsutveckling, kommunala utgifter, inkomster och antalet personer som var föremål för fattigvård. Syftet med projektet var primärt att mot denna bakgrund undersöka äldreomsorgens utveckling på mikronivå som en form av förklaring för tillkomsten av den allmänna pensionsförsäkringen. Ganska tidigt stod det klart att inte bara fattigvården utan också andra kommunala utgifter, liksom de kommunala intäkterna, deras storlek och fördelning, var högst relevanta att studera.

Tidigare forskning kring tillkomsten av den allmänna pensionsförsäkringen av exempelvis Baldwin (1990), Elmér (1960) och Heclo (1974) har lämnat värdefulla bidrag. Dessa studier har emellertid varit mycket präglade av politiska processer och de har inte lämnat utrymme för betydelsen av den demografiska utvecklingen på makro- och mikronivå och av skattebördans utveckling på kommunal nivå. I Edebalk (2000) finns hänvisningar till demografin och den ojämna kommunala skattebördan, men utan att det gjorts några mer detaljerade kommunstudier.

Vår uppsats bidrar med jämförande studier av kommunernas ekonomiska och demografiska förutsättningar runt sekelskiftet 1900. Ökade deras utgifter för att ta hand om en åldrande befolkning? Fanns det andra kommunala utgifter som ökade? Hur pass ojämnt fördelade sig inkomster och utgifter för kommuner med olika förutsättningar? Vilken betydelse hade dessa förändringar för tillkomsten av den allmänna pensionsförsäkringen 1913?

Uppsatsen är disponerad så att först kommer fyra beskrivande kapitel om undersökningsområde, om befolkningsutveckling, om den kommunala fattigvården och om kommunernas utgifter och inkomster. Därefter följande kapitel behandlar tre i stort sett parallella reformkrav rörande skatteutjämning och åtgärder att minska fattigvårdsbördan, rörande en humaniserad fattigvård samt rörande ålderspensionering. Det nionde kapitlet ägnas åt 1913 års pensionsreform och i det sista kapitlet ges en sammanfattning.

2. Undersökningsområde och källor

Någorlunda enhetlig nationell statistik över fattigvården finns tillgänglig från och med 1874. Detta är därför det inledande året i studien. Kommuners finanser och fattigvård finns samlade i den årsvisa utgivningen av Bidrag till Sveriges officiella statistik (BiSOS), serie U. På samma sätt finns nationella och kommunvisa demografiska data samlade i serie A.

Kvalitén på dessa serier är överlag hög, såväl vad gäller befolkningssiffror, kommunernas utgifter och inkomster, som det totala antalet personer berörda av fattigvårdande insatser. Det bekräftas av jämförelser med kommunernas egna protokoll och räkenskaper som gjorts inom ramen för forskningsprojektet. Däremot kan siffrorna visa sig missvisande när de förutsatt element av bedömning, till exempel i distinktioner mellan vilka personer som betecknats som helt eller delvis försörjda i en kommun. Dessa överväganden spelar emellertid ingen roll för denna studie.

Förutom aggregerad statistik och samtida sammanfattande utredningar över tillståndet i nationen har regionala analyser gjorts som bygger på detaljerade data från 14 landsbygdskommuner. Syftet har här varit att kontrastera utvecklingen i kommuner med olikartade förutsättningar mot varandra. Urvalet har skett slumpvis inom ramen för förvalda kriterier. Ett grundläggande kriterium är att landsbygdskommunerna in i 1900-talet har behållit sin agrara karaktär: minst två tredjedelar av deras sammanlagda beskattningsbara inkomst har kommit från jordbruksfastigheter. Vidare har för representativitetens skull en viss geografisk spridning eftersträvats, samt en variation i äganderätter – om bönderna varit självägande eller arrendatorer knutna till ett dominerande storgods.

Den första typen är kommuner i Skånes slättbygder och representeras av Sireköpinge, Sövde, Anderslöv och Hög. De två första var dominerade av storgods och de senare av självägande bönder. Den andra typen är kommuner i Skånes skogsbygder, vilka representeras av Kågeröd, Tossjö, Röke och Örkened. På samma sätt var de två första helt dominerade av storgods, vilka saknas i de senare. Den tredje typen är kommuner i Småland, som representeras av Nöbbele, Älmeboda, Dädesjö, Kalvsvik, Tolg och Asa. Ingen av dessa var, som i Skåne, dominerade av gods, men det förekom mindre herrgårdar, t.ex. i Asa.

I de skånska slättkommunerna förväntas en relativt liten andel av befolkningen vara berörd av fattigvården och det kommunala skattetrycket förväntas vara lågt. Detta i motsatts speciellt till smålandskommunerna, varav flera ligger i klassiska emigrantbygder. De förväntas ha tillhört det fattigare skiktet bland sydsvenska kommuner, med en relativt hög andel äldre med försörjningsbehov. De skånska skogskommunerna förväntas inta en mellanställning mellan dessa ytterligheter.

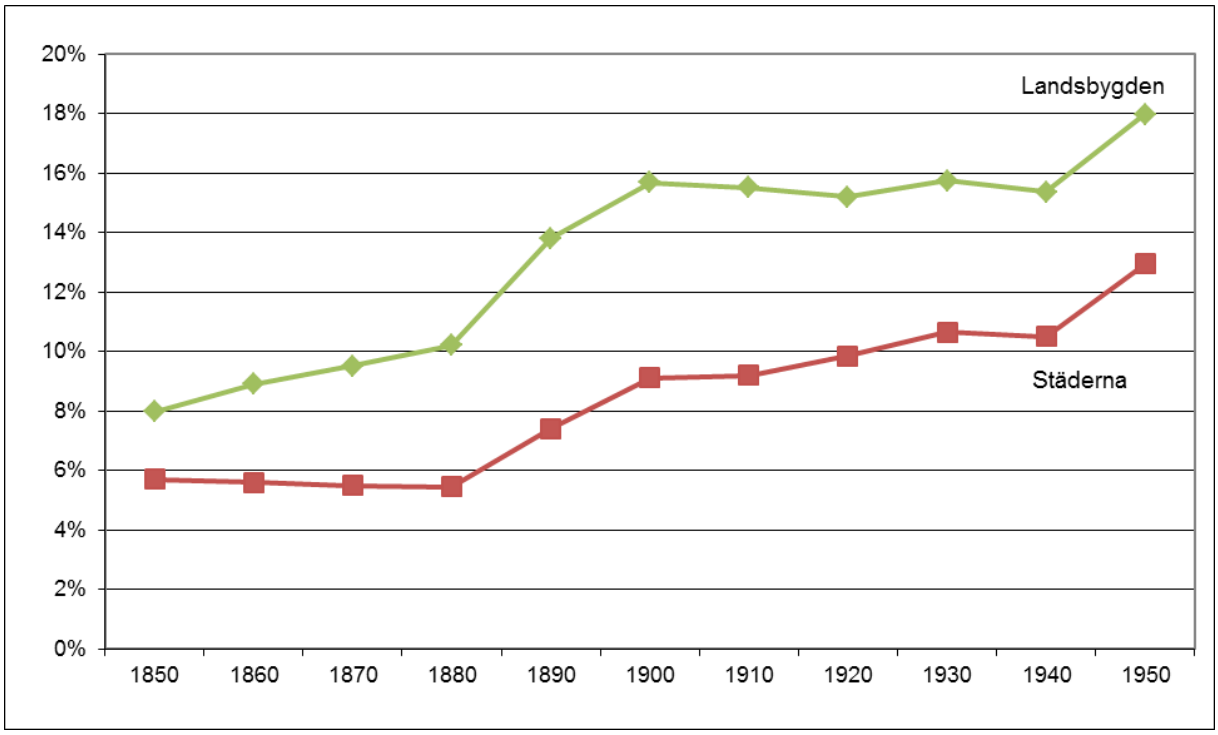
3. Befolkningsutvecklingen

Sverige var under den studerade tidsperioden huvudsakligen ett agrart land. Omkring år 1900 bodde närmare 70 procent av befolkningen på den egentliga landsbygden. Inkluderas även tätorter på landsbygden närmar sig siffran 80 procent.

