

BEFOLKNINGSFRÅGAN OCH FAMILJEPOLITIKEN PÅ 1930-40-TALEN

Av docent PER G. ANDREEN

Åsiktsläget på 1930-talet

BEFOLKNINGSDEBATTEN i Sverige, som hade brunnit med flämtande låga sedan emigrationsutredningens tid, flammade upp på allvar, då Alva och Gunnar Myrdal 1934 utgav sin celebra bok *Kris i befolkningsfrågan*. Den innehöll ett omfattande samhällsvetenskapligt material, blandat med den socialistiska propagandans brännstoff. Boken både stimulerade och retade till motsägelser, skriven som den var med en sällsynt verve och intensitet. Författarna gjorde gällande, att barnantalets inskränkning väsentligen berodde på en medveten strävan hos folkets breda lager att höja levnadsstandarden för sig själva och sina barn. Man hade att utgå från denna strävan såsom vällovlig och ofrånkomlig. Med befolkningspolitisk motivering påyrkades därför en genomgripande socialistisk samhällsomdaning, som skulle medföra produktionsstegring och klassutjämning. Tanken på en inkomstomfördelning till barnfamiljernas förmån fanns också med men spe-

lade en underordnad roll i det stora programmet.

Inom arbetarrörelsen var synen på familjebildningen i allmänhet präglad av nymalthusianska och marxistiska idéer. Endast utsugare, hycklande moralister och krigsaktivister kunde, menade man, ha något att invända mot barnbegränsning. Nationella synpunkter betraktades med misstro. Arbetarklassen i hela världen borde inskränka sitt barnafödande för att därigenom trygga freden, förbättra sina materiella levnadsvillkor och höja sin kulturnivå. Knut Wicksells vetenskapliga auktoritet och socialreformatoriska patos, tillika med Hinke Berggrens grovkorniga folkmötesjargong, hade inhamrat dessa dogmer i arbetarklassens medvetande alltifrån slutet av 1800-talet. Man kan undra, om barnbegränsningsapostlarna i något land har gått till verks med en så fanatisk energi som i Sverige.

Det var därför inte lätt för det socialdemokratiska partiet, vare sig för väljarmassorna eller led-

ningen, att acceptera de Myrdalska tankegångarna. Hade verkligen barnbegränsningen drivits för långt, så att man behövde vidtaga åtgärder för att höja nativiteten? Gick man inte därigenom kapitalisternas ärenden? Farhågorna dämpades emellertid, då man såg, att motiveringen egentligen inte var nationell utan ekonomisk och att den politik, som krävdes, i stort sett var en tillämpning av det socialdemokratiska partiprogrammet. Paret Myrdals benägenhet för naturalinjen, när det gällde sociala hjälpåtgärder, gillades icke av Wigforss och Möller, men utformningen fick bli en senare fråga. En politik, som direkt skulle syfta till nativitetens höjande, var det i alla händelser icke fråga om. På 1936 års socialdemokratiska partikongress lugnade Möller de oroliga med ett yttrande, som visade, att socialpolitiken var hans enda patos: »Jag får säga, att jag inte ett ögonblick tvekar att skrämja hur många högermän och hur många bondeförbundare och folkpartister som helst med hotet om att vårt folk eljest kommer att dö ut, ifall jag med det hotet kan förmå dem att rösta för sociala förslag, som jag framlägger. Det är min enkla syn på befolkningsfrågan, och den räcker för mig.»

I makarna Myrdals bok underströks, att folkets reproduktion inte fick bygga på okunnighet om konceptionshindrande metoder och att det endast borde födas »önskade

barn». Detta grumliga honnörsuttryck från den nymalthusianska propagandan gjordes till ett slagnummer i befolkningsdebatten av åtskilliga deltagare, särskilt av en feministisk falang. Man argumenterade på detta håll huvudsakligen för en ytterligare minskning av födelsernas antal genom sexualupplysning, preventivmedelsförsäljning och legal fosterfördrivning. Ekonomiska stödåtgärder, som kunde vara ägnade att minska incitamenten till barnbegränsning, avvisades. Icke endast födelsepremier utan också barnbidrag, särskilt om de tänktes graderade efter barnantal, och t. o. m. åtgärder för att lindra familjeförsörjarnas skatteböroda brännmärktes med det föraktfulla uttrycket »köpa barn». Denna opinion kan till en del betraktas som en visserligen något egenartad frukt av de växande antinazistiska strömningarna. Hitlers Tyskland hade lyckats höja födelsetalet. Därför borde den svenska statsledningen icke driva någon aktiv befolkningspolitik, även om denna underlåtenhet skulle leda till landets avfolkning.

