

Nr 2.

Ankom till riksdagens kansli den 28 januari 1932 kl. 12 m.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående revision av föreskrifterna om kommunal ansvarighet för de i lagen om allmän pensionsförsäkring stadgade grundavgifter.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 58, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr Åqvist hemställt, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att i samband med den av 1928 års riksdag beslutade utredningen om pensionsförsäkringen även spörsmålet om revision av föreskrifterna om kommunernas ansvarighet för grundavgifterna måtte göras till föremål för en allsidig prövning ävensom att för riksdagen framläggas de förslag, vartill denna utredning kan giva anledning.

Beträffande de skäl, som motionären anfört till stöd för sin hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

Alderdomsförsäkringskommittén, vars förslag till lag om allmän pensionsförsäkring ligger till grund för den nu gällande lagen, föreslog, beträffande pensionsavgifterna, dels en grundavgift av två kronor att betalas av envar avgiftspliktig, dels ock tilläggsavgift för den, i vilkens taxering under året enligt gällande förordning om inkomst- och förmögenhetsskatt ingick inkomst av minst 800 kronor. Tilläggsavgiften skulle utgöra fem kronor, om inkomsten ej uppgick till 1,200 kronor, och tio kronor, om inkomsten uppgick till 1,200 kronor eller mera. Grundavgiften skulle enligt kommitténs förslag uppbäras av den kommunala uppbördsmyndigheten, tilläggsavgiften i samband med kronouppbörden. Varje kommun skulle vara skyldig att till pensionsförsäkringsfonden redovisa och inbetala ett belopp, motsvarande grundavgifter, som icke blivit erlagda för inom kommunen mantalsskrivna avgiftspliktiga. För dylik ej erlagd avgift skulle kommunen äga fordran hos den avgiftspliktige. Blott de pensionsavgifter, som den försäkrade inom stadgad tid erlagt, skulle tagas i beräkning vid bestämmande av pensionsbeloppet.

Till motivering av sitt förslag i nu berörda delar yttrade kommittén, bland annat, att då tilläggsavgifterna skulle erläggas av personer, som i regel vore inkomstskattetaxerade, hade kommittén ansett sig böra föreslå, att dessa avgifter skulle debiteras och upptagas i sammanhang med kronoskatterna. I de fall, då debetsedel å kronoskatt ej förekomme, måste givetvis särskild debet-

Lagen den 30 juni 1913 om allmän pensionsförsäkring. Lagens förarbeten.

sedel å pensionsavgiften utfärdas. Uppbärandet av grundavgifterna, för vilka kommunerna skulle iklädas ansvar, syntes i betraktande av det intresse, kommunerna måste äga av att dessa avgifter ordentligt inbetalades, böra uppdragas åt kommunerna och ombesörjas av den myndighet inom kommunen, som förrättade uppbörden av kommunalutskylderna. Visserligen pålades de kommunala uppbördsmyndigheterna enligt förslaget en icke oväsentlig ökning i deras dittillsvarande arbete, men då ett högst betydande antal bland de avgiftspliktiga tillika vore skattskyldiga till kommunen, hade kommittén ansett det icke gärna böra ifrågasättas att inrätta särskilda uppbördsmyndigheter för grundavgifterna, helst en dylik anordning skulle kunna medföra betydliga utgifter. Då vidare kommunerna måste hava ett stort intresse av den föreslagna försäkringen, hade kommittén trott sig kunna räkna på de kommunala myndigheternas medverkan vid avgifternas uppbärande.