Antalet och andelen äldre (65+) i Sverige hade ökat kraftigt från mitten av 1800-talet fram till år 1900 och vid förra sekelskiftet fanns relativt sett fler åldringar och färre i arbetsför ålder (15–64) än tidigare (se figur 1). Sverige hade då världens relativt sett äldsta befolkning. I Sverige utgjorde de äldre något mer än åtta procent av totalbefolkningen; i exempelvis Storbritannien och Tyskland var andelen cirka fyra procent.

Utvecklingen i Sverige hade påverkats av en nedgång av barnadödligheten under 1800-talet och en minskning i födelsetalen under senare delen av århundradet. Denna klassiska demografiska omvandling förstärktes av en hög emigration. Mellan 1870 och 1900 uppgick nettoemigrationen till cirka 670 000 personer och betydelsen av denna förstås bäst om den relateras till landets befolkning som uppgick till något över fyra miljoner invånare. De flesta emigranter var i tjugoårsåldern.

Figur 1. Befolkningen 65+ i relation till befolkningen i åldersgruppen 15-64 år på landsbygden och i städer



Källor: Historisk statistik för Sverige s 78, Bengtsson & Fridlizius 1994, s 203.

Merparten av emigranterna kom från landsbygden samtidigt som också de växande städerna och tätorterna drog till sig yngre människor. Befolkningssammansättningen i tätorter och på landsbygden påverkades drastiskt med ett växande gap fram till 1900

som framgår av figur 1. Under perioden 1850 och 1900 ökade relationen mellan åldringar (65+) och befolkningen i ålder 15–64 år från 8 procent till 15,7 procent på landsbygden men bara från 5,7 procent till 9,1 procent i städerna.

Det fanns även variationer på landsbygden. I karga skogsbygder var ofta andelen äldre högre än i rikare jordbruksbygder. Statistik på kommunnivå finns här tyvärr bara efter åldersuppdelningen 0–15, 15–50 och 50 år och däröver (BiSOS, serie A). Med denna indelning var år 1900 andelen äldre 25 procent i de småländska landskommuner vi här undersöker, 24 procent i Skånes skogsbygd och 22 procent i Skånes slättbygd. Relationen mellan äldre och dem i åldern 15 till 50 år var på motsvarande sätt 58 procent på landsbygden i Småland medan den bara var 49 procent på slätten i Skåne. Ålderssammansättningen kunde alltså skilja sig avsevärt mellan olika delar av landsbygden, även om skillnaden oftast inte var lika dramatisk som mellan stad och land.

4. Äldreomsorg och fattigvård

Fattigvårdsförordningen 1848 hade gett landsbygdskommunerna ett tvingande ansvar att ta hand om äldre och fattiga. Detta ansvar luckrades emellertid upp i en ny förordning 1871, i vilken åter familjens, och under vissa omständigheter arbetsgivarens, ansvar betonades. I det förindustriella Sverige fanns det fyra huvudprinciper för äldres försörjning och omvårdnad.

För det första hade bönderna i kraft av sitt gårdsinnehav möjlighet att ställa krav på sin framtida försörjning och omsorg. Dessa reglerades ofta genom undantagskontrakt, dvs förtida gårdsöverlåtelse i utbyte mot kontraktsreglerade förmåner i form av livsmedel, bostad (ofta på gården eller i ett annex), uppvärmning och hjälp med transporter och omvårdnad (Gaunt 1983). Undantagsinstitutionen fanns såväl bland självägande bönder som bland godsens arrendebönder (Lundh och Olsson 2002).

För det andra bodde egendomslösa äldre ofta tillsammans med sina barn. Vuxna barn hade enligt lag och tradition ett ansvar för behövande föräldrar och ogifta barn, ”hemmadöttrar”, var vid den här tiden en viktig vårdresurs. Denna skyldighet inskärptes på nytt i det sena 1800-talets lagstiftning (Odén 1983).

För det tredje reglerades arbetsgivares ansvar att sörja för vissa trotjänare i legostadgan. Enligt denna fick arbetsgivare inte lov att förskjuta, utan ombesörja skälig utkomst och försörjning, för den anställde som oavbrutet och väl tjänat ifrån sitt trettionde år, och nått den ålder att arbetsförmågan upphört (*Kongl. Maj:ts förnyade nådiga Legostadga för hus-Bönder och tjänstehjon*).

Behövande gamlingar, som saknade egna resurser och privata alternativ, hade att förlita sig på den kommunala fattigvården, vilket måste ses som det fjärde och sista alternativet. Kommunernas ansvar reglerades liksom idag av statlig ramlagstiftning. Fattigvårdsförordningen 1871 hade tillkommit efter några år med missväxt på 1860-talet och anses, ur den fattiges perspektiv, vara den strängaste fattigvårdsförordning som någonsin funnits i Sverige (dess bakgrund och tillkomst beskrivs i Nilsson 1965). Totalt hade Sverige vid den här tiden mer än 2 400 kommuner. Den övervägande majoriteten var landsbygdskommuner och många var mycket små**.** Kommunerna hade enligt förordningen en stor frihet att utforma sin fattigvård. Någon besvärsrätt för den fattige fanns inte och fattigvården hade husbonds- och målsmansrätt över understödstagarna. Någon effektiv statlig kontroll över fattigvården fanns inte.

Den kommunala fattigvårdsstyrelsen kunde ha olika slags kostnader för understödstagarna. En dryg kostnad kunde exempelvis avse vård på det som i dag kallas mentalsjukhus. I vissa fall kunde fattigunderstöd ges i pengar i andra fall in natura exempelvis bränsle under vintern. Fyra speciellt på landsbygden förekommande former var (Edebalk 1991):

1. Utackordering. Denna understödsform innebar att någon fick betalt för att ta hand om den behövande och utackordering visade sina sämsta sidor när understödstagaren inte kunde bidra med eget arbete.

2. Auktionering. Detta var ett öppet auktionsförfarande för att få understödstagare utackorderade. Det då gängse uttrycket var att ”en fattig köper en fattig” och innebar att köparna ofta utgjordes av torpare och andra fattiga som hoppades på att själva få en förbättrad situation genom ackorderingsavgiften.

3. Rotegång. Denna understödsform innebar att fattiga vandrade runt mellan olika gårdar där de togs om hand. Rotegång användes främst i de fattigaste kommunerna för att undvika ackorderingsavgiften. Understödsformen var kring sekelskiftet på tillbakagång och förekom exempelvis inte i våra 14 undersökningskommuner.

4. Anstalter i form av fattigstugor, fattighus och fattiggårdar. Vanligast var de små fattigstugorna, närmare 3000 till antalet. Fattiggårdar var förenade med jordbruk där de fattiga i mån av förmåga hade att bidra till arbetet. Gemensamt för anstalterna, med undantag för större fattighus i storstäderna, var en odifferentierad blandning av understödstagare: gamla och orkeslösa, kroniskt sjuka, sinnessjuka, föräldralösa barn, alkoholister mm.