Från borgerligt håll vände man sig naturligtvis mot försöken att göra befolkningsfrågan till en arsenal för den socialistiska propagandan. Man kritiserade också den Myrdalska uppfattningen, att människornas handlande var en produkt av samhällsförhållandena. En del av makarna Myrdals motståndare gick till överdrift åt andra hål-

let, då de förklarade, att befolkningsfrågans lösning helt och hållet berodde på de enskilda människornas livsinställning. Denna linje var på sätt och vis parallell med kraven på produktionsstegring och inkomstjämnning, ty även den innebar, att befolkningspolitiken i egentlig mening sköts undan, att möjligheten av nativitetens höjande ställdes på framtiden.

Emellertid kan man icke säga, att den exklusivt moralistiska uppfattningen var tongivande inom de borgerliga partierna. Både bland högermän, folkpartister och bondeförbundare fanns det i alla händelser, såsom Möller antog, många, som hyste allvarlig oro för den sammankrympning av folkstammen, som de sjunkande födelsetalen ovedersägligen innebar. Man önskade, att skyndsamma åtgärder skulle vidtagas för att stärka familjernas ekonomiska position och förordade tillika en upplysnings- och propagandaverksamhet, som skulle kunna skapa en ändrad syn på livets lyckomöjligheter och en starkare känsla av ansvar för folkets framtid.

Som ett uttryck för denna åskådning bör i synnerhet nämnas högerens partimotion vid 1935 års riksdag. Motionärerna — bland vilka märktes den blivande partiledaren Gösta Bagge — ansåg, att de socialpolitiska åtgärder, som kunde ifrågakomma, måhända inte skulle kunna i och för sig få någon större effekt på fruktsamhe-

ten, men de förklarade, att en i bästa mening familjevårdande skatte- och socialpolitik skulle få betydelse genom att främja »en nödvändig omjustering av nu tämligen allmänt godtagna värdeskalor på hem- och familjelivets område». Högerens nationella och sociala grundsyn förpliktade partiet att medverka i en dylik politik utan att därmed giva upp principen, att det personliga självansvaret ändå var utslagsgivande.

Hjälpåtgärder och fördelningsreformer

När man betänker den yrvakenhet och principiella osäkerhet, som i mångt och mycket vidlådde den offentliga debatten i befolkningsfrågan, måste man nog erkänna, att 1935 års befolkningskommission, där skilda åsikter var företrädde, på sätt och vis gjorde ett gott arbete med sin genomplöjning av det vidsträckta fältet. Några av dess förslag genomfördes 1937-39, andra fick vila under den s. k. reformpausen men återupptogs av 1941 års befolkningsutredning och fördes i hamn, åter andra har överlämnats åt glömskan, bland dem lyckligtvis idén om beklädnadsbidrag, ett tråkigt utslag av förmyndartänkande. Bland de resultat, som har nåtts i följd av båda utredningarnas arbete, kan nämnas bosättningslån, förbättrad förlossningsvård och ökat stöd åt barnaföderskor, allmän skolbarnsbespisning, möjlig-

heter till s. k. husmorssemester samt statsbidrag till daghem, lek-skolor och social hemhjälpsverksamhet. I stort sett rör det sig här om välbehövliga humanitära och sociala reformer, låt vara att skolmåltider och daghem har sina avig-sidor. Det befolkningspolitiska vär-det kan däremot icke skattas högt. Viktigare ur denna synpunkt är tro-ligen bostadssubventionerna för barnfamiljer, införda på förslag av bostadssociala utredningen.

Men huvudsaken är barnbidrags- och skattefrågorna.

Befolkningskommissionen förkla-rade, att orsakerna till nativitetens fall förnämligast låg i barn- och familjekostnadernas relativa steg-ring, dvs. de barnrika familjernas i våra dagar alltmer ökade ekono-miska belastning vid jämförelse med barnfattiga eller barnlösa fa-miljer eller ogifta personer i mot-svarande inkomstläge och förmö-genhetsvillkor. Det är svårt att jäva det påståendet, om saken betraktas från den ekonomiska sidan. I kon-sekvens härmed borde kommissio-nen egentligen ha föreslagit an-tingen införande av ett familjelöns-system eller ett system för statliga barnbidrag. Det är i stort sett dessa två vägar, man kan gå, för att vinna en inkomstomfördelning till barn-familjernas förmån och tillika en bättre anpassning av den indivi-duella inkomstutvecklingen efter försörjningsskyldighetens variatio-ner. Emellertid fann kommissionen, att barnbidrag skulle bli alltför

kostnadskrävande och att ett famil-jelönssystem skulle möta oöverstig-liga praktiska svårigheter vid ge-nomförandet.