Kommittén anförde vidare till motivering av sitt förslag:

Då kommittén ställt kommunen såsom garant för tvåkronorsavgifterna och på samma gång föreslagit, att blott de pensionsavgifter, som den försäkrade inom stadgad tid erlagt, skola tagas i beräkning vid bestämmande av pensionsbeloppet, har kommittén med denna anordning främst velat vinna ett ökat intresse såväl för de avgiftspliktiga att ordentligt erlägga avgifterna som för kommunen att vederbörligen från de avgiftspliktiga indraga desamma. Ett ytterligare kraftigt skäl för de avgiftspliktiga att vinnlägga sig om ett ordentligt erläggande av sina avgifter synes föreligga även i den omständigheten, att de försumliga komma att stå i skuld till kommunen för de icke erlagda avgifterna och således äventyra att dock till sist själva få vidkännas avgifterna men utan rätt att vid pensionsbeloppets bestämmande få desamma sig tillgodoräknade. Man torde sålunda kunna förvänta, att den emot obetalade avgifter svarande summa, som kommunen får att till fonden redovisa, icke kommer att uppgå till ett allt för avsevärt belopp.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 126 vid 1913 års riksdag med förslag till lag om allmän pensionsförsäkring bibehölls kommitténs förslag i fråga om sättet för uppbörden av pensionsavgifterna. Emellertid höjdes i Kungl. Maj:ts förslag grundavgiften från två till tre kronor. Härjämte tillades bestämmelsen, att, där så skäligt prövades, Konungen ägde för viss kommun förordna, att jämväl uppbörden av grundavgifterna skulle verkställas i samband med kronouppbörden.

I en i anledning av propositionen inom andra kammaren väckt motion, nr 315, yrkade herr Lundell, bland annat, att förslagets bestämmelser om kommunernas bestyr med uppbörden och om deras ansvar och ersättningsskyldighet för avgifter, vilka ej kunnat uttagas, måtte uteslutas.

Det särskilda utskott, till vilket Kungl. Maj:ts förslag hänvisades, ansåg, att förslaget i nu ifrågavarande del i stort sett erbjöde en tillfredsställande och efter vårt lands förhållanden väl avpassad anordning.

I en likaledes i anledning av propositionen inom andra kammaren väckt motion, nr 310, hemställde herr Cederborg om införande i lagen av en bestämmelse att, där pensionsberättigad, för vilken en eller flera grundavgifter blivit erlagda av kommun, bleve tilldelad fattigvård, den kommun, som bekostade vården, skulle äga att för sina kostnader undfå ersättning från pensionsför-

säkringsfonden intill det belopp, som enligt den i lagen angivna grund skulle i pension motsvara det eller de av kommunen erlagda pensionsavgiftsbeloppen. Motionären anförde, att de av kommunen erlagda trekronorsavgifterna icke vid de ekonomiska kalkylerna tagits i beräkning såsom representerande något visst bidrag till kostnaderna. Det syntes befogat, att den kommun, som nödgades meddela vederbörande pensionsberättigade fattigvård, till kostnaderna här för finge det bidrag, som motsvarade nedsättningen under den normala avgiftspensionen.

Utskottet delade motionärens mening och införde ett stadgande av föreslaget innehåll.

Riksdagen fann ej skäl frångå de av Kungl. Maj:t föreslagna bestämmelserna om fördelningen av uppbörden av pensionsavgifterna eller om kommunernas ansvarighet för grundavgifterna. Det nämnda förslaget om en tilläggsbestämelse bifölls.