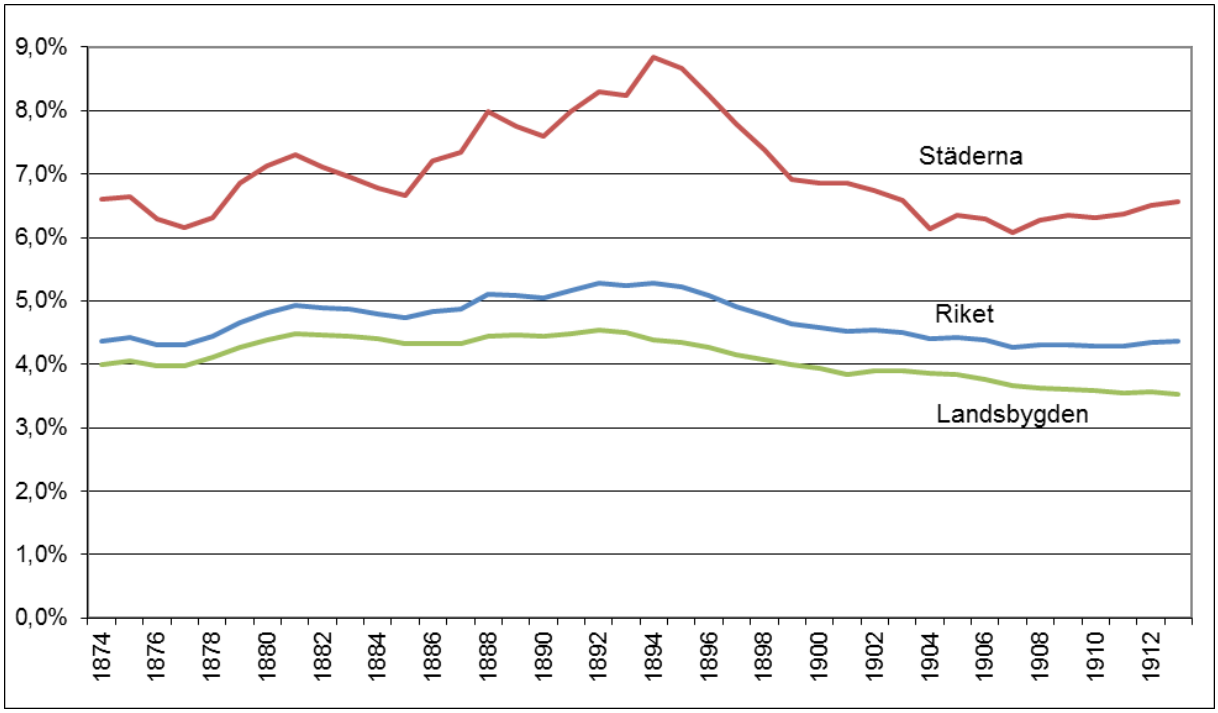
Det växande antalet äldre på landsbygden kan förväntas ha ökat antalet understödstagare. Det är inte bara så att det blev fler äldre. Samtidigt kom en allt mindre del av landsbygdsbefolkningen att äga jord varför familjernas möjligheter att ta hand om gamla föräldrar minskade. Figur 2 visar emellertid en annan bild. Den nationella siffran över andel av befolkningen med fattigvårdsunderstöd ökade från 4,4 procent år 1874 till 5,3 procent i början av 1890-talet. Härefter faller andelen tillbaka till ungefärligen den ursprungliga siffran. Siffran för stadsbefolkningen är klart högre än för landsbygden och den är dessutom mycket instabil. Andelen understödstagare på landsbygden är mer stabil med en tydlig nedåtgående trend efter 1892. År 1913 är siffran 3,5 procent.

Andelen understödstagare på landsbygden skiljde sig väsentligt mellan kommunerna något som illustreras av våra 14 undersökningskommuner. Kommunerna på Skånes slättland exempelvis hade en andel på något över 2 procent år 1896 och denna andel föll sedan fram till 1913. För kommunerna i Småland, med dess magra jordar, pendlade siffran mellan 3,5 procent och 4,5 procent under större delen av perioden.

Andelen understödstagare och skillnaden mellan kommuner syns emellertid inte vara alarmerande. Understödstagarna översteg inte 5 procent i någon kommun och skillnaderna minskade. Den statistiska olikheten mellan de 14 landsbygdskommunerna i vår studie nästan halverades under undersökningsperioden, då variationskoefficienten minskade från 52–59 procent under de första tre åren till 31–32 procent de sista tre

åren. Det tycks vara så att de traditionella trygghetssystem på landsbygden som ovan skissats var mer kraftfulla än man tidigare antagit. Den stora ökningen av äldre på landsbygden visar sig inte i ökade fattigvårdssiffror. I den mån de behövde någon form av understöd togs de uppenbarligen främst om hand av sina familjer eller tidigare arbetsgivare.

Figur 2. Andel av befolkningen föremål för fattigvård 1874-1913.
Nationella siffror för landsbygd, städer och riket



Källor: Ur BiSOS, serie U.

Det som främst uppmärksammats är den kommunala fattigvården. Som ovan nämnts hade kommunerna en stor frihet att själva utforma sin fattigvård. I många landsbygds-kommuner rådde svåra missförhållanden och delar av fattigvården som exempelvis auktionering och rotegången upprörde samtida debattörer. Kommunala konflikter kring den så kallade hemortsrätten, alltså vilken kommun som skulle betala för fattig-vård, var också legio. Missförhållandena inom fattigvården började lyftas fram med skärpa kring år 1900. I grunden fanns bristfälliga kommunalekonomiska förutsätt-ningar och speciellt för de fattigaste kommunerna utgjorde fattigvården en tung belastning. I åtskilliga kommuner ansågs ”fattigvårdstungan vara rent af olidligt tryckande” (Riksdagens skrivelse 1905:131).

5. Kommunala utgifter och inkomster

Under den här studerade perioden var de statliga skatterna obetydliga jämfört med de kommunala skatterna, som hade ökat allt sedan 1860-talet (Gårestad 1985). Fattigvården var helt och hållet en kommunal uppgift och den svarade för ungefärligen en fjärdedel av landsbygdskommunernas utgifter. Kommunerna hade också andra utgifter. En relativt stor utgiftspost avsåg sockenkyrkan och prästlöner. Den största posten var dock utgifterna för den obligatoriska folkskolan. För folkskolan fanns viss statlig subventionering, som täckte ungefärligen en fjärdedel av utgifterna (Olsson 2005). Utöver dessa kommunala uppgifter och utgifter hade de jordägande bönderna skyldighet att bygga och underhålla vägar och broar.

För att undersöka den relativa betydelsen av olika slags utgifter har vi jämfört nationella siffror med uppgifter från de 14 kommuner som ingick i vår studie (se tabell 1). Enbart löpande utgifter bokfördes vilket komplicerar årliga jämförelser eftersom även investeringar bokförts som löpande utgifter. Detta innebär exempelvis att en investering i en skolbyggnad eller ett fattighus påverkar löpande utgifter i sin helhet och kunde resultera i stora underskott under byggnadsåren.

Tabell 1. Utgifter inom landsbygdskommuner 1880–1907 (% och SEK).

	1880	1890	1900	1907
Prästlöner	23	19	14	11
Andra kyrkliga utgifter	12	12	11	9
Folkskola	31	33	37	43
Fattigvård	24	25	24	24
Hälsovård	2	2	3	3
Vägar och broar	2	3	3	2
Övriga utgifter	6	6	8	7
	100	100	100	100
Totala utgifter (miljoner SEK)	21,6	25,7	36,6	50,0
i 1907 års priser (miljoner SEK)	25,8	32,1	41,1	50,0
Per capita i 1907 års priser (SEK)	6,7	8,3	10,3	12,4

Källor: Utgifter från Söderberg 1911, s 27; deflatering med konsumentprisindex från SCB, siffror över landsbygdsbefolkningen från BiSOS, serie A.

