Nr 15.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändrad lydelse av 6, 7, 8, 13, 29 och 40 §§ lagen den 28 juni 1935 (nr 434) om folkpensionering; given Stockholms slott den 30 december 1936.

Under åberopande av bilagda i statsrådet och lagrådet hållna protokoll vill Kungl. Maj:t härmed, jämlikt § 87 regeringsformen, föreslå riksdagen att antaga härvid fogat förslag till lag angående ändrad lydelse av 6, 7, 8, 13, 29 och 40 §§ lagen den 28 juni 1935 (nr 434) om folkpensionering.

GUSTAF.

Gustav Möller.

Förslag
till
Lag

angående ändrad lydelse av 6, 7, 8, 13, 29 och 40 §§ lagen den 28 juni 1935 (nr 434) om folkpensionering.

Härigenom förordnas, att 6, 7, 8, 13, 29 och 40 §§ lagen den 28 juni 1935 om folkpensionering skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

6 §.

1 mom. —

2 mom. Jämte grundpension utgår tilläggspension med följande belopp, nämligen

i ortsgrupp 1	250	kronor,
» » 2	350	» ,
» » 3	450	»

med avdrag av sju tiondelar av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den må överstiga 100 kronor.

Indelningen i ortsgrupper verkställes på sådant sätt, att ortsgrupp med högre nummer omfattar orter med större levnadskostnader än ortsgrupp med lägre nummer. Indelningen verkställes enligt de närmare föreskrifter Konungen meddelar av den myndighet, som har att verkställa indelning i ortsgrupper enligt 48 § 1 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928, och gäller för en tid av tio år i sänder. Pensionsberättigad anses tillhöra den ortsgrupp, inom vilken han är mantalsskriven; dock att efter flyttning till ort i dyrare ortsgrupp pensionsberättigad skall hava tillhört sådan ortsgrupp tre år, innan hans pension må utgå enligt de för denna gällande reglerna, såvida icke på grund av omständigheterna prövas skäligt i särskilt fall medgiva undantag.

3 mom. I fråga om ort, vilken gränsar till ort i högre ortsgrupp, äger Konungen på därom av vederbörande kommun gjord framställning förordna, att tilläggspension till pensionstagare, vilken är mantalsskriven inom visst intill gränsen liggande område, skall förhöjas med 50 kronor, därest de båda orterna tillhöra ortsgrupp 1 och 2 eller 2 och 3, samt med 100 kronor, därest de tillhöra ortsgrupp 1 och 3.

Vad i 2 mom. andra stycket sista punkten ävensom 8 § 2 mom. andra stycket och 3 mom. sista punkten stadgas angående tilläggspension skall äga motsvarande tillämpning å sådan förhöjning.

Pensionsförhöjningen utbetalas av kommunen, som äger att av statsmedel utfå ersättning med hälften av vad för ändamålet utgivits.

7 §.

Årsinkomst, som i 6 § avses, utgör med nedan nämnda avvikelser all den inkomst, som någon skäligen kan antagas komma att tillsvidare årligen åtnjuta. Såsom inkomst räknas icke folkpension och ej understöd, som någon på grund av skyldskap eller svågerlag må vara föranledd att utgiva, i den mån det icke överstiger en med hänsyn till understödstagarens behov skälig försörjning. Pension eller understöd, som utgår på grund av gåva, testamente eller försäkring, vilken icke är i lag föreskriven, eller ock, utan samband med olycksfall i arbetet, på grund av egen eller anhörigs förutvarande arbetsanställning, räknas ej heller såsom inkomst, i den mån beloppet sammanlagt icke överstiger

i ortsgrupp 1	300	kronor,
» » 2	350	» ,
» » 3	400	» .

Där inkomst — — — av Konungen.

Vid uppskattningen — — — 10,000 kronor.

I fråga om — — — ogift person.

8 §.

1 mom. Befinnes någon — — — pensionen indragas.

Åtnjuter pensionstagare — — — del därav.

2 mom. Har för — — — varje år.

Flyttar någon som åtnjuter tilläggspension till ort i annan ortsgrupp eller överföres den ort, där han är mantalsskriven, till annan ortsgrupp, skall tilläggspensionen jämkas eller bortfalla enligt reglerna för den senare ortsgruppen; dock att efter flyttning till ort i dyrare ortsgrupp höjning av tilläggspensionen må ske endast efter ansökning och med tillämpning av vad i 6 § 2 mom. sista stycket stadgats.

Befinnes någon — — — riket mantalsskriven.

3 mom. Den, som åtnjuter tilläggspension, är pliktig att, om hans arbetsförmåga eller ekonomiska förhållanden i övrigt väsentligt förbättrats, utan oskäligt dröjsmål meddela detta till pensionsnämndens ordförande i det pensionsdistrikt, där han senast blivit mantalsskriven. Enahanda skyldighet åligger honom, om han mantalsskrives å annan ort än tillförne och denna ort räknas till billigare ortsgrupp än hans förra mantalsskrivningsort.

13 §.

Till pensionskostnaderna — — — av kommunerna.

Varje kommun bidrager med i nästföljande stycke föreskriven andel av tilläggspensionen för pensionstagare, som efter prövning av dess pensions-

nämnd förklarats äga rätt till tilläggspension; dock att, där tilläggspensionen blivit efter ansökning ökad, den kommun vars pensionsnämnd prövat ansökningen och, där ökning av tilläggspensionen skett utan ansökning, den kommun varest pensionstagaren vid ökningen var mantalsskriven, skall bidraga med nämnda andel av ökningen. Är pensionsnämnd gemensam för två eller flera kommuner, avgöres dessa kommuner emellan frågan om betalningsskyldigheten med hänsyn till pensionstagarens mantalsskrivningsort vid det tillfälle, då tilläggspensionen eller ökningen söktes. Minskas tilläggspension till vilken två eller flera kommuner lämna bidrag, skola dessa kommuners andelar i återstående beloppet bestämmas efter förhållandet mellan deras förutvarande bidrag. Varje kommuns bidrag uträknas av pensionsstyrelsen. Angående tid och sätt för gäldande av kommunbidrag förordnas av Konungen.