Enligt lagen den 30 juni 1913 om allmän pensionsförsäkring utgör beloppet av den pensionsavgift, som skall av envar avgiftspliktig erläggas — den s. k. grundavgiften — för varje år tre kronor. Därutöver erlägges av den, som under nästföregående år åtnjutit inkomst av minst 600 kronor s. k. tilläggsavgift, uppgående till belopp, som varierar alltefter inkomstens storlek. Grundavgiften skall uppbäras av den kommun, där den avgiftspliktige är mantals-skriven. Uppbörden ombesörjes av den myndighet inom kommunen, som förrättar uppbörden av kommunalutskylderna. Tilläggsavgiften debiteras och uppbäres i samband med kronoutskylderna. Där så skäligt prövas, äger Konungen för viss kommun förordna, att jämväl uppbörden av grundavgifterna skall verkställas i samband med kronouppbörden. Har avgiftspliktig icke inom den för uppbörd bestämda tid till fullo erlagt grundavgift, skall likväl vad av honom må hava erlagts före utgången av juni månad året näst efter det, då avgiften påförts, tagas i beräkning vid bestämmande av pensions belopp. De inom sistnämnda tid erlagda avgifterna redovisas och inbetalas till pensionsförsäkringsfonden. Kommun är därjämte skyldig att till sagda fond redovisa och inbetala ett belopp, motsvarande avgifter, som icke blivit inom samma tid erlagda. Vad av kommun sålunda inbetalats må icke tagas i beräkning vid bestämmande av pensionsbeloppet. För ej erlagd pensionsavgift eller del därav äger kommunen fordran hos den avgiftspliktige. I fall, där Konungen förordnat, att uppbörden av grundavgifterna skall verkställas i samband med kronouppbörden, gäller angående kommunens ansvarighet för grundavgifterna och kommunens fordringsrätt för vad av dessa på grund av sådan ansvarighet erlagts detsamma som för det fall, att uppbörden av grundavgifterna ombesörjes av kommunal uppbördsmyndighet.

Lagens
innehåll.

Där pensionstagare, för vilken inbetalning blivit på grund av de nu återgivna bestämmelserna gjord av kommun, för sin försörjning anlitar allmänna fattigvården, äger den kommun, till vilken han i fattigvårdshänseende hör, att för tid, under vilken fattigvården utgår, uppbära det belopp, som enligt grunderna för bestämmande av den på grund av erlagda avgifter utgående pensionen

motsvarar vad av kommun sålunda inbetalts, dock icke i vidare mån än som erfordras till täckande av kostnaderna för den lämnade fattigvården.

*Ifrågasatta
reformer
beträffande
pensionsförsäkringen.*

Riksdagen
1916.

Vid 1916 års riksdag väcktes inom andra kammaren av herrar Olausson och Carlson i Herrljunga en motion, nr 189, med yrkande, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, det täcktes Kungl. Maj:t föranstalta om utredning på vad sätt och i vad mån kommunerna kunde beredas lättnader i de utgifter, som åsamkats dem genom införandet av lagen om allmän pensionering. I sin motivering anförde motionärerna, att man funne orsakerna till de ökade utgifter, kommunerna finge vidkännas för folkpensioneringen, bland annat i oguldna grundavgifter.

På hemställan av andra kammarens fjärde tillfälliga utskott avslög kammaren motionen.

Svenska
stadsförbundet och svenska
landskommunernas
förbund 1920
och 1921.

Styrelserna för svenska stadsförbundet och för svenska landskommunernas förbund hemställde i skrivelser till Kungl. Maj:t respektive den 26 maj 1920 och den 21 december 1921 om utredning angående sådan ändring i fråga om uppbörden av avgifter enligt pensionsförsäkringslagen, att ansvaret för och uppbörden av grundavgifterna icke längre skulle påvila kommunerna. Skrivelserna överlämnades till kommittén för socialförsäkringens organisation, och ärendet har, sedan denna kommittés arbete förklarats skola vila och icke utan Kungl. Maj:ts särskilda medgivande upptagas, överlämnats till 1928 års pensionsförsäkringskommitté.

Riksdagen
1922.

Vid 1922 års riksdag väcktes inom andra kammaren av herr Lundén med flera en motion, II: 65, med yrkande, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att det täcktes Kungl. Maj:t låta utreda, om sådan ändring i lagen om allmän pensionsförsäkring kunde vidtagas, att grundavgifterna komme att uppbäras i samband med kronouppbörden och att kommunerna måtte bli befriade från skyldigheten att till försäkringsfonden inbetala ett belopp, motsvarande de avgifter, som icke blivit erlagda av de avgiftspliktiga.

Andra lagutskottet, som behandlade motionen, hemställde, efter att hava inhämtat pensionsstyrelsens yttrande, i utlåtande nr 7 under hänvisning till pågående utredningsarbete, att motionen icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

Statens
besparingskommitté
1925.

