

Nr 3.

Ankom till riksdagens kansli den 27 maj 1924 kl. 10 f. m.

*Sammansatta stats- och andra lagutskottets utlåtande i anledning
av väckt motion om ändring i lagen om allmän pensions-
försäkring.*

I en inom första kammaren av herr Östergren väckt motion, nr 10, vilken motion hänvisats till behandling av sammansatt stats- och andra lagutskott, har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa, att Kungl. Maj:t efter infordrade yttranden från vederbörande myndigheter ville fortast möjligt till riksdagen inkomma med förslag till ändringar av vissa i motionen berörda delar av lagen om allmän pensionsförsäkring, vartill denna Kungl. Maj:ts utredning giver anledning.

I motionen föreslås höjning av såväl pensionstillägg som avgiftspensioner. Beträffande pensionstilläggen har motionären tänkt sig olika vägar för åstadkommande av en höjning, såsom exempelvis en indirekt höjning genom ökning av den fria inkomsten från 50 kronor till 100 kronor, eller direkt ökning av pensionstilläggen från nuvarande 225 kronor för män och 210 kronor för kvinnor till 300 kronor för män och 280 kronor för kvinnor. Beträffande avgiftspensionerna föreslås icke någon viss höjning av pensionsavgifterna, men framhålles, att avgiftspensionerna icke hava något nämnvärt värde för dem, som nu eller inom närmaste framtiden komma i åtnjutande av dem, och icke heller kunna betraktas som tillfredsställande för den medelålders eller yngre generationen.

Beträffande de skäl, som motionären anført till stöd för sitt förslag, får utskottet hänvisa till motionen.

I ett från pensionsstyrelsen inkommet yttrande, vilket såsom bilaga fogats till detta utlåtande, hava gjorts vissa beräkningar över den ungefärliga kostnadsökning, som skulle åsamkas staten vid bifall helt eller delvis till motionen. Nämda beräkningar hava utförts dels under förutsättning, att lagändringen skulle komma att omfatta endast de personer, som bliva invalider efter den 1 juli 1925, dels under förutsättning, att lagändringen skulle genomföras den 1 juli 1925 utan övergångsbestämmelser.

I förra fallet skulle kostnadsökningen för staten under budgetåret 1925—
Bihang till riksdagens protokoll 1924. 6 saml. 2 avd. 3 häft. (Nr 3.) 1

1926, därest pensionstilläggen höjdes till 300 resp. 280 kronor, den fria inkomsten höjdes till 100 kronor och barntilläggen till 125 kronor, uppgå till 1,250,000 kronor. Denna kostnadsökning för staten skulle därefter komma att årligen tillväxa, så att ökningen för budgetåret 1951—1952 skulle uppgå till icke mindre än 32,250,000 kronor. I senare fallet, alltså under förutsättning, att lagändringen genomföres utan övergångsbestämmelser, skulle motsvarande kostnadsökning för staten redan under budgetåret 1925—1926 uppgå till 35,300,000 kronor. Under följande år skulle den totala kostnaden utöver detta belopp ökas enbart i förhållande till eventuell folkökning. För att erhålla den totala kostnadsökningen för det allmänna skola de nämnda beloppen ökas med $\frac{1}{3}$, motsvarande kostnadsökningen för landstingen och kommunerna.

Efter att hava redogjort för resultatet av kostnadsberäkningen anför pensionsstyrelsen följande:

»Det må slutligen erinras om, att statens besparingskommitté har jämväl pensionsförsäkringen under utredning och att kommitténs utlåtande i detta ämne, vilket enligt uppgift torde kunna förväntas redan i slutet av innevarande år, lär komma att beröra icke endast administrations- och organisationsförhållandena inom pensionsförsäkringen utan även grunderna för försäkringens prestationer.

Pensionsstyrelsen har naturligtvis icke något att erinra mot en sådan skrivelse till Kungl. Maj:t, som med motionen avses. Då emellertid, som av ovanstående framgår, det i motionen avhandlade ämnet redan är föremål för utredning, synes det knappast vara sannolikt, att man därmed skulle kunna främja någon hastigare lösning av dessa frågor.»

Utskottet.