I föregående stycke nämnd andel i kostnaden för tilläggspension eller ökning därav skall utgöra

för orter tillhörande ortsgrupp 1 en åttondel;

för orter tillhörande ortsgrupp 2 en femtedel;

för orter tillhörande ortsgrupp 3 en fjärdedel; dock att, därest Stockholm eller Göteborg hänföres till denna ortsgrupp, stadens andel skall utgöra tre tiondelar.

Staten bidrager — — — från folkpensioneringsfonden.

29 §.

Söker någon — — — till pensionsstyrelsen.

Söker någon, utan att åberopa varaktig arbetsoförmåga, folkpension vari ingår tilläggspension, skall pensionsnämnden pröva de i ansökningen lämnade upplysningar och åberopade handlingar samt på grund av denna prövning och kända förhållanden fastställa sökandens årsinkomst enligt 7 § och besluta, huruvida sökanden har rätt till tilläggspension. Har därvid uppkommit fråga om undantag varom i 6 § 2 mom. sista stycket förmälts, skall nämnden meddela beslut i frågan. Avslås med stöd av 9 § första stycket ansökning i vad gäller tilläggspension, skall pensionsnämnden, där den finner den omständighet som föranlett beslutet icke skola utgöra hinder mot bifall till ansökning om tilläggspension efter viss tids förlopp, meddela bestämmelse härutinnan.

Söker någon folkpension på grund av varaktig oförmåga till arbete, skall pensionsnämnden på samma sätt pröva ansökningen och besluta, huruvida sökanden äger rätt till pension, ävensom, där ansökningen avser jämväl tilläggspension, meddela beslut i de övriga frågor, som i andra stycket avses.

I fall — — — till pensionsstyrelsen.

Vad angående handläggning av ansökning om pension ovan stadgats gäller även angående handläggning av ansökning om ökning av pension. Minskning eller indragning av pension av orsak, som angivits i 8 § 1 mom. första stycket och 2 mom. första och tredje styckena samt 9 §, beslutas av pensionsnämnden i det pensionsdistrikt, där pensionstagaren senast blivit man-

talsskriven, varefter ordföranden snarast möjligt skall insända beslutet jämte handlingarna i ärendet till pensionsstyrelsen. Innan pensionsnämnd fattar beslut i ärende rörande minskning eller indragning av pension, skall nämnden, om så ske kan, lämna pensionstagaren tillfälle att yttra sig.

40 §.

Den, som fått pension enligt 2 § lagen om allmän pensionsförsäkring för sig fastställd, skall efter utgången av år 1936 anses därigenom hava fått folkpension sig tillerkänd, därvid avgiftspensionens belopp alltjämt är bestämt enligt äldre regler men i stället för rätt till pensionstillägg enligt 6 § andra stycket i nämnda lag träder rätt till tilläggspension enligt lagen om folkpensionering. För sådan pensionstagare skall dock högsta tilläggspension vara

i ortsgrupp 1	300	kronor,
» » 2	400	» ,
» » 3	500	» .

Påföljd enligt 9 § lagen om folkpensionering må icke beträffande dessa pensioner tillämpas med anledning av förhållande före den 1 januari 1937, i den mån påföljden är strängare än påföljd enligt äldre rätt. Ej heller må pensionstillägg i något fall sänkas endast på grund av att bestämmelserna ändrats. Från reglerna om folkpension gäller vidare i fråga om tilläggspension, som helt eller delvis grundar sig å fastställelse av pensionstillägg före nämnda dag, det undantag, att jämte kommunen landstinget skall bidraga med en sextondel av kostnaden för tilläggspensionen och att stad, som icke deltager i landsting, skall utöver vad i 13 § stadgats bidraga med en sextondel av kostnaden för tilläggspensionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1938.

Indelningen i ortsgrupper jämlikt 6 § 2 mom. andra stycket må verkställas före nämnda dag och skall första gången gälla endast för åren 1938—1940.

Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 11 december 1936.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, statsråden PEHRSSON, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, LEVINSON, ENGBERG, SKÖLD, NILSSON, QUENSEL, FORSLUND.

Efter gemensam beredning med cheferna för justitie- och finansdepartementen anmäler chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, *frågan om fortsatt reformering av folkpensioneringen* samt anför:

I propositionen nr 182 förelade Kungl. Maj:t 1936 års riksdag förslag om sådana ändringar i lagen den 28 juni 1935 om folkpensionering, att folkpensionernas storlek skulle bestämmas med hänsyn tagen till levnadskostnadernas höjd på olika orter. Propositionen vann icke riksdagens bifall. I betraktande av frågans utomordentliga vikt för stora grupper av de i ekonomiskt avseende svagast ställda i samhället anser jag emellertid, att densamma bör ånyo upptagas till övervägande.

Pensionsförmånerna enligt 1935 års lag.

Innan jag går närmare in på den sålunda föreliggande frågan om införandet av en dyrortsgradering av folkpensionerna, torde jag böra i korthet erinra om den huvudsakliga innebörden av lagen den 28 juni 1935 om folkpensionering, i vad den avser pensionsförmånerna. Folkpension skall fr. o. m. den 1 januari 1937 bestå av *grundpension,* vilken utgår utan behovsprövning, och *tilläggspension,* vars storlek är beroende av pensionstagarens egen årsinkomst. Grundpensionen skall i regel utgöra 70 kronor jämte 10 procent av summan erlagda pensionsavgifter och tilläggspensionen 250 kronor med avdrag av sju tiondelar av det belopp, varmed den pensionsberättigades årsinkomst må överstiga 100 kronor. Rätten till tilläggspension bortfaller vid en årsinkomst av 450 kronor. Personer med rätt till pension enligt bestämmelserna om lagens ikraftträdande kunna ej komma i åtnjutande av grundpension med dess fasta belopp om 70 kronor, men erhålla såsom kompensation härför en med 50 kronor förhöjd tilläggspension eller 300 kronor med avdrag på grund av egen inkomst på sätt nyss sagts. In-

komstgränsen för rätt till tilläggspension är för dessa pensionstagare 520 kronor. Till kostnaden för tilläggspensioner skola kommunerna bidraga med en åttondel. Landsting och städer, som icke deltaga i landsting, skola dessutom bidraga med en sextondel av kostnaden för tilläggspensioner till personer, som tillerkänts pensionstillägg eller understöd enligt lagen om allmän pensionsförsäkring.