Statens besparingskommitté överlämnade den 19 februari 1925 betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation (Statens offentliga utredningar 1925: 8). I kommitténs förslag beträffande pensionsförsäkringen bibehölls kommunernas ansvar för grundavgifterna.

1928 års
pensionsförsäkringskommitté.

Genom Kungl. Maj:ts beslut den 30 juli 1928 tillsattes en kommitté med uppdrag att verkställa en fullständig utredning rörande revision av lagen om allmän pensionsförsäkring, den s. k. 1928 års pensionsförsäkringskommitté. Vid kommitténs tillsättande anförde chefen för socialdepartementet statsrådet Pettersson efter att hava redogjort för tidigare förslag och framställningar om ändrade bestämmelser för pensionsförsäkringen:

Av den nu lämnade redogörelsen framgår, att från olika håll föreslagits utredning antingen rörande den allmänna pensionsförsäkringen i dess helhet eller

beträffande särskilda till densamma hörande frågor. Dessa framställningar synas mig giva vid handen, att med en dylik utredning icke längre bör anstå. Den erfarenhet, som vunnits sedan den nu gällande pensionsförsäkringen trädde i kraft, giver vid handen, att nämnda försäkring trots de ändringar däri, som vid olika tillfällen genomförts, är behäftad med vissa brister. Dessa brister torde icke kunna undanröjas utan en föregående fullständig utredning rörande pensionsförsäkringsfrågan i hela dess vidd. Även de med försäkringen förenade, växande kostnaderna för det allmänna synas motivera en undersökning beträffande försäkringens grunder och de med densamma förenade organisatoriska problemen.

Huvudsyftet med den sålunda förordade utredningen synes, såsom riksdagen framhållit, böra vara att med den erfarenhet, som vunnits under pensionsförsäkringens tillämpning, undersöka, i vilka avseenden nu gällande lag i ämnet bör underkastas ändringar för att kunna på bästa möjliga sätt tillgodose denna lagstiftnings syfte.

Härvid måste beaktas ej blott den enskildes intresse att erhålla effektiv hjälp vid ålderdom eller invaliditet utan även samhällets intresse att de börador, som i detta syfte påläggas det allmänna, stå i rimligt förhållande till de resultat, som ernås. Ett tillgodoseende av förstnämnda intresse torde förutsätta undersökning, huruvida pensionsbeloppen böra göras beroende av levnadskostnaderna å olika orter. Med hänsyn till samhällets intresse är det nödvändigt, att ställning toges till frågan, huruvida huvudvikten vid försäkringen skall läggas på bidrag från de försäkrade eller från det allmänna. I detta hänseende bör särskilt beaktas önskvärdheten av att det allmännas understöd så vitt möjligt får karaktären av hjälp till självhjälp. Ett avgörande härutinnan torde ej kunna träffas utan en undersökning rörande folkpensioneringens verkan i psykologiskt avseende och framför allt dess betydelse för de enskildas intresse att själva sörja för sin ålderdom. Härmed sammanhänger i viss mån frågan, huruvida den gällande pensionsförsäkringen öppnar möjligheter för mindre nogräknade element att genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt tillskansa sig oberättigade fördelar.

Undersökas bör även spørsmålet huruvida skyldighet bör åläggas arbetsgivare att i någon form bidraga till försäkring av hos dem anställda personer. Tillika bör utredas, om och efter vilka grunder det allmännas kostnader böra fördelas mellan staten och kommunerna, därvid alltid måste förutsättas, att primärkommunerna i icke allt för ringa grad göras direkt intresserade i försäkringens handhavande.

Riksdagen har även förordat prövning, huruvida pensioneringen bör uppbyggas efter gängse försäkringstekniska grunder med åtföljande fondering av avgifterna eller huruvida något annat system helt eller delvis bör komma till användning. Jämväl denna viktiga fråga synes böra bli föremål för undersökning.