Regionerna i vår studie har några gemensamma drag med de nationella siffrorna. Totalutgifterna nästan fördubblades under 30 år, i fasta priser från 25,8 till 50,0 kronor. Eftersom storleken på landsbygdsbefolkningen var tämligen konstant under perioden skedde en nästintill fördubbling i kommunala utgifter per invånare, från 6,7 till 12,4 kronor. Speciellt utgifterna för folkskolan ökade kraftigt både i absoluta och relativa tal och fram till 1910 hade de totala reala skolutgifterna tredubblats. Ökningen

av skolutgifterna orsakades främst av förstärkt lagstiftning. Sex års skolgång blev obligatoriskt 1878 med två ytterligare frivilliga år. Från 1868 till år 1900 ökade därför antalet folkskoleelever i riket från 520 000 till 700 000 och antalet lärare från 7 000 till 15 000 (Sörensen 1942). Motsatsen gäller den del av utgifterna som avsåg kyrkor och prästlöner. Denna del minskade från en tredjedel till en femtedel av totalutgifterna.

Fattigvårdens andel var i stort sett konstant och svarade ungefärligen för en fjärdedel av utgifterna under perioden. I våra undersökningskommuner minskade andelen, på det skånska slättlandskapet till en femtedel. I absoluta tal ökade emellertid utgifterna för fattigvård i samma takt som landsbygdskommunernas totala utgifter, vilket innebar en fördubbling i fasta priser.

Det fanns en speciell problematik med fattigvårdsutgifterna. För småkommunerna var dessa utgifter svårberäkneliga och ofta skiljer sig budgeterade och faktiska utgifter. Tvister om hemortsrätten, alltså vilken kommun som skulle svara för en persons understöd, kunde också leda till oförutsedda utgifter. Plötsligt höga kostnader för en understödstagare kunde också uppstå. Den relativt välmående skånska slättlandskommunen Hög, för att ta ett exempel, hade för år 1913 budgeterat 554 kronor som fattigvårdsutgifter. Samma år intogs en flicka från kommunen på mentalsjukhus med en årlig kostnad för fattigvården om 1 100 kronor.

Hur mötte då landsbygdskommunerna sina fördubblade utgifter? Svaret är uppenbart: genom höjda skatter. I och för sig skedde en viss ökning i statsbidragen till folkskolorna men inte alls i takt med utgiftsökningen. Folkskoleutgifterna ökade med 15,7 miljoner kronor men statsbidragen endast men 3,7. De lokala skatterna mellan 1861 och 1910 byggde på ett komplicerat system kallat *fyrk,* som också låg till grund för den graderade rösträtten. Fyrktalet härleddes från mantalssatt jord (för bönder) eller inkomst (för andra). Varje kommun beslutade själv om beskattningen av varje fyrk.

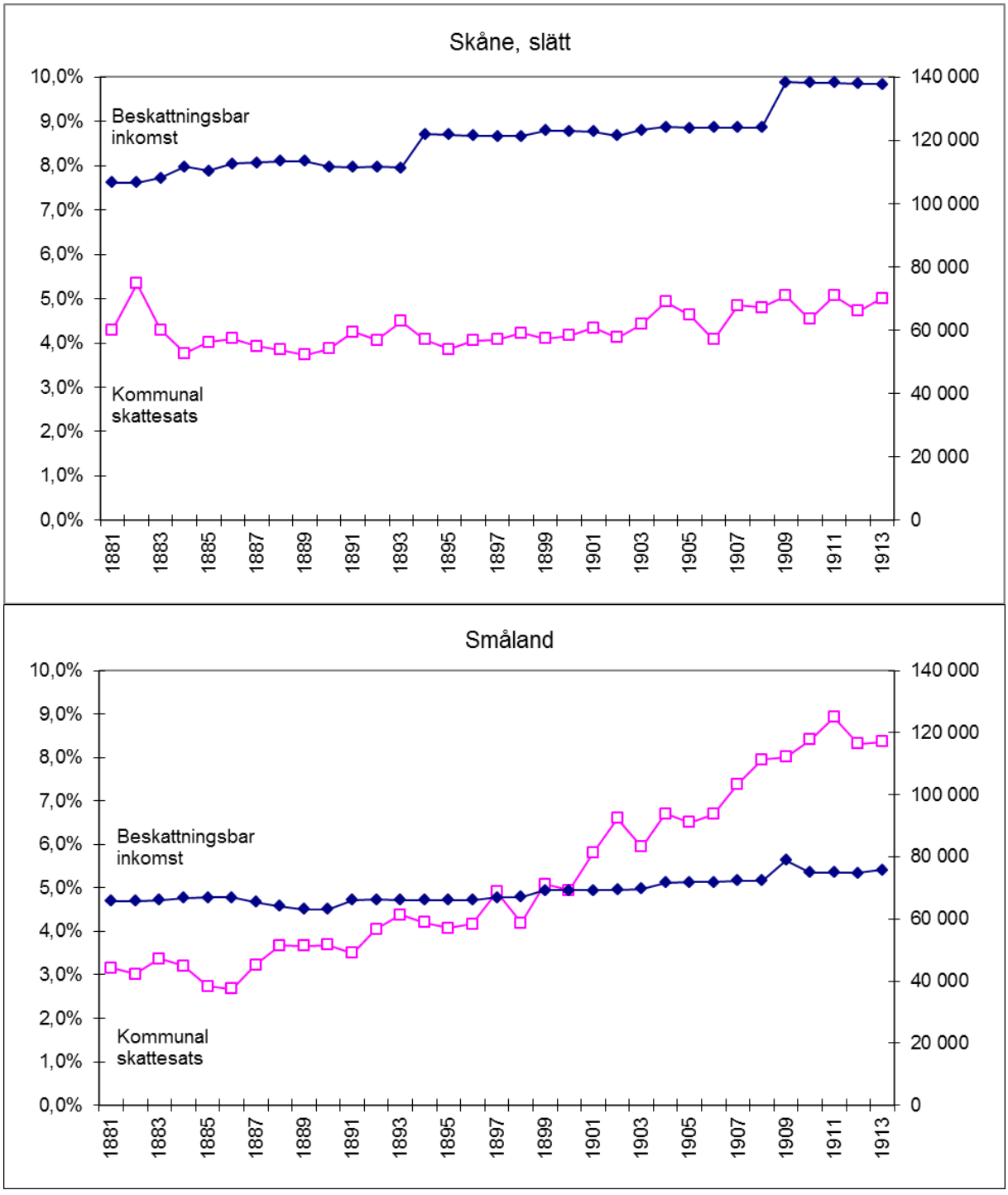
Skatternas andel av böndernas inkomster, inkluderande statliga skatter, tionden och kommunala skatter, minskade från tidiga 1700-talet till sena 1800-talet. Ett stelbent nationellt skattesystem kombinerat med inflation och ökad jordbruksproduktion ledde till en real skatteminskning från cirka en tredjedel till mindre än 10 procent av en genomsnittlig bondgårds produktion (Olsson 2005). Sammansättningen av skatterna kom också att förändras och utvecklingen gick allt mer mot en ökad andel lokala skatter.

Den kontinuerliga reala skatteminskningen bröts i början av 1900-talet. En progressiv statlig inkomstskatt infördes 1904 och samtidigt tenderade de kommunala skatterna att öka. Dessutom visade sig stora och växande skillnader mellan regioner och kommuner. Enligt en uppskattning hade toppkvartilen landsbygdskommuner en skattesats över 10 procent år 1909 medan siffran för den lägsta kvartilen var mindre än fem procent.

I våra 14 undersökningskommuner visar sig tydligt den ojämna skatteutvecklingen. I figurerna 3 och 4 jämförs inkomster från jordbruk och kommunala skattesatser för perioden 1881–1913. På Skånes slättland ökade jordbrukets avkastning

väsentligt, närmare bestämt med 17,2 procent. I Småland, med magrare jordar, stannade ökningen på 4,6 procent.

Figurer 3-4. Beskattningsbara inkomster från jordbruket (SEK/kommun) och reella lokala skattesatser (procent av jordbrukares inkomst), regionala analyser



Källor: Ur BiSOS, serie U.