Såsom av pensionsstyrelsens utlåtande framgår, skulle ett genomförande av motionärens förslag om höjning av pensionstilläggen medföra högst betydande kostnader för det allmänna, varför ur denna synpunkt särskilt under nuvarande statsfinansiella läge betänkligheter måste hysas mot förslaget. Vad angår höjning av pensionsavgifterna, så var denna fråga föremål för prövning vid 1921 års riksdag och beslöts då en avsevärd höjning av dessa avgifter, att träda i kraft den 1 januari 1922. Därefter lär icke något hava inträffat, som bragt denna fråga i ett väsentligt förändrat läge. I anledning härav och då, såsom pensionsstyrelsen upplyst, det i motionen avhandlade ämnet redan är föremål för utredning, får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 maj 1924.

På sammansatta stats- och andra lagutskottets vägnar:

HJALMAR VON SYDOW.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *von Sydow, Swartz, Johansson* i Hälsingborg, *Bergström, von Koch, Tjällgren** och *Thorberg**;

från andra kammaren: herrar *Hagman, Olsson* i Blädinge, *Andersson* i Prästbol, *Osberg, Jonsson* i Eskilstuna, *Karlsson* i Gasabäck och *Holmström* i Stockholm.

* Icke närvarande vid utlåtandets justering

Bilaga.

Till riksdagens sammansatta stats- och andra lagutskott.

I skrivelse den 27 februari 1924 har riksdagens sammansatta stats- och andra lagutskott anhängit om yttrande av pensionsstyrelsen över en inom första kammaren väckt motion nr 10 om ändring i lagen om allmän pensionsförsäkring, och har Kungl. Maj:t anbefallt styrelsen att avgiva och till utskottet överlämna det begärda yttrandet.

I anledning härav får pensionsstyrelsen anföra följande.

I motionen yttras bland annat, att de pensioner, som för närvarande utgå enligt pensionsförsäkringslagen, äro till sina belopp otillräckliga, och att det måste anses i hög grad önskvärt, att åtgärder vidtagas för att såväl pensionstilläggen som avgiftspensionerna må bli förbättrade. För höjning av pensionstilläggen borde enligt motionärens mening olika sätt kunna anlitas. Ett sätt vore att höja dem indirekt därigenom, att den årsinkomst av 50 kronor, som pensionären äger rätt att innehava utan avdrag å pensions-tillägget, höjdes t. ex. till 100 kronor, och att först den summa, som överstege detta belopp, reducerades med $\frac{6}{10}$, varigenom en värdefull förbättring skulle göras för pensionärerna. Merutgiften, som därigenom skulle drabba staten, borde ej vara oöverkomlig. Pensionstilläggets storlek borde även höjas från 225 kronor för män och 210 kronor för kvinnor till 300 kronor för män och 280 kronor för kvinnor. Beträffande avgiftspensionerna framhålles, att de icke hava något nämnvärt värde för dem, som nu och inom närmaste tiden komma i åtnjutande därav, och att de icke heller kunna betraktas såsom tillfredsställande för den medelålders eller yngre generationen, om nuvarande låga avgifter skola bibehållas.

Frågorna om förhöjning av pensionstilläggen och avgifterna enligt lagen om allmän pensionsförsäkring voro föremål för behandling vid 1921 års riksdag, närmast med anledning av en framställning från pensionsstyrelsen. Med skrivelse den 23 februari 1921 överlämnade nämligen styrelsen till Kungl. Maj:t förslag till en del ändringar i lagen (se Kungl. Maj:ts proposition nr 284). Dessa förslag inneburo i korthet, att pensionsavgifterna skulle — fränsett grundavgifterna — utgå med en procent av de försäkrades inkomst, dock med högst 50 kronor, i samband varmed föreslogs en modifikation i fråga om sättet för beräkning av avgiftspensionens storlek; samt att pensionstilläggen (resp. understöden) skulle utgöra för man 300 och för kvinna 280 kronor med avdrag av halva årsinkomsten. Barntilläggen skulle vidare utgöra 125 kronor för varje barn med avdrag av hälften av det belopp, varmed årsinkomsten överstege 600 för man, 560 för kvinna samt 1,160 kronor för äkta makar. Härjämte föreslog styrelsen upphävande av bestämmelsen om höjning av pensionstillägg med 0,08 procent för varje krona av till fullo och i rätt tid erlagda avgifter.