Tidigare behandling av frågan om dyrortsgraderade folkpensioner.

Spörsmålet om införande i den allmänna pensionsförsäkringen av en differentiering av pensionsförmånerna med hänsyn tagen till levnadskostnadernas höjd på olika orter har varit mer eller mindre aktuellt alltifrån verksamhetens början år 1914. Ett steg i syfte att i någon mån avhjälpa olägenheterna av pensionernas otillräcklighet, framför allt på dyrare orter, var införandet genom lagen den 14 juni 1918 om kommunala pensionstillskott och sjukvårdsbidrag av befogenhet för kommunerna att under vissa förutsättningar utgiva tillskott utan fattigvårds karaktär till folkpensionerna. Nämnda lag har emellertid i praktiken visat sig föga effektiv, och syftet med densamma kan icke anses hava blivit förverkligat i nämnvärd mån.

1928 års riksdag. Till mera allvarligt övervägande har den föreliggande frågan upptagits först i samband med det utredningsarbete, som legat till grund för den vid 1935 års riksdag beslutade pensionsförsäkringsreformen. I den skrivelse, nr 206, vari *1928 års riksdag* anhöll, att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa utredning rörande revision av lagen om allmän pensionsförsäkring, uttalade sålunda riksdagen, bland annat, att särskild uppmärksamhet därvid borde ägnas frågan rörande storleken av de pensioner, som med hänsyn till olika orters växlande levnadsomkostnader kunde anses såsom erforderliga för en nödtorftig försörjning. I överensstämmelse härmed voro även direktiven för 1928 års pensionsförsäkringskommittés arbete avfattade.

Pensionsförsäkringskommittén kom också utan meningsskiljaktighet till det resultatet, att pensionernas storlek borde göras beroende av levnadskostnaderna på olika orter. Kommittén föreslog sålunda, att landet för det ändamål, varom här är fråga, skulle indelas i tre ortsgrupper, d. v. s. förutom den lägsta ortsgruppen två dyrortsgrupper. Det skulle överlåtas åt socialstyrelsen att efter de närmare föreskrifter, Konungen meddelade, för en tid av fem år i sänder fastställa ortsindelningen. Vid en av kommittén försöksvis verkställd indelning hade så gott som hela landsbygden i södra och mellersta Sverige samt i Norrlands kustland ävensom de flesta småstäderna hänförts till lägsta ortsgruppen, de medelstora städerna och stora delar av den norrländska landsbygden till andra ortsgruppen samt städerna Stockholm och Göteborg med deras närmaste omnejd jämte vissa kommuner i Norrland till den dyraste ortsgruppen. Enligt en beräkning, byggd på förhållandena vid 1926 års utgång, skulle av samtliga pensionstagare 68.8 % vara att hänföra

till den billigaste ortsgruppen, 19.7 % till den mellersta ortsgruppen och 11.5 % till den dyraste ortsgruppen. För den lägsta och sålunda ojämförligt mest omfattande ortsgruppen skulle enligt kommittémajoritetens förslag högsta pensionstillägg vara 200 kronor. För de båda andra ortsgrupperna höjdes pensionstilläggets maximibelopp med 50 kronor för vardera eller till 250 kronor för ortsgrupp II och 300 kronor för ortsgrupp III.

Två reservanter inom kommittén påyrkade för sin del, att pensionstilläggens maximibelopp skulle i de tre ortsgrupperna fixeras till resp. 250, 350 och 450 kronor. Nämnda reservanter uttalade även, att det kunde ifrågasättas, om icke flera ortsgrupper än tre borde införas.

De ovan nämnda beloppen hänföra sig samtliga till personer, som efter nya lagens ikraftträdande skulle bli berättigade till folkpension. För de äldre pensionstagarna, som icke kunde komma i åtnjutande av grundbelopp enligt nya lagen, skulle pensionstilläggens maximibelopp enligt kommittémajoritetens förslag allt efter ortsgrupp vara resp. 250, 300 och 350 kronor och enligt reservanternas förslag resp. 300, 400 och 500 kronor.

Yttranden. I de över pensionsförsäkringskommitténs betänkande avgivna remissyttrandena tilldrog sig här förevarande fråga stor uppmärksamhet.

I princip tillstyrkande uttalade sig *pensionsstyrelsen,* de flesta *pensionsnämnder* och så gott som alla *ombud för pensionsstyrelsen,* vilka yttrat sig i frågan. I tillstyrkande riktning uttalade sig även *socialstyrelsen, statens inspektör för fattigvård och barnavård,* tre *fattigvårds- och barnavårdskonsulenter, överståthållarämbetet* och *länsstyrelserna* i fem län. I samma riktning gingo yttranden, som avgivits av fem *landsting,* några *städer* samt ett icke ringa antal *landskommuner.* Förslaget tillstyrktes vidare av *svenska stadsförbundets styrelse, styrelsen för svenska landskommunernas förbund, svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet, svenska arbetsgivareföreningen* och *landsorganisationen i Sverige.*

Avstyrkande uttalade sig däremot *länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *landstinget i Skaraborgs län.* I denna riktning gingo även ett stort antal yttranden från *landskommuner,* varvid avstyrkandet ofta lämnades i form av ett uttalande att på dyrare orter kommunerna borde bekosta förbättring av pensionerna, något som kunde tänkas ske genom frivilliga pensionstillskott eller genom obligatorisk höjning av pensionstilläggen bekostad av kommunen.