En utredning angående pensionsförsäkringen bör naturligen omfatta även dithörande betydelsefulla organisatoriska problem. Jag avser då icke blott frågan om pensionsstyrelsens organisation — särskilt spørsmålen om handläggningen av pensionsärendena, bokföringen av pensionsavgifter samt lämpligaste formen för fondförvaltningens ordnande — utan framför allt frågan om de lokala pensionsorganen. Ur såväl samhällets som de enskildas intresse torde det vara nödvändigt, att de lokala organen erhålla en sammansättning, som möjliggör en på ingående kännedom om de sökandes förhållanden grundad handläggning av pensionsärendena och en effektiv kontroll att försäkringen icke missbrukas. Sannolikt är, att ett tillfredsställande resultat i detta hänseende icke kan vinnas utan en väsentlig utvidgning av pensionsdistrikten. I

samband med dessa frågor bör även beaktas önskvärdheten av att pensionsansökningarna kunna avgöras med mindre tidsutdräkt samt att en lämpligare besvärsordning än den nuvarande införes. Det bör även undersökas, huruvida de lokala pensionsorganen böra erhålla sådan organisation, att de kunna tjäna såsom organ jämväl för andra grenar av socialförsäkringen och eventuellt även för statens direkta hjälpverksamhet. Samtidigt bör utredning verkställas rörande andra former för samverkan mellan pensionsförsäkring och fattigvård.

Den nu förordnade utredningen bör icke utgöra något hinder för upptagande till behandling av frågan om en reform i den ena eller andra riktningen av vår nuvarande sociala sjukförsäkring. På vilka principer en sådan reform än må grundas, måste sambandet mellan nämnda verksamhet och pensionsförsäkringen i nu förevarande utredning särskilt beaktas. På sätt riksdagen framhållit, böra således tillgodoses å ena sidan behovet av effektivt samarbete mellan socialförsäkrings olika grenar och å andra sidan önskemålet att erhålla en klar avgränsning såväl mellan dessa grenar inbördes som i möjligaste mån mellan socialförsäkringen och annan försäkringsverksamhet.

Redan vid pensionsförsäkringslagens antagande uttalades, att det föreslagna debiterings- och uppbördssystemet med ganska stor sannolikhet kunde förutses komma att i tillämpningen visa brister och ofullständigheter. Detta antagande har i viss mån besannats, och det synes uppenbart, att åtskilliga ändringar måste vidtagas beträffande påföring, uppbörd och redovisning av pensionsavgifter. Därest en höjning kommer att ske av nämnda avgifter blir en omläggning av uppbördsväsendet än mera påkallad. Tydligen kan emellertid denna fråga icke lösas utan samband med spörsmålet om en reform av uppbörden av skatter och andra allmänna avgifter. Jag erinrar därom att Kungl. Maj:t den 23 maj 1924 uppdragit åt särskilda sakkunniga att inom finansdepartementet verkställa utredning angående åtgärder till ävägbringande av en rationell skatteuppbörd. De sakkunniga hava meddelat, att deras betänkande antoges kunna avlämnas under år 1928. Vid den nu föreslagna pensionsutredningen bör behörig hänsyn tagas till de bestämmelser om uppbördsväsendet, som sålunda kunna komma att framläggas.

1928 års pensionsförsäkringskommitté avlämnade den 18 juni 1930 tillsammans med de s. k. organisationssakkunniga ett första betänkande, innehållande dels redogörelse för vissa undersökningar angående den nuvarande pensionsförsäkringen och dess förhållande till fattigvården samt om befolkningsrörelsen och invaliditeten, dels på dessa undersökningsresultat grundade kostnadsberäkningar för invaliditets- och ålderdomsförsäkring enligt olika försäkringstekniska system (Statens offentliga utredningar 1930: 15). I den till innevarande års riksdag avgivna berättelsen om vad i rikets styrelse sedan sista lagtima riksdags sammanträde sig tilldragit upplyses, att kommittén har för avsikt att före avgivandet av sitt slutbetänkande avlämna ett andra betänkande, innehållande redogörelser för olika av kommittén verkställda undersökningar, ävensom att vissa delar av denna blivande publikation uppsatts i förråd.