Inte överraskande var det tvärtom med de kommunala skattesatserna. Invånarna i Skåne betalade mellan fyra och fem procent av sina inkomster i kommunal skatt. I Småland ökade skattesatsen från tre till nio procent. För enskilda kommuner kunde skillnaden bli än större. Medan exempelvis skattesatsen i den skånska kommunen Sireköpinge uppgick till endast tre procent år 1913 var motsvarande siffra för småländska Kalvsvik 13,4 procent.

En riksomfattande utredning rörande skatteförhållandena år 1905 demonstrerade tydligt skillnaderna mellan kommunerna (Flodström 1908). Låt oss exemplifiera först med skillnader för inkomsttagare. En inkomsttagare med 2 000 kronor i årsinkomst betalade i städerna i medeltal 140,80 kronor och på landsbygden 180,60 kronor i skatt. Högst skatt betalade inkomsttagaren i Karl Gustav (i Älvsborgs län) närmare bestämt 642,40 kronor. Även beskattningen av jordbruksfastigheter gav stora skillnader. För ett hemman med ett taxeringsvärde på 2 000 kronor uppgick skatten i medeltal till 186,96 kronor. Ytterlighetsvärdena var 98,64 respektive 546,84 kronor. Detta var, enligt Flodström (1908), exempel på en ”upprörande orättvisa”.

Vi har visat att det inte var någon utgiftsexplosion inom fattigvården mellan 1880 och 1913 trots den växande andelen äldre. Detta visar att de traditionella stödsystemen på landsbygden under denna tid var mer vitala än man tidigare antagit. Till skillnad från städer och tätorter ökade inte antalet understödstagare på landsbygden. Utgifterna ökade visserligen men endast i takt med de totala kommunala utgifterna. Det var i stället utgifterna för folkskolan som steg snabbt. Andelen yngre i landet ökade inte utan det var för skolans vidkommande fråga om en kvalitetshöjning. Samtidigt uppkom stora skillnader i skattesatser mellan regioner och kommuner. Många av dåtidens kommuner hamnade då i en ond cirkel. Höga skattesatser ledde till att yngre flyttade till tätorter eller emigrerade. Följden blev höjda skattesatser för de kvarboende. Detta i sin tur gjorde kommunerna mindre attraktiva att bo eller bedriva verksamhet i osv.

6. Reformkrav – att utjämna den kommunala skattebördan

Ojämnheten i den kommunala skattebördan hade en inneboende tendens att öka. Mot denna bakgrund fördes olika reformförslag fram. Flodström (1908) menade att den enklaste vägen var att staten till största delen betalade utgifterna för folkskolan och för kyrkliga ändamål, det rörde sig ju här om uppgifter som till sin karaktär var statliga. Om dessutom landstingen tog över fattigvården och största delen av väghållningen skulle landsbygdens skatteproblem blivit lösta.

En reformering av kommunalskatten hade aktualiserats på 1890-talet. Svårigheten att komma framåt sammanhängde bland annat med skattesystemets koppling till rösträtten. Men allt starkare röster för en skatteutjämning eller höjda statsbidrag till kommunerna hördes i början av 1900-talet.

Inte minst de ojämnt fördelade utgifterna för fattigvården kom att uppmärksammas. I exempelvis en riksdagsmotion 1904 (Motion 1904:74) efterlystes en utredning om hur fattigvårdsutgifterna skulle kunna utjämnas mellan kommunerna. Utskottet som behandlade motionen ställde sig positivt till en utredning (AKs Tillfälliga Utskotts n:o 4 Utlåtande 1904: 4). Utskottet kunde tänka sig två möjligheter nämligen att staten tar över kostnader för ”sinnessjuka, sinnesslöa och abnorma” fattiga samt att staten träder hjälpande till i de fall fattigvårdsutgifterna är avsevärda.

Även vid andra tillfällen gjordes framställningar som syftade till en utjämning av fattigvårdskostnaderna och i en skrivelse från riksdagen (1905:131) hette det att ”det torde vara illa ställt i många delar av vårt land, och i åtskilliga orter torde fattigvårdstungan vara rent af olidligt tryckande”. Några synbara regeringsinitiativ togs dock inte.

En motion 1908 (Motion AK 1908:229), som vann riksdagens gillande, efterlyste en allsidig utredning rörande vilka kommuner som hade en alltför svag ekonomi för de pålagda uppgifterna (folkskolan, prästerskapet och fattigvården). Senare, år 1910, tillsattes en kommunalskattekommitté.

Frågan återkom på riksdagens bord år 1911 i form av en motion från den liberale greven Raoul Hamilton. I motionen (Motion AK 1911:85) hemställdes om utredning i vilken utsträckning staten borde bidra till att bestrida kommunernas utgifter för fattigvård och folkskola. Även möjligheten att genom en höjning av inkomst- och förmögenhetsskatt få fram medel att finansiera dessa utgifter borde ingå i utredningen. I utskottets yttrande redovisas en rad siffror som belyser den bekymmersamma situationen för många landsbygdskommuner (Andra kammarens femte tillfälliga utskotts utlåtande 1911:8). Utskottets svar var emellertid tydligt: det var utskottets ”fasta övertygelse” att ålderdomspensioneringen kommer att bli det kraftigaste medlet för att åstadkomma en skatteutjämning.

Året efter föreslog regeringen en provisorisk lindring åt synnerligen skattetyngda kommuner (Proposition 1912:1, 7:e huvudtiteln). Att nedbringa det ”mångenstädes abnormt höga skattetrycket” sågs av regeringen som en mycket viktig fråga. Regeringens förslag var ett provisorium i avvaktan på en fullständig revidering av den kommunala beskattningen, som var under utredning sedan 1910. I riksdagen blev det dock avslag. Orsaken var, enligt utskottet (Statsutskottets utlåtande 1912:69), att det saknades tillförlitliga grunder för utbetalandet av bidrag och att det föreslagna beloppet (600 000 kronor) var en ”obetydlighet”. Att grunderna inte ansågs tillförlitliga torde ha sammanhängt med en misstanke om att uppskattningar av jordbrukets inkomster i vissa kommuner var för låga och att skattetrycket därigenom skenbart blev större än det i verkligheten var. Ortsintressen torde emellertid i verkligheten ha spelat den avgörande rollen (Andersson 1995).

Även utanför riksdagen diskuterades landskommunernas ekonomiska situation. Exempelvis bidrog sedermera generaldirektören för Statistiska Centralbyrån Ernst Höijer med en artikel där problematiken tydligt kunde dokumenteras (Höijer 1911). De presenterade siffrorna visade ”med all önskvärd tydlighet” att en förändring av ”det nuvarande tillståndet är av nöden”. Kommunala uppgifter som kan anses vara statsändamål bör överflyttas från primärkommunerna till staten eller landstingen enligt Höjer. Framför allt avses då utgifter för fattigvård, folkskola, kyrkliga ändamål och väghållningen. Genom en sådan överflyttning skulle landskommunernas budget komma att inskränkas ”till mycket små proportioner”.

7. Reformkrav – en humaniserad fattigvård

Strax efter förra sekelskiftet kom mer allmänna krav på reformer av fattigvården inklusive statligt stöd eller skatteutjämning. Smärre reformer av fattigvården hade aktualiserats tidigare och några motioner i riksdagen hade tagit upp enstaka företeelser inom fattigvården som exempelvis rotegången och auktionsförfarandet.

