

FINLANDS

NYA FOLKPENSIONERING

OCH NÅGRA JÄMFÖRELSER MELLAN DEN FINLÄNDSKA OCH SVENSKA FÖRSÄKRINGEN

Av riksdagsman, fil. mag. RALF TÖRNGREN, Åbo

SÅVAL i de demokratiska som i diktaturstaterna ha de sociala problemen ryckt fram i förgrunden bland de frågor, som främst pocka på lagstiftarens uppmärksamhet. Man kan t. o. m. våga påståendet, att i detta avseende en viss konkurrens uppstått. För de diktaturstyrda staterna, där ett bibehållande av folkgunsten är en synnerligen viktig faktor för de styrande i samhället, ha reformer på det sociala området fått en alldeles särskild politisk betydelse. Reformerna ha genomförts, vilka enligt en borgerlig samhällsuppfattning och ur samhällsekonomisk synpunkt förefallit minst sagt betänkliga. Det har främst gällt att genom snabba resultat kunna påvisa de nya regimernas försteg framom de gamla. I de demokratiska länderna har en opposition städse förefunnits, som de styrande måste taga hänsyn till, och därför har i allmänhet den sociala lagstiftningen där försiggått i ett moderat tempore och ytterligtgående förslag stannat på papperet. Det ekonomiska livet har fått tid på sig att rätta sig efter de nya förhållandena, varigenom omkastningarna, som för produktionslivet äro särskilt farliga, icke blivit tvära och därför ej heller lett till mer ödesdiga konsekvenser.

Överhuvud är uppfattningen om statens ansvar gentemot samhällets sämre situerade element i vår tid emellertid en helt annan än tidigare. Detta gäller icke minst de s. k. konservativa elementen. Samhällets plikt att ingripa stödjande när det gäller olycksfall, sjukdom, invaliditet, ålderdom och arbetslöshet erkännes numera vara en plikt i samhällets eget intresse. Också den, som i huvudsak ställer sig på den liberala ekonomiska hushållningens

grund — att stat och kommun så litet som möjligt bära gripa in i det ekonomiska livet — erkänner, att den samhällspolitik, som påför stat och kommun de minsta utgifterna, icke alltid behöver vara den bästa.

Finland har ju namn om sig att i många avseenden beträffande sociallagstiftningen vara ett föregångsland. Så t. ex. ha många problem, som i Sverige ordnas vid uppgörelserna om kollektivavtalen, i Finland redan lösts på lagstiftningens väg. Dock gäller Finlands »försteg» mera i teori än i praktiken. Beträffande socialförsäkringen har även lagstiftningen varit på efterkälken. Detta har dock icke blott haft samband med en eventuellt svagare social känsla överhuvud, utan fastmer med betydligt sämre ekonomiska möjligheter. En hänvisning till Finlands i jämförelse med Sverige ringa nationalinkomst är bevis nog för detta sakförhållande.

Av socialförsäkringens olika grenar har blott olycksfallsförsäkringen, den gren, som av olika skäl är lättast att genomföra, i Finland varit modernt ordnad, d. v. s. som en obligatorisk försäkring. Sjukförsäkringen, pensions- och invaliditetsförsäkringen samt arbetslöshetsförsäkringen ha alla varit frivilliga och skötts av kassor, av vilka blott arbetslöshetskassorna varit berättigade att erhålla bidrag av statsmedel. I viss mån har lagbestämmelsen, att arbetsgivare är pliktig att försörja orkeslös arbetare, som varit i hans tjänst i minst tjugo års tid, ersatt pensionsförsäkringen. Denna lagbestämmelse har likväl ofta kringgåts och år 1933 ändrats därhän, att arbetsgivare är försörjningspliktig först i andra hand, d. v. s. efter maka och barn. Dock bör påpekas, att flera storföretag på eget initiativ infört arbetarpensionering. De frivilliga pensionskassorna, vilka i huvudsak bygga sin verksamhet på en förordning från år 1897, ha av olika speciella skäl icke haft större framgång. Antalet delägare i arbetarpensionskassorna har icke uppgått till mer än ett par tiotal tusen.