Vissa betänkligheter, huvudsakligen avseende det praktiska genomförandet av en dyrortsgradering på förevarande område, anfördes av *socialstyrelsen.*

1935 års proposition. I det av *Kungl. Maj:t* genom proposition nr 217 för 1935 års riksdag framlagda förslaget till lag om folkpensionering följdes pensionsförsäkringskommitténs förslag i fråga om landets indelning i tre ortsgrupper. Beträffande pensionsbeloppens storlek inom de olika ortsgrupperna anslöt sig däremot Kungl. Maj:ts förslag till det nyssnämnda av två reservanter inom pensionsförsäkringskommittén framlagda förslaget, enligt vilket

pensionstilläggen skulle utgå med 250 kronor i lägsta gruppen, 350 kronor i mellangruppen och 450 kronor i högsta gruppen. Såsom föredragande departementschef framhöll jag härutinnan bland annat, att, om man ville gå till en mera definitiv lösning av folkpensioneringsfrågan, pensionerna borde ställas i en bättre relation till de faktiska levnadskostnaderna, än som skulle bli fallet med majoritetsförslaget.

1935 års riksdag. Kungl. Maj:ts förslag om införande i folkpensioneringen av dyrortsgraderade tilläggspensioner bifölls mellertid icke av *1935 års riksdag*. Härutinnan och med avseende å tilläggspensionens storlek anförde särskilda utskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande, nr 1, bland annat följande.

Det vore uppenbarligen ett missförhållande, att i så stor utsträckning som vore fallet två samhälleliga försörjningsanordningar, nämligen folkpensioneringen och fattigvården, samtidigt skulle behöva anlitas. Det måste vara ett mål för en reform av folkpensioneringen att i möjligaste mån göra denna så effektiv, att dess klientel icke samtidigt behövde söka fattigvårdsunderstöd. Själva syftet med folkpensioneringen, vilket väsentligen vore att bereda medborgarna försörjning vid invaliditet eller ålderdom i annan form än fattigvård, förfelades ju nämligen, om pensionerna för att vara tillräckliga för uppehället måste utfyllas med fattigvårdsunderstöd.

Med utskottets uppfattning om vårt lands ekonomiska möjligheter och då det enligt utskottets mening vore nödvändigt att nedbringa kostnaderna för den ifrågavarande reformen under de för genomförande av Kungl. Maj:ts förslag beräknade, hade utskottet emellertid icke kunnat undgå att överväga, vilka besparingar kunde göras genom ändringar i förslaget. Det hade därvid visat sig att, såsom naturligt vore, de föreslagna höjningarna av pensionstilläggens maximibelopp vore bland de mest kostnadskrävande av de föreslagna förändringarna i folkpensioneringen. Då det för utskottet gällt att så avpassa reformen, att den kunde genomföras inom en kostnadsram, som utskottet funne försvarlig, hade utskottet därför funnit sig föranlåtet att förorda, att reformen gjordes mindre långtgående i ifrågavarande avseende än genom propositionen föreslagits.

Utskottet hade därvid ställts inför valet att antingen över hela linjen sätta tilläggspensionernas maximibelopp lägre än enligt Kungl. Maj:ts förslag eller att borttaga dyrortsgraderingen och således förorda en högsta tilläggspension för hela riket av 250 kronor. Vid valet mellan dessa utvägar hade utskottet fäst stort avseende därvid, att enligt de beräkningar, som uppgjorts, inemot 70 % av pensionstagarna skulle komma att tillhöra den lägsta ortsgruppen. Det vore enligt utskottets mening bättre att genomföra en reform, som gjorde pensionerna tillfredsställande för den större delen av befolkningen — samtidigt som den förbättrade pensionerna för befolkningen i hela riket — än att genomföra en förhöjning, som visserligen vore graderad efter levnadskostnadernas olika storlek på skilda orter men i flertalet fall skulle vara otillräcklig. Såvitt utskottet kunnat finna, skulle en tilläggspension om 250 kronor jämte grundpensionen å orter, där icke särskild dyrhet vore rådande, i allmänhet vara tillräcklig för nödtorftig försörjning av pensionstagare utan andra inkomster, medan en lägre pension än den nämnda icke skulle hava denna effekt, varför utskottet funne, att övervägande skäl talade för att tilläggspensionernas maximibelopp bestämdes till 250 kronor för hela riket.

Som ett ytterligare skäl att icke införa ett system med tilläggspensioner graderade efter dyrort ville utskottet framhålla, att en dyrortsgruppering på folkpensioneringens område vore förknippad med svårigheter, för vilkas lösning erfordrades mera ingående utredningar och överväganden än dittills ägnats denna fråga. Såsom framginge av en till utskottets förfogande ställd, såsom bilaga till utskottets utlåtande fogad promemoria av t. f. förste aktuarien i socialstyrelsen Gillis Berggren, inställde sig avsevärda svårigheter, då det gällde att för folkpensioneringens ändamål fastställa rättvisa grunder för orternas klassificering med hänsyn till deras olika dyrhet.

1935 års sakkunnigförslag. Med anledning av riksdagens nu återgivna uttalande i frågan tillkallade jag den 28 juni 1935 jämlikt erhållet bemyndigande särskilda *sakkunniga* för verkställande av förnyad utredning av frågan om differentiering efter dyrorter av tilläggspensioner enligt den nya lagen om folkpensionering. Nämnda sakkunniga avgåvo den 30 november 1935 utredning med förslag i frågan (Statens offentl. utr. 1935: 62).

I sitt betänkande konstaterade de sakkunniga — efter en ingående granskning av frågan om grunderna för dyrortsgruppering på folkpensioneringens område — att folkpensioneringens särskilda behov av dylik gruppering vore av så egenartad natur, att skatte- eller lönegrupperingen icke utan uppenbara olägenheter kunde läggas till grund för en sådan. Enligt de sakkunnigas förslag skulle därför efter i betänkandet närmare angivna riktlinjer verkställas en särskild ortsgruppering för folkpensioneringens ändamål. Indelningen i ortsgrupper skulle åligga den myndighet, som har att verkställa indelning i ortsgrupper enligt 48 § 1 mom. kommunalskattelagen den 28 september 1928, d. v. s. för närvarande socialstyrelsen, och gälla för en tid av tio år i sänder. Antalet ortsgrupper hade av administrativa skäl, liksom i Kungl. Maj:ts förslag till 1935 års riksdag, inskränkts till tre. De sakkunnigas slutliga förslag rörande ortsgrupperingen innebar, att i *ortsgrupp 3* skulle komma att placeras Stockholm och Göteborg, 9 andra städer, 2 köpingar och 3 landskommuner. Såväl köpingarna som landskommunerna tillhöra Stockholms förorter. Två landskommuner, nämligen Gällivare och Jukkasjärvi socknar, föreslogos uppdelade på ortsgrupperna 2 och 3. Till *grupp 2* hade slutligen hänförts städerna Malmö, Norrköping, Hälsingborg och Gävle samt vidare 68 andra städer, 13 köpingar och 40 landskommuner. Hela antalet kommuner, som enligt förslaget skulle placeras i högre ortsgrupp än den lägsta, uppgick till 143.