Frågan om barnbidrag kom i ett annat läge efter världskrigets slut. Det berodde på flera omständig-heter. När beredskapskostnaderna föll bort men regeringen ville göra krigstidens skattetryck permanent, blev det, som man sade, några hundra miljoner över. Vidare ansåg man lämpligt att ersätta de livsme-delsrabatter för barn, som hade in-förts 1941, med kontanta bidrag. Om man hade hållit fast vid den sistnämnda synpunkten, borde barnbidragen liksom tidigare livs-medelsrabatterna ha utgått endast till familjer med en inkomst under-stigande viss skälig nivå. Därmed hade dessa bidrag fått en klar so-cial motivering: det gällde att till-försäkra barnfamiljerna en minimi-standard. Detta hade varit riktigt och värdefullt även ur befolknings-politisk synpunkt. De ekonomiska motiven för barnbegränsning får icke vara av så tvingande natur, att man kan tala om brist på livets nödortft.

Emellertid beslöt man sig för att gå en annan väg. Barnbidragen gjordes allmänna, icke behovsprö-vade. För att de icke skulle få ett sken av fattigunderstöd, kunde detta vara lämpligt, men anord-ningen hade en avigsida. Den visade sig användbar som förevändning, då man ville göra slut på barnav-dragen i beskattningen.

Familjebeskattningen före 1947

En viss skattedifferentiering efter familjestorlek fanns redan på 1920-talet. Motiveringen hade naturligtvis ingenting med befolkningspolitik att göra. Statsmakterna ansåg helt enkelt, att skatteförmågan icke kunde mätas efter den nominella inkomsten. Man måste också ta hänsyn till hur många som skulle leva på denna. Befolkningskommissionen liksom 1936 års statsskatteutredning fann emellertid, att gällande skattelagstiftning tog alltför *liten* hänsyn till barnantalets inverkan på den ekonomiska bärkraften och påyrkade därför en ökning av de skattefria avdragen för barnfamiljer. De socialdemokratiska ledamöterna av dessa kommittéer instämde häri, och regeringen framlade 1938 proposition i enlighet med kommittéförslagen. Den nya ordningen gynnade i synnerhet familjer med tre och flera barn. Sålunda kom nu man, hustru och fyra barn att erhålla ett avdrag — i den mån det kunde utnyttjas — av närmare 7 000 kr., medan de enligt 1928 års regler icke hade fått tillgodoräkna sig mer än 4 500 kr. såsom skattefri levnadskostnad. Såvitt jag vet, påstods icke av någon, att dessa bidrag var för höga skattetekniskt sett, att det m. a. o. kunde sägas ligga något slags statligt bidrag i dem. En annan sak var, att man fann det vara angeläget även ur befolkningspolitisk synpunkt, att barnfamiljer-

na vederfors *rättvisa* vid beskattningen.

Ännu 1941 års familjebeskattningsakkunniga hade precis samma syn på saken. Bland dessa finner man två framstående socialdemokrater, nämligen John Eriksson i Kinna och nationalekonomen Alf Johansson. De sakkunniga framhöll, att både levnadskostnader och skattetryck hade stigit sedan 1939 och att detta hade medfört en relativ minskning av barnfamiljernas skatteförmåga. Med anledning därav föreslogs en viss ökning av de 1938 fastställda barnavdragen.

Det fanns mycket starka skäl för det yrkandet. Under tiden 1930–38 hade ökningen i skattetrycket på arbetsinkomster, fränsett de högsta, varit ganska måttlig. Mellan 1938 och 1942 steg däremot de direkta skatterna — en genomsnittlig kommunalskatt inberäknad — på en inkomst av 10 000 kr. från 12 à 13% till över 20%. Det skulle ha varit ytterst naturligt, om familjeförsörjarna hade fått en lindring i förhållande till deras barnantal, då man dessutom betänker, att levnadskostnaderna hade ökats från 166 till 236 i 1914 års serie.