Ehuru de på frivillighetens grund uppbyggda kassornas verksamhet genom olika reformer skulle ha kunnat göras effektivare, kan man dock knappast bestrida, att folkpensioneringen, om den skall bli effektiv, måste vara obligatorisk. I praktiken har det nämligen även annorstädes än i Finland visat sig, att det blott är de högst avlönade och kulturellt högst stående arbetarna — alltså de, vilka minst behöva hjälp — som haft förmåga att samla för kommande dagar och att frivilligt försäkra sig.

När Finlands president den 31 maj 1937 stadfäste den av riks-

dagen kort förut antagna lagen om obligatorisk folkpensionering att träda i kraft den 1 januari 1939, innebar detta, socialpolitiskt sett, ett av de märkligaste besluten under Finlands tillvaro som självständig stat. Samtidigt innebar det avslutningen på ett förberedande arbete, som med avbrott pågått under en tidrymd av över trettio år. I detta arbete hade man haft många förebilder att gå efter. Icke färre än ett trettiotal olika länder, däribland Sverige och Danmark, ha tidigare beträtt den obligatoriska, hela folket eller åtminstone vida befolkningslager omfattande, ålderdoms- och invaliditetsförsäkringens väg. Det är ock främst den svenska lagen, som stått som mönster för den finländska.

Att man i Finland beslöt sig för en ålderdoms- och invaliditetsförsäkring framom t. ex. en sjukförsäkring, sammanhänger med att den förra försäkringsformen, trots allt, är lättare att genomföra och att man beträffande den icke behöver frukta lika stora moraliska vådor som beträffande sjukförsäkringen. Det är t. ex. svårare att simulera invaliditet än att simulera sjukdom.

Enligt Finlands nya folkpensioneringslag är varje i Finland bosatt arbetsför person försäkrad från början av det kalenderår, som följer näst efter det, då han fyller aderton år. Detta gäller oberoende av resp. persons ekonomiska ställning eller om han tidigare försäkrat sig i annan försäkringsanstalt.

Pensionsförsäkringen är alltså en folkförsäkring: den omfattar icke blott lönarbetarna, utan hela befolkningen. En sådan allmän folkförsäkring är särskilt i Finland på sin plats, då utom lönarbetarnas krets en mängd personer finnas, vilkas ekonomiska ställning är lika svag som lönarbetarnas. Teoretiskt hade det varit tänkbart, att de personer, som kunna slå sig fram utan folkpensioner, såsom statens och kommunernas tjänstemän samt personer med större tillgångar, hade lämnats utanför pensioneringen. Så har saken varit ordnad i Sverige intill ingången av 1937, då 1935 års nya svenska lag trädde i kraft. Med det system, som Finland valt för pensioneringens finansiering, hade detta dock stött på stora praktiska svårigheter. Hela denna grupp personer beräknas för övrigt uppgå till blott 5—10 % av hela det antal personer, som folkpensioneringen genast kommer att omfatta, d. v. s. 1,700,000 personer. Vid jämviktsläget — år 2020 — beräknas antalet försäkrade uppgå till c:a 2,200,000.

Från försäkringen har uteslutits alla de personer, som vid lagens ikraftträdande fyllt 55 år. Man har icke ansett det ekono-

miskt möjligt att medtaga även dessa. Beslutet kommer otvivelaktigt att hos de uteslutna väcka ett icke ringa missnöje. De svenska erfarenheterna bestyrka detta. Då pensionsförsäkringen i Sverige infördes genom lagen av den 30 juni 1913, voro bl. a. de, vilka fyllt 67 år, uteslutna. Redan 1915 års riksdag blev dock tvungen att medtaga dessa, ehuru deras pensioner fastställdes att utgå med blott 50 % av normalt belopp. År 1921 borttogs även denna reducering, varigenom numera endast de invalider, som redan år 1913 voro 15 år och försörjda av fattigvården, äro uteslutna.