Även i fråga om tilläggspensionernas maximibelopp överensstämde de sakkunnigas förslag med Kungl. Maj:ts proposition nr 217 till 1935 års riksdag. Enligt förslaget skulle alltså dylik pension, då fråga gällde person, som erlagt avgift enligt nya lagen och på grund av denna vore berättigad till grundpension, utgå med högst 250 kronor i ortsgrupp 1, 350 kronor i ortsgrupp 2 och 450 kronor i ortsgrupp 3. För personer, som vore berättigade till folkpension enligt bestämmelserna om lagens ikraftträdande och som sålunda icke kunde komma i åtnjutande av grundpension med dess fasta belopp om 70 kronor, skulle tilläggspensionens maximibelopp vara 50 kronor högre eller 300 kronor i ortsgrupp 1, 400 kronor i ortsgrupp 2 och 500 kronor i orts-

grupp 3. Från samtliga här nämnda belopp skulle avdrag ske med sju tiondelar av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den överstege 100 kronor. Den inkomstgräns, vid vilken rätten till tilläggspension bortföll, blev på grund härav för den förra kategorien pensionstagare 457, 600 och 743 kronor, allt efter ortsgrupp, och för den senare resp. 529, 671 och 814 kronor.

Pensionsberättigad skulle enligt förslaget, liksom fallet var enligt den nämnda propositionen, anses tillhöra den ortsgrupp, inom vilken han vore mantalsskriven; dock att efter flyttning till ort i dyrare ortsgrupp pensionsberättigad skulle hava tillhört sådan ortsgrupp två år, innan hans pension kunde utgå enligt de för denna gällande reglerna, såvida icke på grund av omständigheterna prövades skäligt att i särskilt fall medgiva undantag. Pensionstagare tillhörande ortsgrupp 2 eller 3, vilken flyttade till ort i lägre ortsgrupp och där mantalsskreves, skulle vara skyldig att utan oskäligt dröjsmål meddela detta till pensionsnämndens ordförande i det pensionsdistrikt, där han senast blivit mantalsskriven.

Efter propositionen hade vidare upptagits förslag om gradering efter ortsgrupp av s. k. privilegierad inkomst. Enligt den nya lagen skall pension eller understöd, som utgår på grund av gåva, testamente eller försäkring, vilken icke är i lag föreskriven, eller ock, utan samband med olycksfall i arbetet, på grund av egen eller anhörigs förutvarande arbetsanställning, icke räknas såsom inkomst, i den mån beloppet sammanlagt icke överstiger 300 kronor. Enligt de sakkunnigas förslag skulle nämnda belopp gälla för ortsgrupp 1, under det att motsvarande belopp i de båda högre ortsgrupperna skulle vara resp. 350 och 400 kronor.

I fråga om kommunernas skyldighet att bidraga till kostnaden för tilläggspensioner innebar de sakkunnigas förslag en betydelsefull nyhet. I direktiven för de sakkunnigas arbete hade jag framhållit, bland annat, att införande av dyrortsgraderade tilläggspensioner otvivelaktigt för vederbörande kommuner vore ägnat att medföra en betydande lättnad i fattigvårdskostnaderna, varför det syntes böra övervägas att låta kommunerna själva bära en större anpart av kostnaden för dyrortstilläggen än den allmänna fördelningsregeln innebure. I överensstämmelse härmed hade de sakkunniga verkställt särskild statistisk undersökning rörande den ekonomiska innebörden för kommunerna av dyrortsgraderade folkpensioner. Med stöd av denna undersökning föreslogo de sakkunniga i här förevarande avseende följande.

Kommuner tillhörande ortsgrupp 1 skulle bibehållas vid skyldigheten att bidraga till tilläggspensionerna med en åttondel. För kommuner i ortsgrupp 2 föreslogs bidragskvoten en femtedel och för kommuner i ortsgrupp 3, med undantag för städerna Stockholm och Göteborg, en fjärdedel. De nämnda städerna slutligen ålades att bidraga med tre tiondelar. För det fall att en kommun vore uppdelad på ortsgrupper, skulle kommunens bidrag till tilläggspensioner, som utginge enligt reglerna för ortsgrupp 1, 2 eller 3, vara resp. en åttondel, en femtedel eller en fjärdedel. Beträffande landstingens bidragsskyldighet hade de sakkunniga funnit sig icke böra föreslå någon

ändring av de i lagen om folkpensionering fastställda reglerna. Landstingen skulle sålunda enligt förslaget bidraga med en sextondel av kostnaden för tilläggspensioner åt personer, som före nya lagens ikraftträdande tillerkänts pensionstillägg eller understöd. Städer, som icke deltoge i landsting, skulle för dylika pensionstagare bidraga med en sextondel utöver vad förut angivits.

I syfte att minska de olägenheter, som i vissa fall måste uppkomma därigenom, att två kommuner tillhörande olika ortsgrupper gränsade intill varandra, föreslogo de sakkunniga slutligen en anordning, varigenom det öppnades möjlighet för pensionstagarna inom viss intill gränsen liggande del av den kommun, som tillhörde den lägre ortsgruppen, att då förhållandena så påkallade erhålla ett tillägg till pensionen. I lagförslaget hade sålunda upptagits ett stadgande, att Konungen i fråga om kommun, vilken gränsade till annan kommun, tillhörande högre ortsgrupp än den förstnämnda, ägde på därom av kommunen gjord framställning förordna, att tilläggspension till pensionstagare, vilken vore mantalsskriven inom viss intill gränsen liggande del av kommunen, skulle förhöjas med 50 kronor, därest de båda kommunerna tillhörde ortsgrupp 1 och 2 eller 2 och 3, samt med 100 kronor, därest kommunerna tillhörde ortsgrupp 1 och 3. Enahanda skulle gälla för det fall att en och samma kommun uppdelats på ortsgrupper. Pensionsförhöjningen skulle utbetalas av kommunen, som ägde att av statsmedel utfå ersättning med hälften av vad för ändamålet utgivits.