Barnbidrag men icke skatteavdrag för barn

Efter världskrigets slut kom den socialistiska skördetiden, och den gröda, som inbärgades var av mångahanda slag. I fråga om familjebeskattningen gavs signalerna i betänkan, som framlades 1946

av statsskatteberedningen och befolkningsutredningen. Här jonglerades med bidrag och avdrag, skatterättvisa och ekonomisk jämlikhet, till dess att slutsatserna bringades att stämma med det på förhand utstakade resultatet. På så sätt uppstod visserligen en klyfta mellan premisser och slutsatser, men den överbryggades lätt med några dialektiska krusprång.

Barnfamiljer med låga inkomster hade, påpekade man, icke alls eller blott delvis kunnat utnyttja möjligheterna till skattefria avdrag, eftersom de därförutan var helt eller nästan helt fria från skatt. Där emot kom barnavdragen eller, *som man sade, de indirekta bidragen*, familjeförsörjare med högre inkomster till godo, och dessa »bidrag» hade ökats betydligt genom skatteprogressionens skärpning. »Orättvisan» skulle nu undanröjas. Så resonerade den nya politikens egentlige inspiratör Ernst Wigforss. Ordföranden i befolkningsutredningen, den tillträdande statsministern Tage Erlander, gick i hans fotspår, och vid avgörandet 1947 följde de socialdemokratiska riksdagsmännen lydigt efter. Dock lär det i en del fall ha krävts betydande självövervinnelse. Folkpartister och bondeförbundare hade föga att erinra. Under sådana förhållanden hjälpte det inte, att sakkunniga remissinstanser var skarpt kritiska, ej heller att högerpartiet reste motstånd.

De populäraste argumenten för

den refererade uppfattningen är dessa: »det må vara föräldrarnas ensak, om de skaffar sig barn» och »barnen åtminstone kan väl leva på samma standard». Att genomskåda tomheten i dessa gottköpsfraser borde inte vara svårt. Är barn kanske att jämföra med husdjur? Är de icke växande medborgare med sina egna livsbehov? Är icke föräldrarna enligt lag skyldiga att sörja för dessa behov i förhållande till sin inkomst- och förmögenhetsställning?

För att få ett grepp om den principiella innebörden i våra makt-havares syn på familjebeskattningen har man att beakta två frågor.

Den första lyder så: från vilken utgångspunkt är det logiskt möjligt att beteckna barnavdrag i beskattningen, utmätta enligt skatteförmågeprincipen, som bidrag av staten? Svar: endast under den förutsättningen, att statens anspråk på medborgaren principiellt går före hans eller hennes rätt till förvärvad inkomst. Staten har då moralisk rätt att *merbeskatta vissa medborgare i förhållande till andra med samma skatteförmåga*. Hur långt staten i varje särskilt fall skall gå, blir en politisk lämplighetsfråga.

Det andra spørsmålet lyder så: från vilken utgångspunkt är det möjligt att anse tillvaro av barnavdrag i beskattningen som en orättvisa mot icke-skattebetalare? Svar: endast under den förutsättningen, att man med rättvisa menar

ekonomisk jämlikhet men icke likhet inför lagen. Egentligen borde allas levnadsförhållanden anpassas till en likformig standard, men eftersom detta program av olika skäl icke kan realiseras, får man inrikta sig på att minska »orättvisorna», där så kan ske. Flerbarnsfamiljerna är en kategori utan nämnvärt inflytande. Deras konsumtionsmöjligheter bör man således beskära hårdare än icke-barnförsörjares och småfamiljers.

Den s. k. barnbidragsreformen och dess verkningar

Familjebeskattningssakkunniga hade, som nämnts, föreslagit en *höjning* av barnavdragen i beskattningen. Genom beslutet av 1947 *togs de tvärtom bort* helt och hållet. Till gengäld infördes allmänna barnbidrag på 290 kr. per barn och år. Dessa förutsattes ha en dubbel funktion. Dels skulle de utgöra socialpolitiska bidrag, dels skulle de medföra differentiering i beskattningen av inkomstagare med och utan barn. I praktiken var detta en orimlighet. Ovanför en inkomstgräns vid 15 000–20 000 kr., olika för olika barnantal, inträdde i följd av det nya systemet ofrånkomligen förlust. Sedermera har från regeringshåll gjorts gällande, än att barnbidragen är understöd, än att de är skatterestitution. Det vore skönt, om man åtminstone ville erkänna, att de inte kan vara bådadera på en gång.

Den faktiska effekten av 1947 års

system har småningom förändrats till barnfamiljernas nackdel. Detta beror på levnadskostnadsstegringen och den inflatoriska skatteskärpningen samt den omständigheten, att barnbidragsbeloppen icke har justerats i förhållande till penningvärdets fall. En långtgående inkomstutjämning mellan barnfamiljerna inbördes och följaktligen en ökning av de differentiella barnkostnaderna i högre inkomstgrupper är systemets huvudresultat. I förhållande till vars och ens faktiska levnadsstandard träffas de barnrika familjerna ofantligt mycket hårdare av progressiviteten än de barnlösa.