Rätt till ålderdomspension har den försäkrade i Finland vid fyllda 65 år, i Sverige vid 67 år. Invaliditetspension beviljas, då den försäkrades arbetsförmåga nedgått så, att han är varaktigt oförmögen att försörja sig »genom sådant arbete, som motsvarar hans krafter och färdigheter». De första invaliditetspensionerna utbetalas dock först år 1942, de första ålderdomspensionerna år 1949.

Den försäkringspremie, som envar försäkrad skall erlægga till pensionsanstalten, utgår under de fem första åren efter lagens ikraftträdande med 1 % av den försäkrades årsinkomst, dock minst 50 och högst 500 mark om året. Därefter utgör premien 2 % av inkomsterna, dock lägst 75 och högst 1,000 mark. I Sverige utgör procentsatsen numera 1 %, dock lägst 6 kr. och högst 20 kr. för ensam person och sammanlagt 40 kr. för äkta makar. Av specialbestämmelserna i Finland må nämnas vissa lättnader för äkta makar, vilka gemensamt icke ha en årsinkomst, som stiger till 10,000 mark.

Av försäkringspremierna är arbetsgivaren pliktig att för arbetare, som mot ersättning utför arbete åt honom och därvid icke kan anses som självständig företagare, erlægga hälften. Den andra hälften av premien skall han avdraga vid löneutbetalningen. Detta gäller dock icke försäkrad arbetsgivares eller hans makes son eller dotter eller svärson eller svärdotter, som varaktigt tillhör arbetsgivarens hushåll. I Sverige och Danmark deltaga arbetsgivarna icke i erläggandet av premierna. I Danmark erlægga de dock bidrag till bestridande av omkostnaderna för försäkringen. Det är dock knappast skäl att fästa för stor uppmärksamhet vid denna fördelning av premien. Huru den än teoretiskt göres, kommer det sannolikt att i praktiken gå så, att arbetarna under goda tider genom löneaktioner kunna vältra största delen av premie-

bördan på arbetsgivarna, medan förhållandet under nedgående konjunkturer blir det motsatta.

Enligt det system, varpå Finlands folkpensionering bygger, försas 75—80 % av den försäkrades premier på hans personliga konto, vilket konto gottgöres ränta på ränta. Pensionernas storlek bli så huvudsakligen beroende av, förutom räntefoten, det inbetalade kapitalbeloppets storlek. I de fall, där pensionerna, beräknade på detta sätt, skulle bli mycket små, utbetalas med statens och kommunernas medel tilläggs pensioner. Dessa utgå med 2,400, 2,000 eller 1,600 mark, beroende av levnadskostnaderna på den ort, där pensionstagaren lever, men utbetalas blott om den försäkrades övriga inkomster icke uppgå till ett visst minimibelopp, som, även det, växlar i förhållande till levnadsortens dyrhet och pensionstagarens civilstånd.

Så snart pensionsförsäkringen inträtt i sitt jämviktsläge, då enligt beräkning 200,000 invalider och 300,000 åldringar äro pensionerade, komma tilläggs pensionerna att av totalkostnaderna, 1 1/2 miljarder mark, kräva c:a 425 miljoner. Under de närmaste decennierna förslå betydligt mindre belopp. T. ex. år 1950 beräknas tilläggs pensionerna uppgå till inalles 90 miljoner, år 1960 till 305 miljoner. Kommunerna skola delta i dessa pensioner i förhållande till sin ekonomiska ställning, dock med högst 30 och lägst 10 % av tilläggs pensionernas belopp. Kommunernas totala andel beräknas år 1950 uppgå till 20, år 1960 till 60 och år 2020 till 85 miljoner mark. Detta torde dock icke behöva innebära en lika stor belastning av deras ekonomi, ty från de utgifter, som pensionsförsäkringen medför, bör givetvis dragas den minskning av fattigvårdsutgifterna, som blir en följd av en sådan försäkring. Sistnämnda utgifter uppgå nu till över 400 miljoner mark per år, varav 15—20 % äro förorsakade av understöd till följd av ålderdom och invaliditet. Dock bör erinras om, att man t. ex. i Sverige gjort erfarenheten, att fattigvårdsutgifterna på grund av den stegrade levnads- och fattigvårdsstandarden ej sjunkit.