Yttranden. Beträffande det principiella ställningstagandet i de över de sakkunnigas förslag sedermera infordrade remissyttrandena må nämnas följande.

Pensionsstyrelsen lämnade i huvudsak förslaget utan erinran.

Socialstyrelsen behandlade i detalj frågan om grunderna för den föreslagna dyrortsgrupperingen och gav därvid i allt väsentligt sin anslutning till vad de sakkunniga härutinnan föreslagit. Även i övrigt gick socialstyrelsens yttrande i tillstyrkande riktning.

Statskontoret ansåg frågan i främsta rummet vara ett statsfinansiellt avvägningsspörsmål, vilket ämbetsverket fann sig icke böra söka bedöma.

Medicinalstyrelsen uttalade sig i princip till förmån för en dyrortsgradering av folkpensionerna.

Statens inspektör för fattigvård och barnavård uttalade sig däremot i huvudsakligen avstyrkande riktning.

Överståthållarämbetet och tio länsstyrelser, nämligen *länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs* och *Västerbottens län* tillstyrkte, bortsett i vissa fall från mer eller mindre betydelsefulla detaljfrågor, de sakkunnigas förslag eller lämnade detsamma utan erinran. I tillstyrkande riktning uttalade sig även *länsstyrelsen i Västmanlands län.*

Avstyrkande yttranden avgåvos av elva länsstyrelser, nämligen *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kalmar, Gotlands, Älvsborgs, Skaraborgs,*

Värmlands, Örebro, Gävleborgs, Västernorrlands och *Jämtlands län.* Såsom avstyrkande torde även få betraktas de yttranden, som avgåvos av *länsstyrelserna i Uppsala* och *Norrbottens län,* även om detta icke direkt utsagts.

Yttranden i anledning av de sakkunnigas förslag avgåvos vidare av *sju landstings förvaltningsutskott.* Från *Värmlands, Jämtlands* och *Norrbottens län* lämnades därvid förslaget i huvudsak utan erinran och från *Malmöhus* och *Kopparbergs län* förklarades, att intet vore att erinra mot förslaget i vad det berörde landstingen. Förvaltningsutskotten hos *Gotlands* och *Västerbottens läns* landsting däremot avstyrkte förslaget under hänvisning till 1935 års riksdags beslut i frågan.

Av de *143 kommuner, som av de sakkunniga föreslagits till placering i högre ortsgrupp än den lägsta* och vilka genom omedelbar remiss hade beretts tillfälle att avgiva yttrande i anledning av de sakkunnigas betänkande, yttrade sig 114 i frågan. I ej mindre än *103 fall* gingo dessa yttranden i tillstyrkande riktning, även om understundom mer eller mindre betydelsefulla detaljändringar i förslaget påyrkades. Endast *9 av de nu ifrågavarande kommunerna* uttalade sig i direkt avstyrkande riktning. *Stadsfullmäktige i Stockholm* underströko bestämt angelägenheten av en dyrortsgradering av tilläggspensionerna men godkände ej förslaget att å dyrortskommunerna överflytta en större andel av kostnaderna än den allmänna fördelningsregeln innebär. *Stadsfullmäktige i Västerås* slutligen funno sig ej böra avge något omdöme om tillrådligheten av införande av dyrortsgraderade folkpensioner.

Kommuner, som enligt de sakkunnigas förslag skulle komma att tillhöra den lägsta ortsgruppen, hade genom vederbörande länsstyrelse beretts tillfälle att yttra sig i frågan. I denna ordning uttalade sig inalles 99 dylika kommuner, varav 33 i tillstyrkande och 66 i avstyrkande riktning.

Svenska stadsförbundets styrelse tillstyrkte förslagets genomförande men betonade samtidigt, att i framtiden tilläventyrs nödiga befunna korrigeringar av kommunandelarna i kostnaderna måste vidtagas.

Majoriteten inom styrelsen för svenska landskommunernas förbund ställde sig tveksam i fråga om lämpligheten av det föreliggande förslaget.

Svenska landstingsförbundets styrelse ansåg visserligen, att landstingen borde helt befrias från kostnader för folkpensioneringen, men fann sig dock icke böra avstyrka förslaget, i vad det berörde landstingen.

Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet slutligen tillstyrkte, att lagen om folkpensionering måtte kompletteras med bestämmelser om dyrortsgradering av tilläggspensionerna i ungefärlig överensstämmelse med de sakkunnigas förslag.

Beträffande de skäl av principiell natur eller av mera allmän innebörd, som i de avstyrkande yttrandena anfördes emot de sakkunnigas förslag i frågan, tillåter jag mig hänvisa till den i sådant avseende lämnade, utförliga redogörelse, som finnes intagen i Kungl. Maj:ts proposition nr 182 i ämnet till 1936 års riksdag.

1936 års proposition. Vid anmälan av ärendet i statsrådet den 28 februari 1936 upptog jag såsom föredragande departementschef de mot de sakkunnigas förslag anförda skälen till närmare granskning och gjorde därvid bland annat följande uttalande, innefattande mina allmänna synpunkter på frågan.