Då enligt styrelsens förslag pensionstilläggen skulle utgå med betydligt

högre belopp än förut, ansågos tillräckliga skäl icke föreligga att bibehålla bestämmelsen om att inkomst intill 50 kronor icke skulle föranleda avdrag å pensionstillägget. En annan förutsättning var, att avgiftspensionen skulle medräknas såsom inkomst vid beräkningen av pensionstilläggets storlek. I sin motivering till detta sistnämnda förslag anförde styrelsen, att pensionstilläggen hade till uppgift att fylla ett förefintligt behov av medel till vederbörandes försörjning. Om avgiftspensionerna komme att utgå med belopp, som åtminstone avsevärt minskade behovet av ytterligare hjälp, förefölle det naturligt, att dessa pensioner, i motsats till vad nu vore förhållandet, jämväl skulle räknas såsom inkomst enligt 7 § pensionsförsäkringslagen. Det må nu här tilläggas, att ett genomförande av dessa förslag skulle komma att medföra en fortgående minskning av pensionstilläggen, så att tyngdpunkten i folkpensioneringen så småningom komme att överflyttas till själva avgiftspensionen.

Kungl. Maj:t upptog i sin proposition till riksdagen pensionsstyrelsens förslag i fråga om pensionstillägg och barntillägg oförändrade. Däremot gjordes en modifikation beträffande pensionsavgifterna. De dittillsvarande avgifterna bibehöllos för inkomst intill 2,000 kronor. Om inkomsten uppgick till 2,000 kronor eller mera, skulle avgiften utgöra en halv procent av inkomstbeloppet, dock högst 50 kronor.

Riksdagen företog åtskilliga ändringar i det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget. För inkomst intill 3,000 kronor bestämdes sålunda tilläggsavgiften till högst 10 kronor. Om inkomsten uppgår till 3,000 men ej 5,000 kronor, utgör tilläggsavgiften 15 kronor, 5,000 men ej 7,000 kronor 20 kronor, 7,000 men ej 10,000 kronor 25 kronor, 10,000 kronor eller mera 30 kronor. Pensionstillägget bestämdes för man till 225 och för kvinna till 210 kronor med avdrag av sex tiondelar av det belopp, varmed pensionstagarens årsinkomst må överstiga 50 kronor. Barntilläggets maximum fastställdes till högst 102 kronor för varje barn. I enlighet härmed utfärdades nya lagbestämmelser den 13 oktober 1921.

Förslaget att borttaga bestämmelsen om 50 kronors fri inkomst godkändes sålunda ej av riksdagen. Ej heller bifölls förslaget om inräknandet av avgiftspensionen såsom inkomst vid bestämmande av pensionstilläggets storlek. Anledningen härtill torde ha varit den av riksdagen vidtagna sänkningen av de föreslagna pensionstilläggen. Däremot godkändes förslaget

Statens beräknade kostnader för pensionstillägg, understöd och barntillägg.

Å r	Enligt före 1922 gällande bestämmelser	Kostnadsökning		Summa kostnader	
		vid bifall till Kungl. Maj:ts förslag	enligt riksdagens beslut	vid bifall till Kungl. Maj:ts förslag	enligt riksdagens beslut
	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.
1922	23,050,000	1,925,000	1,325,000	24,975,000	24,375,000
1923	24,150,000	4,175,000	2,525,000	28,325,000	26,675,000
1924	25,250,000	6,325,000	3,700,000	31,575,000	28,950,000
1925	26,325,000	8,350,000	4,825,000	34,675,000	31,150,000
1926	27,300,000	10,300,000	5,925,000	37,600,000	33,225,000
1931	31,525,000	19,700,000	10,750,000	51,225,000	42,275,000
1941	38,025,000	31,700,000	17,325,000	69,725,000	55,350,000
1951	43,200,000	35,850,000	20,025,000	79,050,000	63,225,000

om upphävande av bestämmelsen angående höjning av pensionstillägget med 0,08 procent.

Ovan intagna tablå angiver den på staten belöpande, beräknade kostnaden för pensionstillägg, understöd och barntillägg enligt de bestämmelser, som gällde före år 1922, kostnadsökningen, som skulle blivit en följd av bifall till Kungl. Maj:ts förslag vid 1921 års riksdag, kostnadsökning i anledning av samma riksdags beslut m. m.