Som av det föregående redan framgår, bygger Finlands folkpensioneringslag — liksom Sveriges — på en kombination av försäkrings- och vårdprincipen. Det har synts naturligt, att de blivande pensionstagarna genom erläggande av avgifter skola bidra till skapandet av pensionerna. De försäkrade skola, såsom det heter i regeringens proposition, veta att de genom erläggande av avgifter söka skydda sig själva mot nöd vid ålderdom

och invaliditet. Vårdsystemet skulle emellertid haft den fördelen, att man bl. a. undgått besväret med uppbörden av pensionsavgifterna.

Då man vid försäkringsprincipens införande i pensionssystemet — förutom beträffande invaliditetsförsäkringen, vid vilken det partiella fördelningssystemet tillämpas — stannat för det individuella premiereservsystemet, resulterar detta i en avsevärd fondbildning. Givetvis är det ur många synpunkter av betydelse, att en pensionsförsäkring kan ha fonder att ty sig till — för en *obligatorisk* pensionsförsäkring är det dock icke nödvändigt. Hade även i ålderdomspensioneringen det s. k. fördelningssystemet följts, hade ingen fondbildning behövt förekomma. De nödiga medlen hade då måst tagas ur skattemedel, varav resultatet blivit, att en höjning av de direkta och indirekta skatterna knappast kunnat undvikas. Huruvida detta, såsom regeringen i sin motivering till lagförslaget framhöll, inneburit en, jämfört med det nu godkända systemet, ökad tunga för de mindre bemedlade och samtidigt verkat förlamande på företagsamheten, är dock osäkert. Skillnaden mellan de olika systemen är ur nationalekonomisk synpunkt knappast av större betydelse.

Som motiv för premiereservsystemet har bl. a. framhållits, att de försäkrade genom sina premier främja kapitalbildningen. Häremot kan dock anföras, att dessa premier icke representera ett nettosparande. En stor del av detta sparande skulle sannolikt även eljest kommit till stånd. Förutsätter man icke detta, så kan antagandet om det ökade sparandet icke innebära annat, än att man framdrivit ett tvångssparande på bekostnad av konsumtionen och levnadsstandarden. Om ett sparande under sådana förhållanden kan anses lyckligt, därom kan man verkligen vara av olika mening.

Den fondering av premierna, som enligt lagen skall äga rum, leder till att pensionsanstaltens fonder vid försäkringens jämviktsläge komma att uppgå till 14 miljarder mark. Motsvarande fonders maximibelopp har i Sverige begränsats till 1 miljard kronor. Med hänsyn till befolkningens mängd och nationalinkomst komma således pensionsfondernas belopp att i Finland uppgå till ungefär det dubbla jämfört med Sverige. Detta kan, både nationalekonomiskt och privatekonomiskt sett, innebära en avsevärd risk. Den regering — Kivimäkis borgerliga samlingsministär — som överlämnade lagförslaget till riksdagen och som förordade fonder på

20 miljarder mark, var dock icke orolig däröver. I dess motive-
ring i den till riksdagen överlämnade propositionen hette det näm-
ligen, måhända optimistiskt nog: »Ifall besparingarna i allmänhet
tillväxa i samma grad som för närvarande, kommer fonden att ut-
göra endast en bråkdel av landets totala sparkapital. — — — Vid
sådant förhållande torde fonden icke komma att förorsaka större
investeringsvårigheter och ej alltför stor nedgång i räntefoten.»

Också om de blivande fonderna icke i och för sig behöva åstad-
komma rubbningar i penningväsendet, kan en penningvärdeför-
sämring ha till följd, att dessa fonder, ihopsamlade med stora an-
strängningar, rinna bort som sand mellan fingrarna, utan att när-
melsevis göra den nytta och bringa den lättnad, som man tänkt
sig vid upplägandet av dem. Samma resultat kan en räntened-
gång ha, en omständighet, vid vilken man icke synes ha fäst till-
räcklig uppmärksamhet.