En stark drivande kraft bakom en reformerad fattigvård fanns emellertid inte förrän det så kallade ”Fattigvårdsfolket” gjorde sin entré. Detta var en grupp hängivna reformatörer som tillhörde Centralförbundet för socialt arbete, CSA, som hade bildats 1903 (Lundquist 1997). Till förbundet överlämnades år 1904 en större privat donation som skulle användas för en utredning av fattigvårdsfrågan. CSA tillsatte en kommitté, som ägnade två intensiva år till att studera fattigvården i Sverige och studieresor gjordes också till andra länder för att dra lärdomar. Enkäter till kommunerna, resor och kommunbesök samt diskussioner med sakkunniga ingick i utredningsverksamheten.

Innan ett slutgiltigt reformförslag avlämnades skulle fattigvårdsfrågan behandlas på en kongress, det som blev den välbekanta 1906 års fattigvårdskongress. Till kongressen inbjöds representanter för landets kommuner men också diverse prominenta gäster som representanter för kungahuset och regeringen. Närmare 1 000 personer deltog i kongressen.

Praktiskt taget alla viktiga aspekter på fattigvården behandlades under kongressen (Palmstierna 1907). Åldringsvården behandlades ur olika aspekter. Pensionsfrågan fanns också på agendan och inte minst framkom här ”Fattigvårdsfolkets” mycket bestämda syn på hur ett pensionssystem borde konstrueras. Det sämsta av då existerande system ansågs vara det danska, som innebar att den som fyllt 60 år kunde få en skattefinansierad, inkomstprövad ålderspension. Den danska pensionen hade följaktligen karaktär av gåva utan motprestation och det kunde inte accepteras. En sådan pension skulle motverka arbetsvilja och sparsamhet. En pension måste följaktligen finansieras med avgifter och vara försäkringsmässig.

I pensionsfrågan framkom betydande meningsskiljaktigheter i den efterföljande debatten. Pensioner som sådana märktes det ingen tveksamhet mot utan diskussionen kom att handla om hur en pension skulle konstrueras.

Den ojämna och betungande kommunala fattigvårdsbördan behandlades också under kongressen. Enligt den ledande företrädaren för fattigvårdskommittén, Halfred von Koch, var det för åldringar mest relevanta en folkförsäkring, den dåtida benämningen på socialförsäkring. Folkförsäkringen sades vara den kungsväg man måste vandra om man verksamt ville minska de fattigas antal. CSAs fattigvårdskommitté hade i sina undersökningar frågat landets fattigvårdsstyrelser vilka åtgärder som skulle vara lämpliga för att förebygga fattigdom och von Koch kunde meddela att en stor del av svaren hade gällt en ålderdomsförsäkring.

Axel Schotte, förre detta och även senare statsråd, tog upp frågan om vad staten kunde göra för att lätta fattigvårdsbördan. Även han förde fram folkförsäkringen som en möjlighet, men också att kommunerna skulle kunna avlastas genom att stat och landsting satsade mer på insatser för fysiskt och psykiskt sjuka fattiga. Detta var grupper som ofta bebodde fattigvårdens anstalter.

1906 års fattigvårdskongress var ett väl regisserat väckelsemöte. Under kongressdagarna gjordes en rad utlåtanden. Ett kraftigt uttalande gällde en fullständig revision av den då gällande fattigvårdslagstiftningen. Till det antagna utlåtandet hörde dessutom att staten skulle utveckla sinnessjukvården och bidra till en utjämning av fattigvårdsbördan. Staten borde också understödja länsvisa anstalter för fattiga sinnesslöa och kroniskt eller obotligt sjuka samt inrätta en statlig fattigvårdsinspektion. Detta harmonierade väl med fattigvårdskommitténs uppfattning. I pensionsfrågan, där meningarna om lämplig utformning var mycket delade, blev utlåtandet mer allmänt hållet. Här önskade kongressen att statsmakterna skulle söka åstadkomma en pensionering eller försäkring av mindre bemedlade ”i tidsenlig, effektiv och efter landet ekonomiska tillgångar lämplig form” (Palmstierna 1907, sid 269).

Året efter fattigvårdskongressen tillsatte regeringen två för åldringarna angelägna utredningar. Den ena var ålderdomsförsäkringskommittén, den andra fattigvårdslagstiftningskommittén. Tillkomsten av dessa svarade mot krav och utlåtanden under fattigvårdskongressen.

8. Reformkrav – ålderspension

Utvecklingen i Sverige under senare delen av 1800-talet och de första åren av 1900-talet innebar, som vi sett, växande ekonomiska skillnader mellan stad och landsbygd men också mellan olika landskommuner. Kommunerna, och alldeles särskilt landskommunerna, hade att själva finansiera åtaganden som till sin karaktär var statliga. Och emigrationen och utflyttning till tätorter ledde till att många landskommuner hamnade i en ond spiral. Det framfördes olika förslag på lösningar: skatteutjämning, statsbidrag, att staten helt tar över vissa uppgifter, att landstingen görs till huvudmän exempelvis för fattigvården etc. Att under den här studerade perioden nå framgångar för dessa förslag visade sig omöjligt. Eftersom en relativt stor del av fattigvårdens klientel utgjordes av åldringar kom en ålderdomsförsäkring (pensionsförsäkring) att ses som en möjlighet att åtminstone avlasta den kommunala fattigvården. Men även detta visade sig vara en seglivad process.

Startskottet för processen är en riksdagsmotion år 1884 från den liberale riksdagsmannen Adolf Hedin (Motion AK 1884:11). Motionen gällde utredning om införandet av ålderdoms- och invaliditetsförsäkring för arbetare. I utskottet mötte motionen motstånd från bonderepresentanter som fruktade att bönderna skattevägen skulle gynna industrin. Riksdagen accepterade emellertid utredningsyrkandet och efter sammanjämkningar blev formuleringen ”åt arbetare och med dem jämförliga personer”. En kommitté tillsattes 1884, den s.k. Arbetareförsäkringskommittén.

Arbetareförsäkringskommittén, som var splittrad, lämnade ett betänkande 1889 (Elmér 1960). Bl.a. föreslog majoriteten att försäkringen skulle omfatta hela folket eftersom det ansågs omöjligt att i realiteten dra en gräns för kategorin ”arbetare och med dem jämförliga personer”. Remissyttrandena blev övervägande avstyrkande. En ny utredning, Nya arbetareförsäkringskommittén, tillsattes 1891. Bl.a. föreslogs nu att försäkringen skulle omfatta alla anställda (under en viss lönenivå) och betalas med arbetsgivaravgifter och egenavgifter (i realiteten inbetalda av arbetsgivaren och i form av löneavdrag). Detta tilltalade inte bönderna som skulle betala avgifter för sina anställda utan att själv få pension. En proposition baserad på utredningen framlades av regeringen 1895 (Proposition 1895:22) men avslogs av riksdagen. I en ny proposition 1898 (Proposition 1898:55) hade bl.a. arbetsgivaravgiften tagits bort och ersatts med skattefinansiering. Även denna gång blev det avslag. Orsaken var, enligt Elmér (1960), bl.a. uppfattningen att en arbetareförsäkring inte passade i ett bondeland som Sverige och att en försäkring med statsbidrag minskar sparviljan. Åtminstone var detta argument som fördes fram.

I början av 1900-talet kom pensionsfrågan på nytt upp på den politiska dagordningen. År 1905 väcktes i riksdagen olika motioner med krav på förnyad utredning. Inför riksdagsvalet 1905 togs pensionsfrågan upp i liberalernas och socialdemokraternas valmanifest och inför 1908 års val även i de konservativas (Håkansson 1959). Friherre G. A. Raab, som drivit sin uppmärksammade

privatfinansierade kampanj för ålderspensioner sedan 1896, presenterade ett utarbetat pensionsförslag 1906. Senare samma år behandlades frågan på fattigvårdskongressen och i slutet av år 1907 tillsatte den då konservativa regeringen den s.k. Ålderdomsförsäkringskommittén.