Kommunernas kostnader på grund av uraktlåten grundavgiftsbetalning. De belopp, som kommunerna på grund av uraktlåten grundavgiftsbetalning från de försäkrades sida haft att inbetala till pensionsförsäkringsfonden, hava enligt de i pensionsstyrelsens årsberättelser lämnade redovisningarna uppgått till

för år	tusental kr.	i % av påfört belopp
1914	1,515.6	16
1915	1,527.3	15.7
1916	1,554.5	15.9
1917	1,544.2	15.5
1918	1,481.1	14.8
1919	1,345.4	13.3
1920	1,452.5	14.1
1921	1,904.6	18.3
1922	1,916.1	18.1
1923	1,851.5	17.3
1924	1,742.3	16.2
1925	1,611.7	14.8
1926	1,560.7	14.2
1927	1,480.9	13.4
1928	1,436.7	12.8
1929 (preliminärt)	1,371	12.2

Beträffande frågan huru stor del av dessa belopp kommunerna sedermera lyckats genom indrivning återfå, kan ledning hämtas av en utav 1928 års pensionsförsäkringskommitté verkställd utredning. För att erhålla svar på frågan om kommunernas nettoutgifter av nu förevarande art har kommittén införskaffat uppgifter rörande *dels* storleken av de belopp, kommunerna vid slutredovisning av 1927 års grundavgifter haft att på grund av uraktlåten grundavgiftsbetalning inleverera till pensionsförsäkringsfonden, *dels* huru mycket som därav sedermera influtit intill 1928 års utgång, *dels* ock huru stor del av de belopp, som kommunerna tidigare måst för år före år 1927 inbetala, som influtit under år 1928. Kommittén har därvid utgått från det antagandet, att indrivningen av ej erlagda grundavgifter i stort sett förlöper lika år från år, så att beloppet av under år 1928 indrivna grundavgifter för år 1926 och tidigare år kan anses motsvara hela det belopp, som under år 1929 indrevs av restförda grundavgifter för år 1927 och tidigare år.

Resultatet av den verkställda undersökningen återgives i denna tabell.

Kommunernas kostnader år 1928 på grund av uraktlåten grundavgiftsbetalning.

	Städer	Landsbygd	Hela riket
	T u s e n t a l k r o n o r		
Vid slutredovisning av 1927 års grundavgifter utlagt belopp	937.1	793.5	1,730.6
Härav inflöt sedermera intill 1928 års utgång	318.5	160.1	478.6
Under år 1928 indrivna avgifter för år före år 1927 .	106.4	140.4	246.8
Nettokostnad	512.2	493.0	1,005.2

Sett ur kommunernas synpunkt uppgår den verkliga restantieprocenten enligt denna utredning till för städerna 14.0, för landsbygden 6.7 och för hela riket 9.1 %.

Utskottet. Åt 1928 års pensionsförsäkringskommitté har uppdragits att verkställa en fullständig utredning rörande pensionsförsäkringsfrågan i hela dess vidd. Under denna utredning kommer således även den av motionären väckta frågan att underkastas prövning. Vid sådant förhållande finner utskottet icke lämpligt, att riksdagen nu hos Kungl. Maj:t gör framställning i ämnet.

Utskottet får fördenskull hemställa,

att förevarande motion icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 28 januari 1932.

På andra lagutskottets vägnar:

K. G. WESTMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Westman, von Sydow, Sigfrid Hansson, von Geijer, Gustaf Tamm* och *Norman*, fröken *Hesselgren* och herr *Olof Carlsson*;

från andra kammaren: herrar *Hage, Johanson* i Hallagården, *Petersson* i Lerbäckaby, *Aronson, Pettersson* i Hällbacken, *Sandström* i Nyland, *Björnberg* och *Gardell* i Gans.