Ytterligare förtjänar framhållas, att ansamlandet av dylika fon-
der betyder koncentration av en stor ekonomisk makt i händerna
på dem, som ha fondernas förvaltning sig anförtrodda, en omstän-
dighet, som även kan få politiska konsekvenser. Det är tänkbart
att fonderna kunna bli utgångs- och stödjepunkter för en vid-
sträckt socialisering av Finlands ekonomiska liv. I sakens natur
ligger också, att dessa fonder knappast kunna bli för landet lika
produktivt använda som om de fortfarande befunnit sig i en-
skild ägo. Bestämmelserna om fondmedlens placering, enligt vilka
de icke blott kunna placeras i stats-, kommunala och kreditanstal-
ters obligationer samt i skuldförbindelser, utan ock i solida in-
hemska bank-, affärs- och andra aktiebolags aktier, öka farhå-
gorna därvidlag. Anstaltens innehav av ett och samma bolags
aktier är dock i lagen begränsat till högst tio procent av sagda
bolags aktiekapital, men vid eventuella placeringssvårigheter kan
denna procentsats med riksdagens begivande ju ökas, och för öv-
rigt behöves det icke ett alltför stort aktieinnehav för att kunna
utöva ett avgörande inflytande på ett företags ledning. I Sverige
voro den 30 juni 1935 c:a 64 % av pensionsfondens medel placerade
i lån, därav största delen i kommunallån, 27 % i obligationer och
blott 2 % i aktier och 0,5 % i fastigheter. Resten utgjordes av di-
verse fordringar, varav hälften var fordran å svenska staten.

Ytterligare en fara av de stora fonderna är, att de lätt kunna
föranleda en snedvridning av penningmarknaden. Regeringen har
visserligen i lagförslagets motivering framhållit »att olika slag

av produktiva ändamål i landets olika delar objektivt böra främjas», men en sådan bestämmelse efterlevnad blir dock helt beroende av den subjektiva uppfattning den blivande pensionsanstaltens ledning hyser i föreliggande frågor.

Trots de betänkligheter, som man på särskilda punkter kan hysa beträffande folkpensioneringslagen, bör dess tillblivelse dock hälsas med tillfredsställelse. Varken stat eller kommun torde under de närmaste decennierna komma att i högre grad bli belastade genom densamma. De premiebetalningsskyldiga och arbetsgivarna komma däremot att få större kännning av pensioneringen. Dock träffas olika industrier mycket olika — beroende på huru arbetskraftsorienterade de äro. En nedgående räntefot, en fortgående rationalisering och liknande omständigheter torde dock, såvida icke alldeles särskilt ogynnsamma omständigheter tillstöta, avsevärt förmildra verkningarna av den nya belastningen. Storbolagen komma sannolikt att reda sig jämförelsevis bra. De små arbetsgivarna komma troligen att känna trycket av pensionsförsäringen hårdare.

Helt säkert blir det även nödvändigt att tid efter annan vidtaga förändringar i den nu godkända lagen. Alla de kalkyler, som avse att behandla förhållandenas gestaltning efter trettio, för att icke säga efter femtio och sjuttio år, äro minst sagt ovissa. Med säkerhet veta vi intet om befolkningsutvecklingens gestaltning i framtiden, bl. a. om de arbetsföra årsklassernas förhållande till de icke arbetsföra. Lika litet veta vi något om tempot i näringslivet, vilket i väsentlig grad kommer att påverka levnadsstandardens höjd. Sannolikt kommer levnadstandarden att stiga, men då måste ock pensionerna höjas för att ge samma stöd, som de nu föreslagna pensionerna äro avsedda att giva. Under dessa förhållanden blir pensioneringen mer betungande än vad som beräknats. Lika litet veta vi om framtida fluktuationer på penningväsendets område, vare sig det gäller penningväsendets stabilitet eller ränteutvecklingen. Under alla förhållanden är en gynnsam utveckling av produktionslivet en grundbetingelse för att lagen på ett lyckligt sätt skall kunna genomföras.