9. Den allmänna pensionsförsäkringen

Ålderdomsförsäkringskommittén avlämnade ett betänkande i slutet av år 1912 (Ålderdomsförsäkringskommittén I, 1912) och efter en snabb regerings- och riksdagsbehandling togs det slutgiltiga beslutet i maj 1913 av en i stort sett enig riksdag (Proposition 1913:126).

Den allmänna pensionsförsäkringen omfattade, i allt väsentligt, hela folket. Pensionen skulle utgå till den som var oförmögen till arbete p.g.a. invaliditet eller som uppnått 67 års ålder. Försäkringen bestod av två delar:

1. En avgiftspension, finansierad av egenavgifter som utgick efter taxerad inkomst. Pensionens storlek var relaterad till värdet av inbetalda avgifter. En sådan pension skulle emellertid få en socialt acceptabel effekt först efter flera år då tillräckligt mycket avgifter erlagts.

2. En skattefinansierad inkomstprövad tilläggspension, som skulle utgå till dem med ingen eller liten avgiftspension. Tilläggspensionen hade till syfte att snabbt få bort invalider och åldringar från fattigvården.

Både avgiftspensionen och tilläggspensionen var högre för män än för kvinnor. Detta motiverades med att kvinnor hade en genomsnittligt längre livstid och högre invaliditetsfrekvens jämfört med män (Elmér 1960). Ett inte orimligt antagande är att särbehandlingen av kvinnor sammanhänger med att den allmänna rösträtten endast omfattade män vid den här tiden.

I de diskussioner och förslag som funnits med i bilden kan man urskilja fem alternativa huvudmodeller (Edebalk 2000). Två av dessa hade en svag uppbackning och kan betraktas som orealistiska. Den ena var en statssubventionerad frivillig försäkring. Erfarenheten hade visat att en frivillig försäkring får en obetydlig omfattning och att det knappast var de mest behövande som försäkrade sig. En pensionsförsäkring måste därför vara obligatorisk. Den andra omöjliga modellen var en universell skattefinansierad enhetspension (alltså motsvarande det som senare kom att kallas folkpension). Med någorlunda hyggliga ersättningsnivåer fanns inte finansiella förutsättningar för en sådan lösning och någon sådan modell fanns inte i något land vid den här tiden. Det återstod således tre huvudalternativ, som kan ses som någorlunda realistiska:

1. Den tyska modellen, som införts 1889, ingick i Bismarcks arbetarförsäkringar. Försäkringen omfattade arbetare och den finansierades (med visst statligt stöd) genom arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Avgifterna var relaterade till lönen och pensionen till värdet av inbetalda avgifter. Den tyska modellen var försäkringsmässig.

2. Den danska modellen från 1891 var ett försörjningssystem med schabloniserade ersättningar utan fattigvårdskaraktär. Systemet administrerades av kommunerna och det finansierades av staten och kommunerna med hälften var. Pension utgick efter behovsprövning till ”värdiga” åldringar.

3. Raabs modell, d.v.s. det förslag han presenterade 1906, omfattade i princip hela befolkningen. Pensionen var inkomstprövad och finansierades med en obligatorisk enhetlig egenavgift (alltså samma avgift för alla).

Men varför valdes en universell modell med avgiftspension och inte någon av de ovan angivna modellerna? Då det gäller påverkan på tidiga socialpolitiska beslut hänvisas ofta till Sveriges agrara struktur (se t ex Baldwin 1990, Elmér 1960). De svenska bönderna hade ett starkt politiskt inflytande; enligt en studie av riksdagens andra kammare för år 1912 bodde 67 procent av ledamöterna på landsbygden och 45 procent var jordbrukare (Sköld & Halvarson 1966). Bönderna hade intresse av att minska landsbygdskommunernas fattigvårdsbörda men var också ovilliga att betala arbetsgivaravgifter för sina anställdas pensionering. Viktigt här är också att det socialdemokratiska partiet önskade bredda sin väljarbas och appellera till landsbygdens ”småfolk”. Många äldre på landsbygden skulle inte kunna omfattas i en Bismarck-modell. Landsbygdsintressena kunde följaktligen inte förorda den tyska lösningen. Då det gäller möjligheten att finansiera ålderspensioner fanns andra avgörande skillnader mellan Sverige och Tyskland. Bismarck hade först sökt införa en skattefinansierad arbetarförsäkring i Tyskland, men de politiskt starka delstaterna vägrade acceptera detta. Enda möjligheten blev då att ålägga arbetsgivarna och arbetarna att själva betala avgifter. Till skillnad från Tyskland hade Sverige en förhållandevis stark centralmakt, där bönderna hade ett stort politiskt inflytande.

En dansk modell eller en Raab-modell skulle emellertid kunna vara möjliga eftersom dessa är behovs- eller inkomstprövade, varigenom de omfattar alla fattiga. Man måste därför gå ett steg vidare för att förstå varför alternativet med en universell avgiftspension valdes i stället för dessa modeller.

En betydelsefull faktor att beakta är finansieringsmöjligheterna. Allt annat lika skulle en pensionsförsäkring i Sverige bli betydligt dyrare än i andra länder p.g.a. den demografiska situationen. Till detta kommer statliga satsningar på försvarsutgifter under åren före första världskriget. En dansk eller engelsk modell, med renodlad skattefinansiering, blev därför svår att acceptera. I Raabs modell hade explicit hänsyn tagits till kostnader och finansiering genom den föreslagna enhetsavgiften, som ju helt enkelt var en skatt. Det fanns emellertid ett stort problem med Raabs föreslagna avgift. Den drabbade alldeles särskilt låginkomsttagare och blev därför oacceptabel.

En ny finansieringsmöjlighet kom med inkomstskatten. Som Sverige ekonomiskt utvecklades blev inkomster ett skatteobjekt. År 1904 infördes, som tidigare nämnts, en statlig progressiv inkomstskatt. Härmed kom också inkomstdeklarationen. Då kunde

inkomster och därmed skatter och egenavgifter baserade på inkomst fastställas. Här öppnades alltså en ny finansieringsmöjlighet, som inte fanns med i de tidigare pensionsdiskussionerna. De nya egenavgifterna kan alltså ses som en specialdestinerad skatt och som en del av skattepolitiken. Härigenom nås en viss utjämning av fattigvårdskostnaderna mellan kommunerna. Det blev alltså en tidig form av interkommunal skatteutjämning.

10. Sammanfattning

I Sverige infördes år 1913 världens första universella pensionsförsäkring. Den följdes senare av andra socialförsäkringar, först en olycksfallsförsäkring (en yrkesskadeförsäkring) 1916. Det som skedde i Sverige var en ”omvänd reform”. I Tyskland, föregångslandet inom socialförsäkringen, hade man börjat med en sjukförsäkring som i tur och ordning följdes av en yrkesskadeförsäkring och en pensionsförsäkring. Den systemmässiga logiken i den utvecklingen är att sjukförsäkringen är grundbulten och då sjukförsäkringen utrett en arbetsskada kan den försäkrade flyttas till yrkesskadeförsäkringen och om den försäkrade visar sig vara kroniskt sjuk eller uppnår pensionsåldern då träder pensionsförsäkringen in. Redan i början på 1900-talet ansåg man i Sverige detta vara den naturliga reformordningen. Men ändå blev det tvärtom.

Då det gäller socialförsäkringarnas tillkomst i Sverige finns exempel på möjliga drivkrafter. Under de 30 år som förflutit sedan Hedin initierade pensionsfrågan, hade Sverige genomgått en snabb ekonomisk utveckling. Den industriella tillväxten var stark, särskilt från 1890-talet. Industriarbetarna hade organiserat sig fackligt och politiskt och krävde bl.a. sociala rättigheter i stället för den förnedrande kommunala fattigvården. Den ekonomiska utvecklingen följdes av sociala och politiska förändringar och 1911 debuterade allmän rösträtt för män. Den här i korthet beskrivna utvecklingen kan bidra till att förklara att socialförsäkringar infördes som ett alternativ till den kommunala fattigvården.