Emellertid säges ibland, att frågan om familjebeskattningen icke har betydelse ur befolkningspolitisk synpunkt, då de familjer, som drabbas av diskrimineringen, är relativt fåtaliga. Är detta riktigt?

Inkomststegringen sedan 1948 har varit speciellt stark för industriarbetarna och med dem jämförbara grupper. De som betalar en avsevärd inkomstskatt och har kännning av progressiviteten, utgör en betydligt större del av folket nu, än fallet var 1948. Till följd av inkomstutjämningen, den stora efterfrågan på arbetskraft och den ordinarie arbetstidens förkortning är numera många i tillfälle att höja sin inkomst genom ökad arbetsinsats. Att beräkna, hur många som omedelbart skulle draga fördel av familjebeskattningens omläggning enligt bärkraftsprincipen, är icke lätt.

Först och främst måste man ju utgå från bestämda antaganden i fråga om både skatte- och barnbidragsregler. Säkert är dock, att betydande medborgarskikt, som sträcker sig tvärs igenom socialklasserna, skulle dra nytta av ett rättvisare system. Den andel av statskatten, som betalas av hushåll med barn, har vuxit starkt sedan 1948.

Kunde man bilda en intresseorganisation på det nyssnämnda rättvisekravet och finge man med sig även unga människor, som ännu icke är men gärna vill bli föräldrar till flera barn, skulle organisationen kanske bli tillräckligt manstark för att vinna gehör hos statsmakterna. Bildandet av en sådan *barnfamiljernas intresseorganisation* är förmodligen enda sättet att få rätsida på dessa förhållanden. Vem kan och vill ställa sig i spetsen? Det är frågan.

Den diskriminatoriska behandlingen av barnfamiljerna i skattehänseende har indirekta, psykologiska verkningar, som är långt mera vittgående än de direkta.

Ännu ett barn i en familj innebär ökade utgifter, det säger sig självt, och det måste föräldrarna räkna med. Det gäller för dem att bereda plats åt den nye hushållsmedlemmen genom sparsamhet och ökade arbetsinsatser. Men när statsmakterna icke tar hänsyn till utgiftsökningen — när skatten graderas efter den nominella inkomsten, icke efter den faktiska konsumtionsförmågan — då betyder

det, att stat och kommun går djupare ned i familjens elementära utgiftsbehov med sina anspråk, ju flera medlemmar hushållet får. Klara och mera kännbart kan samhället icke uttrycka sitt *ogillande* av den framtidsinvestering, som består i att föda och uppfostra barn. Känslan av detta ogillande spred sig över landet efter 1947 års beslut, och den stannade ingalunda vid de inkomstgränser, nedanför vilka barnavdragens slopande icke medförde direkt förlust.

Statens negativa inställning till familjerna i skattehänseende satte också sin färg på de allmänna barnbidragen. Dessa kom att betraktas rätt och slätt som en ny social hjälpform, vilket var desto naturligare, då ingen som helst gradering förekom. Det heter i en biografi över Gustav Möller, att han har velat bereda medborgarna ekonomisk trygghet vid »sjukdom, ålderdom, barnrikedom, arbetslöshet» osv. Den trygghet, som barnbidragen skänker, är det inte mycket bevänt med, men eljest är sammanställningen avslöjande. Barnbidragen gör nog inte unga människor mera benägna att skaffa sig barn, än arbetslöshetshjälpen gör dem benägna att bli utan arbete.

Bakom den skildrade politiken låg säkerligen olika impulser. Man måste räkna med ett visst inflytande från den gamla nymalthusianska barnfientligheten inom socialdemokratien. Det fanns alltjämt många, som var rädda för att göra

något, som faktiskt kunde leda till en höjning av födelsetalen. Detta tänkande förenades utan svårighet med kravet på inkomstutjämning, förfäktat särskilt av Wigforss. Denne hade alltid kompassen inställd på nivellering, men efter bakslaget 1928 gick han fram steg för

steg under tillämpande av det minsta motståndets lag. År 1947 tyckte han sig kunna göra en ordentlig framryckning i den fastställda riktningen. Vad spelade det då för roll med skatterättvisan, barnfamiljernas ekonomiska ställning och befolkningspolitiken?