Såsom av det föregående framgår, nedsatte riksdagen med 50 procent den av Kungl. Maj:ts föreslagna ökningen av pensionstilläggsbeloppen m. m. Att kostnadsökningen det oaktat väsentligen överstiger hälften av den kostnadsökning, som skulle föranletts av ett bifall till Kungl. Maj:ts förslag, har sin grund däri, att enligt Kungl. Maj:ts förslag, såsom jämväl förut nämnts, avgiftspensionerna skulle räknas såsom inkomst och den fria inkomsten av 50 kronor bortfalla.

Det kan icke förnekas, att folkpensioneringen i dess nuvarande form icke har den effektivitet, som av statsmakterna avsågs vid dess tillkomst. Visserligen har under de gångna åren *antalet pensionstagare* avsevärt ökat i jämförelse med vad som var avsett år 1913. Genom modifikationer i övergångsbestämmelserna hava nämligen stora grupper av den nuvarande generationen, som ursprungligen icke medtogos i försäkringen, sedermera inbegripits i densamma, och hava övergångsbestämmelserna även i andra avseenden förbättrats. Men beträffande *storleken av pensionstilläggen och understöden*, vilka av naturliga skäl under försäkringens första tid komma att utgöra den ojämförligt största delen av pensionerna, är dock försäkringen i ett relativt taget sämre läge än vad som avsågs vid pensionsförsäkringslagens antagande år 1913.

Genom den förhöjning av pensionstilläggen till högst 225, resp. 210 kronor, som kom till stånd vid 1921 års riksdag, har nämligen icke kompenenserats den nedgång i penningvärdet, som sedan år 1913 ägt rum. Och detta har icke ens blivit fallet efter den omfattande deflation, som under senare tid inträffat. Enligt nuvarande index skulle de pensionstillägg å 150 och 140 kronor, som fastställdes år 1913, motsvaras av cirka 259, resp. 242 kronor, under det att förhöjningarna av pensionstilläggen, såsom ovan nämnts, sträckt sig endast till 225, resp. 210 kr.

Därtill kommer, att, då allenast de personer, som blivit invalider efter 1922 års ingång, komma i åtnjutande av de förhöjda pensionstilläggen, verkningarna av nämnda lagändring hittills endast i ringa mån gjort sig gällande. Av de ungefär 275,000 personer, vilka vid 1923 års utgång beräknats vara berättigade till pensionstillägg eller understöd, skulle nämligen omkring 255,000 — d. v. s. 92,7 procent av hela antalet — vara berättigade till pensioner efter de äldre grunderna (pensionstillägg högst 150 kronor), under det att för de återstående — endast omkring 20,000 personer, d. v. s. 7,3 procent av hela antalet — de nya bestämmelserna (pensionstillägg högst 225 kronor) skulle äga tillämpning. Verkan av dessa senare bestämmelser framträder visserligen mer och mer, men ännu så sent som under första kvartalet av år 1924 tillämpades dock desamma endast för 40,75 procent av de under kvartalet nytillkomna pensionstagarna och de äldre bestämmelserna för 59,25 procent.

Pensionsavgifterna hava naturligtvis varit underkastade samma ögynnsamma inflytande av förändringen av penningvärdet, och detta i ännu högre grad än pensionstilläggen och understöden, då, såsom förut påvisats,

ett relativt litet antal pensionsavgifter — nämligen endast sådana, som grunda sig på högre inkomst än 3,000 kronor — höjts. Enligt pensionsstyrelsens i skrivelsen den 23 februari 1921 framlagda förslag skulle däremot i allmänhet för det stora antalet av de försäkrade, som erhållit nominellt ökade inkomster, förhållandet mellan deras avgifter och deras inkomster förblivit så gott som oförändrat.

Det må även erinras, att 1913 års lagstiftning endast avsåg att vara ett första steg på vägen. Älderdomsförsäkringskommitténs ordförande uttalade ock i sin redogörelse för kommittéförslagets huvudsakliga innehåll och syfte, att pensionsförsäkringen visserligen borde bereda en icke fullt så knapp försörjning för de understödda, som hittills varit fallet, men att man dock icke ansåg sig under den första tiden böra syfta längre än vad som beträffande försörjningens riklighet kunde anses motsvara ungefär det förvarande läget.