Efter denna redogörelse för de ståndpunkter, som i den föreliggande frågan intagits av myndigheter och andra, vilka yttrat sig över de sakkunnigas förslag, torde till närmare granskning böra upptagas de skäl, som anförts till stöd för ett avstyrkande av detsamma. Jag skall därvid icke uppehålla mig vid frågan om det principiellt berättigade i kravet på att folkpensionerna graderas med hänsyn tagen till levnadskostnadernas höjd på skilda orter. Meningarna torde på denna punkt vara föga delade, men bryta sig däremot, då fråga gäller möjligheterna att komma fram till en tillfredsställande och rättvis lösning av problemet. I detta sammanhang torde emellertid till bemötande böra upptagas vissa yttranden, i vilka ifrågasatts, huruvida behov verkligen föreligger av en differentiering av folkpensionerna. Av länsstyrelserna i Jönköpings och Skaraborgs län har sålunda anförts, att de sakkunnigas utredning icke vore tillfyllest för att undanröja en ej sällan förekommande uppfattning, att den föreslagna ortsgrupperingen innebure en metod att uppehålla en högre levnadsstandard åt pensionstagarna inom vissa kommuner (särskilt en del städer) än den standard, varunder det stora flertalet av landsbygdens pensionstagare finge leva. Liknande uttalanden hava även gjorts av länsstyrelsen i Västernorrlands län samt en del kommuner, vilka enligt de sakkunnigas förslag skulle komma att tillhöra den lägsta ortsgruppen.

Vid ett objektivt bedömande av hithörande spörsmål måste det dock utan vidare framstå såsom klart, att en dylik uppfattning icke kan vara riktig. All erfarenhet ger vid handen, att det å dyrare orter överhuvud taget icke är möjligt för en pensionstagare utan andra resurser än den hjälp, som kan erhållas genom folkpensioneringen, att förskaffa sig ens vad som hör till livets enklaste nödtorft. De sakkunniga påvisa även, att de av dem för de högre ortsgrupperna föreslagna pensionsbeloppen ge utrymme för mindre behovstillfredsställelse för pensionstagarna å dyrorterna än pensioner enligt lagen om folkpensionering för pensionstagare i den lägsta ortsgruppen. Därest med det anförda uttalandet skulle åsyftas, att pensionstagarnas bostadsstandard är högre i städer och andra dyrare orter, torde få hänvisas till att den högre bostadskostnaden å dylika orter i väsentlig grad är beroende av högre tomtpriser och högre arbetslöner — alltså omständigheter som icke ha något samband med standardfrågan. För övrigt är det givet, att de personer varom här är fråga, nämligen pensionstagare å dyrorter i saknad av andra existensmedel än folkpensionen, om de överhuvud taget skola kunna draga sig fram utan anlitande av fattigvården, äro hänvisade till det sämsta bostadsbeståndet, vilket i stor utsträckning måste betecknas såsom undermåligt. Enligt min mening är det därför helt uteslutet, att en dyrortsgradering på föreslaget sätt av folkpensionerna skulle möjliggöra en högre levnadsstandard för pensionstagarna på dyrorterna än på andra orter. Snarare torde utredningen få anses hava ådagalagt, att förhållandet är det rakt motsatta.

I en del yttranden och kanske ännu mer i den allmänna diskussionen kring den föreliggande frågan har såsom ett skäl mot ett genomförande nu av de sakkunnigas förslag åberopats den ståndpunkt, som av 1935 års riksdag intogs till det då av Kungl. Maj:t framlagda förslaget i samma ämne. Såsom skäl av samma art torde få betecknas uttalanden, att frågan om införande av dyrortsgraderade folkpensioner icke borde upptagas till förnyad prövning,

förrän erfarenhet vunnits rörande den nya lagens verkningar samt att förslagets genomförande skulle medföra större kostnader för statsverket än som kunna anses försvarliga.

Redan i samband med att jag utverkade bemyndigande att verkställa den utredning, vars resultat nu föreligger till prövning, erinrade jag om att ett av skälen till att 1935 års riksdag avböjde förslaget om differentiering efter levnadskostnaderna av folkpensionerna varit, att frågan vore förknippad med svårigheter, för vilkas undanröjande erfordrades mera ingående utredningar och överväganden än dittills ägnats densamma. Då riksdagen samtidigt uttryckligen såsom ett mål för en reform av folkpensioneringen uppställt »att i möjligaste mån göra denna så effektiv, att dess klientel icke samtidigt behöver söka fattigvårdsunderstöd», torde det icke rimligen kunna betecknas annat än såsom följdriktigt, att frågan utan dröjsmål underkastats den ytterligare beredning, som ansetts erforderlig. Att så skulle komma att ske framhölls även bestämt från regeringshåll vid överläggningarna i riksdagens kamrar.

Om man erkänner det principiellt riktiga i att folkpensionerna differentieras efter levnadskostnaderna, föreligger ej heller enligt min mening stort fog för den åsikten, att man bör ställa sig avvaktande ett antal år framåt för att vinna erfarenhet av den nya lagens verkningar. Någon vägledning torde i vart fall icke därigenom stå att vinna i det avseende, varom här närmast är fråga, nämligen beträffande möjligheterna att bemästra de svårigheter, som otvivelaktigt möta vid varje anordning med dyrortsgraderade folkpensioner. Fastmera synes det mig vara av vikt, att frågan löses redan nu, så att folkpensioneringen från och med nästa års ingång, då den nya lagen träder i kraft, blir i något så när lika mån effektiv på dyrorterna som på andra håll. Invändningen att en dyrortsgradering av folkpensionerna borde avvisas av den anledningen, att endast begränsade befolkningsgrupper skulle få nytta därav, synes mig icke förtjäna avseende, men bör dock föranleda ett påpekande i detta sammanhang av det faktum att den föreliggande frågan berör ett vitalt intresse för mera än en fjärdedel av samtliga pensionstagare i riket, d. v. s. åtskilligt över 100,000 av de i ekonomiskt avseende sämst ställda i samhället.

Det skäl, som 1935 års riksdag i första hand åberopade till stöd för sitt avböjande av Kungl. Maj:ts förslag om införande av dyrortsgruppering på folkpensioneringens område, var emellertid, att kostnaden för folkpensioneringen med en dylik gruppering icke kunde hållas inom en ram, som riksdagen ansåg försvarlig. Samma argument har i en del yttranden anförts emot det nu föreliggande förslaget.