Men varför blev det en ”omvänd” reform och varför blev försäkringen allmän? Det syns rimligt att i likhet med exempelvis Baldwin (1990) hänvisa till Sveriges agrara struktur och böndernas politiska inflytande. Många landsbygdskommuner hade nått ett högt kommunalt skattetryck och en pensionsförsäkring sågs som en möjlighet att dämpa denna påfrestning genom att åtminstone reducera fattigvårdsutgifterna.

I vår analys har vi gått ett steg vidare och mer konkret belyst situationen för många småkommuner i det förindustriella samhället. Kommunerna hade ålagts uppgifter som enligt mångas bedömningar egentligen var statliga eftersom de tillkommit efter statliga beslut. Främst gäller detta folkskolan, prästerskapet och fattigvården. Ökade utgifter fick finansieras med lokala skatter. Och skattetrycket ökade och blev mycket ojämnt. Den viktigaste faktorn bakom det ökade skattetrycket var, generellt sett, utgifterna för den obligatoriska folkskolan. Även om fattigvårdens utgifter för äldre inte steg på ett alarmerande sätt, generellt sett, så kom äldreomsorgen i många småkommuner att bli en tung börda. Yngre flyttade ut, skattesatser fick höjas och en ond spiral utvecklades. En ofördelaktig ekonomisk utveckling i många kommuner innebar helt enkelt att det främst var de fattiga som fick ta hand om de ännu fattigare. Inte oväntat kom fattigvården på sina håll att präglas av direkta missförhållanden och vanvård.

Den allmänna pensionsförsäkringen kan ses som en första interkommunal skatteutjämning i Sverige, om än i svag form. Det var pensionsförsäkringen som blev politiskt möjlig i strävandena att underlätta skattetrycket för många av landskommunerna. Pensionsförsäkringen gjorde det också möjligt att befria många åldringar från den kommunala fattigvården. Hur många som befriades är svårt att precisera, men Ålderdomsförsäkringskommittén angav siffran 83 000 beräknat för år 1907. Politiken att utjämna det kommunala skattetrycket fortsatte och efter 1914 kom staten exempelvis att ta hand om merparten av utgifterna för folkskolan (Andersson 1995)

Genom pensionsreformen 1913 implementerades ett nytt rättighetsbegrepp inom det sociala trygghetssystemet. Även om den allmänna pensionsförsäkringen hade sina brister och magra ersättningar så blev färdvägen klart utstakad. Det gjordes helt klart att förbättringar skulle komma (Elmér 1960). Socialförsäkringsidéns triumf framgår också av beslutet om olycksfallsförsäkring 1916 och i tillsättandet av en ny socialförsäkringsutredning 1915, som skulle lägga förslag på en allmän sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring (Socialförsäkringskommittén 1919). Några omedelbara positiva effekter av denna utredning visade sig emellertid inte, främst p.g.a. den svåra deflationskris som bröt ut alldeles i början av 1920-talet och en härefter fortsatt hög arbetslöshet.

Det är ingen överdrift att påstå att pensionsbeslutet 1913 gav förutsättningar för fortsatt reformarbete inom socialförsäkringen. Det var det första stora beslutet för det svenska trygghetssystemet. Vägen in i välfärdsstaten hade påbörjats.

Referenser

Andersson, Lars. *Kommunalskattefrågan under mellankrigstiden. Skatterättvisa i och mellan kommuner.* Lund: Lund University Press, 1995.

Baldwin, Peter. *The Politics of Social Solidarity: Class Basis of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Bengtsson Tommy & Fridlizius Gunnar. "Public Intergenerational Transfers as an Old-Age Pension System: A Historical Interlude?" In *The Family, the Market and the State in Ageing Societies* edited by J. Ermisch and N. Ogawa. Oxford: Clarendon Press, 1994.

BiSOS, *Bidrag till Sveriges Offentliga Statistik*.

Edebalk, Per Gunnar. *Drömmen om ålderdomshemmet.* Lund: Meddelande från Socialhögskolan 5, 1991.

Edebalk, Per Gunnar. "Emergence of a Welfare State – Social Insurance in Sweden in the 1910s". *Journal of Social Policy,* 29 (2000): 537-551.

Edebalk, Per Gunnar. "Folkpension och åldringsvård – om svensk socialpolitik 1903-1950". *Socialvetenskaplig Tidskrift,* 10 (2003): 131-150.

Elmér, Åke. *Folkpensioneringen i Sverige.* Lund: Gleerups, 1960.

Flodström, Ivar. "Om det kommunala skatteväsendet i Sverige och våra direkta skatter i allmänhet". *Ekonomisk tidskrift* 12 (1908): 403-446.

Gaunt, Åke. "Den pensionerade jordbrukaren: Dennes egendomsförhållanden sedan medeltiden: Norra och centrala Europa". I *Äldre i samhället – förr, nu och i framtiden. Del 2: Probleminventeringar*. B. Odén, A. Svanborg och L Tornstam (red.). Stockholm: LiberFörlag, 1983.

Gårestad, Peter. *Industrialisering och beskattning i Sverige 1861-1914.* Uppsala: Universitetet, 1985.

Heclo, Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London: Yale University Press, 1974.

Historisk statistik för Sverige. Del 1. Befolkning 1720-1967. Stockholm: Statistiska centralbyrån, 1969.

Håkansson S-O. *Svenska valprogram 1908-1952.* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, 1959.

Höijer, Ernst. ”Landskommuners och köpingars ekonomiska bärkraft”. *Svenska Stadsförbundets tidskrift*, 3 (1911): 246-249.

Kongl. Maj:ts förnyade nådiga Legostadga för hus-Bönder och tjänstehjon. Given Stockholms Slott den 23 November 1833. Med tillägg av de stadganden som utkommit till den 15 mars 1889.

Lundh, Christer & Olsson, Mats. ”The institution of retirement on Scanian estates in the nineteenth century”. *Continuity and Change*, 17: 3 (2002): 373–403.
Lundquist, Lennart. *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920.* Lund: Lund University Press, 1997.
Nilsson, Göran B. ”Svensk fattigvårdslagstiftning 1853-1871”. I Berggren H & Nilsson. *Liberal socialpolitik 1853-1884.* Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1965.

Odén, Birgitta. ”Åldrandet, familjen och de sociala relationerna. 1. En introduktion”. I *Äldre i samhället – förr, nu och i framtiden. Del 2: Probleminventeringar*. B. Odén, A. Svanborg och L Tornstam (red.). Stockholm: LiberFörlag, 1983.

Olsson, Mats. *Skatta dig lycklig. Jordränta och jordbruk i Skåne 1660–1900.* Hedemora: Gidlunds förlag, 2005.

Palmstierna, Erik (utg). *Berättelse över förhandlingarna vid kongressen för fattigvård och folkförsäkring den 4,* 5 *och 6 oktober 1906*. Stockholm 1907.

Riksdagens protokoll jämte bihang.

Sköld, Lars & Halvarson, Arne. ”Riksdagens sociala sammansättning under 100 år”. *Samhälle och riksdag.* Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1966.

Socialförsäkringskommittén I. *Betänkande och förslag angående allmän sjukförsäkring.* Stockholm 1919.

Söderberg, Edvard. *Landskommunernas och köpingarnas ekonomiska bärkraft. Förberedande statistisk undersökning.* Stockholm: Norstedts, 1911.

Sörensen, Anna. *Det svenska folkundervisningsväsendet 1860–1900*. Tredje delen i Svenska folkskolans historia, red. V. Fredriksson. Stockholm: Albert Bonniers förlag, 1942.

Ålderdomsförsäkringskommittén I. *Betänkande och förslag angående allmän pensionsförsäkring.* Stockholm 1912.