Även om man med bibehållande i huvudsak av de nuvarande grunderna för pensionsförsäkringen skulle nöja sig med det resultat, som avsågs med 1913 års lagstiftning, lär det med hänsyn till vad ovan framhållits vara nödvändigt att höja såväl pensionsavgifterna som pensionstilläggen. Till följd av det statsfinansiella läget torde emellertid utsikterna att under den närmaste framtiden vinna en mera avsevärd förbättring i pensionsförsäkringens prestationer genom ökning av det allmännas kostnader för försäkringen vara synnerligen små.

Då betydelsen av den självförsörjning för ålderdomen eller vid tidigare invaliditet, som ligger i avgiftspensioneringen, alltmer tränger igenom hos befolkningen och därmed även en riktig uppfattning av vikten att erlagga föreskrivna avgifter gör sig gällande, borde det dock icke möta några större svårigheter att av de försäkrade utfå högre pensionsavgifter än de nu fastställda. Men för att något mera nämnvärt resultat skall vinnas, bör höjningen icke vara alltför obetydlig. Det torde härvid vara erforderligt att gå något längre än pensionsstyrelsen gjorde i sitt förslag år 1921. I sådant fall torde även böra tagas under överbägande, huruvida en ökning av antalet uppbördsterminer bör äga rum. Huruvida och i vad mån större medverkan från arbetsgivarna vid avgiftspensioneringens tekniska genomförande jämväl bör krävas är en fråga, som i detta sammanhang icke torde böra upptagas till närmare behandling.

De försäkrade böra givetvis få räkna sig till godo så förmånliga prestationer som möjligt på grund av sina inbetalda avgifter, och allt bör göras för att stimulera till en ordentlig avgiftsbetalning. Man bör undersöka, huruvida man icke skulle våga vidtaga några jämkningar eller förändringar beträffande någon eller några av de förutsättningar, vilka lagts till grund för beräkning av avgiftspensionerna, i syfte att åstadkomma en höjning av dem. Sammansatta stats- och andra lagutskottet nr 2 vid 1921 års riksdag berörde i sitt utlåtande nr 7 denna fråga.

Pensionsavgifternas höjning och uppbörden av desamma jämte en del andra förhållanden rörande pensionsförsäkringen stå i nära samband med spörsmålet om anordnandet av en effektiv sjukförsäkring. I nuvarande ekonomiska läge är emellertid sannolikt fara för handen, att dröjsmålet med denna frågas lösning kan komma att bli avsevärt. Hinder synes dock ej böra möta att under tiden vidtaga — låt vara mer eller mindre provisoriska — förbättringar eller anordningar beträffande pensionsförsäkringen. Kan detta ske i samverkan med en lämpligt anordnad frivillig sjukförsäkring, synes det vara till fördel för båda de ifrågavarande grenarna av socialförsäkringen.

I ett utlåtande av den 26 mars 1924 till riksdagens andra lagutskott uttalade sålunda pensionsstyrelsen bland annat, att frågan om kvinnornas avgiftspensioner är av den vikt, att den bör lösas så snart som möjligt, och att därför denna angelägenhet utan dröjsmål bör upptagas till närmare utredning enligt linjer, vilka, så långt möjligt, icke föregripa en eventuell framtida omorganisation av socialförsäkringen i dess helhet.

Pensionsstyrelsen har i det föregående särskilt riktat uppmärksamheten på möjligheten att genom höjda avgifter och organisatoriska förbättringar vinna ökad effektivitet åt pensionsförsäkringen. Styrelsen kan dock ej underlåta att framhålla, att — i enlighet med vad förut vidrörts — en höjning av pensionsavgifterna icke enbart är till fyllest för att inom en snar tid nå målet med pensionsförsäkringen. En sådan höjning verkar, såsom förut påvisats, relativt långsamt och kommer därför huvudsakligen endast den yngre generationen till godo. Vill man vinna snar förbättring, är det tydligen erforderligt att även höja pensionstilläggen. Men härvid lär icke kunna undgås att även upptaga till förnyad prövning möjligheten att kunna uppnå en bättre anpassning, än som nu är fallet, av pensionernas storlek efter de olika levnadskostnaderna på olika orter. Visserligen komma genom förhöjda avgifter avgiftspensionerna att i detta avseende verka utjämnande, men detta kommer icke att visa sig förrän längre fram i tiden och är för övrigt icke till fyllest för att ensamt kunna avhjälpa de olägenheter, som redan nu och framdeles i ännu större utsträckning göra sig gällande beträffande pensionernas bristande effektivitet på platser med medeldyra och dyra levnadskostnader. I samband härmed torde även tagas under övervägande flera andra viktiga frågor, såsom åtgärder för att skapa utsträckt tillämpning och effektivitet av kommunala pensions-tillägg, lämpligheten av nuvarande fördelning av kostnaderna för pensions-tillägg och understöden mellan staten, landstingen och kommunerna m. m.

I fråga om motionärens förslag att höja den avdragsfria delen av årsinkomsten framgår av pensionsstyrelsens skrivelse den 21 februari 1921, att styrelsen hyser en annan uppfattning än motionären. Beträffande skälen därför torde styrelsen få hänvisa till nyssnämnda skrivelse.

Pensionsstyrelsen har gjort nedanstående beräkningar över de ungefärliga kostnadsökningar, som skulle åsamkas staten vid bifall helt eller delvis till ifrågakvarande motion.

Alternativ I. Lagändringen omfattar endast de personer, som bliva invalider efter den 1 juli 1925.

Budgetår	Kostnadsökning för staten			
	vid förhöjning av endast pensionstilläggen till kr. 300, resp. 280 högst kr.	vid förhöjning av endast den fria inkomsten till kr. 100 kr.	vid förhöjning av endast barn-tilläggen till kr. 125 högst kr.	vid genomförande av alla tre förhöjningarna
1925—26.....	975,000	300,000	25,000	1,250,000
1926—27.....	2,775,000	875,000	75,000	3,600,000
1927—28.....	4,500,000	1,425,000	125,000	5,825,000
1931—32.....	10,825,000	3,450,000	300,000	14,000,000
1941—42.....	20,050,000	6,375,000	600,000	25,950,000
1951—52.....	24,900,000	7,975,000	775,000	32,250,000

Alternativ II. Lagändringen genomföres den 1 juli 1925 utan övergångsbestämmelser.

Kostnadsökning för staten under budgetåret 1925—26:

För förhöjning av enbart pensionstilläggen cirka	kr.	29,500,000
» » » » den fria inkomsten » »		4,500,000
» » » » barnstilläggen » »		1,500,000
» alla tre förhöjningarna » »		35,300,000.

Under de följande åren ökas den totala kostnaden utöver ovan angivna belopp endast i relation till eventuell folkökning.

Då kostnaden för en viss av de ifrågasatta förhöjningarna är beroende av, huruvida någon av de övriga förhöjningarna även vidtages, har kostnaden för samtliga förhöjningar, såsom framgår av ovan angivna tal, icke kunnat beräknas genom summering av de för de olika förhöjningarna angivna beloppen.

Den totala kostnadsökningen för det allmänna erhålles genom att öka ovannämnda belopp med $\frac{1}{8}$, motsvarande kostnadsökningen för landstingen och kommunerna.

Det må slutligen erinras om, att statens besparingskommitté har jämväl pensionsförsäkringen under utredning och att kommitténs utlåtande i detta ämne, vilket enligt uppgift torde kunna förväntas redan i slutet av innevarande år, lär komma att beröra icke endast administrations- och organisationsförhållandena inom pensionsförsäkringen utan även grunderna för försäkringens prestationer.

Pensionsstyrelsen har naturligtvis icke något att erinra mot en sådan skrivelse till Kungl. Maj:t, som med motionen avses. Då emellertid, som av ovanstående framgår, det i motionen avhandlade ämnet redan är föremål för utredning, synes det knappast vara sannolikt, att man därmed skulle kunna främja någon hastigare lösning av dessa frågor.

Stockholm den 9 maj 1924.

ADOLF AF JOCHNICK.

O. F. Enbom.

Hugo Elliot.

Josef Östlind.