Vad denna fråga beträffar, bör uppmärksammas, att densamma i olika avseenden måste anses ligga väsentligt annorlunda till nu än föregående år. Det för 1935 års riksdag framlagda förslaget om dyrortsgradering av folkpensionerna beräknades komma att för det allmänna medföra en årlig kostnad av cirka 25 miljoner kronor under de första åren. Av detta belopp skulle, med tillämpning av de av riksdagen beslutade grunderna för fördelningen av kostnaderna för tilläggspensioner, något över 20 miljoner kronor hava fallit på statsverket. Med de sakkunnigas förslag åter begränsas det allmännas kostnader för ifrågavarande ändamål till sammanlagt 21 miljoner kronor om året, av vilket belopp endast cirka hälften skulle belasta statsverket. Vid sådant förhållande kan det ej vara befogat att utan vidare falla tillbaka på den ståndpunkt, som riksdagen föregående år intog i nu förevarande avseende. Att kostnadsfrågan är av stor vikt och tarvar sitt särskilda övervägande är emellertid givet.

Den ökning av statens kostnader, som genomförandet av de sakkunnigas

förslag skulle medföra — 5 miljoner kronor för budgetåret 1936/1937 och därefter cirka 10 miljoner kronor om året under ett antal år framåt — är icke av den storleksordning att, så som förhållandena nu te sig, totalkostnaden för en effektiv reformering av den nuvarande pensionsförsäkringen bör föranleda ett undanskjutande av den ifrågasatta kompletteringen av 1935 års pensionsreform, vilken för visso i varje fall är ofrånkomlig. Jag tillåter mig hänvisa till att dyrortsgradering av ålderspensionerna infördes i Danmark redan år 1923 och att pensionerna där äro större än jag i detta förslag ifrågasätter för Sveriges del.

Såsom ett skäl av mera allmän innebörd mot de sakkunnigas förslag har statens inspektör för fattigvård och barnavård som sin mening uttalat, att de högre pensionerna säkerligen skulle medföra, att kraven på fattigvårdsunderstödens belopp ökades i motsvarande mån och att kommunerna skulle bli tvungna att utge fattigvård efter en betydligt högre standard än den hittills tillämpade. Till stöd härför åberopas, att den nuvarande pensionsförsäkringen skulle vara orsaken till den höjning av understödstagarnas levnadsstandard, som inträtt sedan pensionsförsäkringen infördes.

Denna uppfattning, att pensionsförsäkringen i sin hittillsvarande gestaltning i nämnvärd grad påverkat den allmänna understödsnivån i höjande riktning, kan knappast göra anspråk på verklighetstrohet. Det bör hållas i minnet, att pensionerna från början utgingo med ytterst obetydliga belopp, högst 75 kronor för man och 70 kronor för kvinna. Först från och med år 1922 kunde nytillkommande pensionstagare komma i åtnjutande av pensionstillägg med nu gällande belopp eller högst 225 kronor för man och 210 kronor för kvinna. Orsakerna till den standardförbättring, som dess bättre på ifrågavarande område kunnat konstateras under de senaste årtiondena, torde i stället i främsta rummet vara att söka i den humanare lagstiftning, som kom till stånd genom 1918 års fattigvårdslag, och i den statliga inspektionsverksamhet, som i samband därmed infördes. Det torde vara allmänt känt, att fattigvårdsinspektionen i stor utsträckning ingripit för att framtvinga bättre levnadsförhållanden för de av fattigvården understödda.

Ett godkännande av det av fattigvårdsinspektören förda resonemanget skulle närmast leda till, att man borde ställa sig avvisande gentemot varje förslag om förbättring av förmånerna inom folkpensioneringen. Ej heller den år 1935 beslutade reformen borde i så fall hava godtagits. Vad speciellt angår det nu föreliggande förslaget, vill jag än en gång betona, att de för dyrorterna föreslagna pensionsbeloppen för därav berörda pensionstagare hava lägre värde ur försörjningssynpunkt än den pension, som enligt den nya lagen skall utgå till pensionstagare tillhörande den lägsta ortsgruppen. Det föreligger därför ingen anledning att räkna med större verkan i av fattigvårdsinspektören angiven riktning beträffande de förra pensionerna än i fråga om de senare.

Här torde till slut böra till behandling upptagas vissa erinringar mot de sakkunnigas förslag, vilka mera allmänt beröra frågan om kostnadernas fördelning mellan stat och kommun. Länsstyrelsen i Stockholms län har sålunda ansett, att frågan i vad mån kostnaderna skola bäras av statsverket måste anses utgöra ett skatteutjämningsproblem, vilket icke med fördel kan bedömas utan samtidigt beaktande av de många skatteutjämningsfrågor i övrigt, som ännu avbida sin lösning. Och länsstyrelsen i Gävleborgs län håller före, att föreliggande förslag om ändrad ordning för fattigvårdskostnadernas fördelning på stat och kommun, varmed torde åsyftas vissa av skatteutjämningsberedningen framlagda förslag, borde hava prövats och avgjorts före det nu föreliggande spörsmålet.

Dylika skäl för uppskov med en i övrigt för åstadkommande av rättvisa

ofrånkomlig reform synas mig ej kunna godtagas. Den sedan långt tillbaka aktuella och ytterst svårlösta frågan om åstadkommande av en utjämning av det kommunala skattetrycket är enligt min mening ett spörsmål, som måste lösas särskilt för sig under aktgivande på olika denna fråga berörande faktorer. Det kan icke vara försvarligt att i avvaktan på dess lösning skjuta åt sidan andra minst lika betydelsefulla reformer. För övrigt är att märka, att de sakkunnigas förslag icke torde komma att i märkbar mån medföra någon förändring i fråga om kommunernas behov av skatteinkomster. Det absolut övervägande antalet kommuner beröres överhuvud taget ej av detsamma och för de 143 kommuner, som enligt förslaget skulle komma att tillhöra de båda högre ortsgrupperna, torde detsamma, såvitt av den föreliggande utredningen kan bedömas, närmast komma att verka i skatteutjämnande riktning.

Med anledning av att enligt förslaget staten skulle bidraga till kostnaderna för pensionsförhöjningen i de högre ortsgrupperna har vidare från ett par länsstyrelser och framför allt från en del kommuner, som skulle komma att tillhöra den lägsta ortsgruppen, anmärkts, att skattebetalarna i den sistnämnda ortsgruppen finge bidraga till kostnaderna för pensioner åt pensionstagarna i de dyrare kommunerna, vilka i regel hade det ekonomiskt bättre ställt än kommuner i allmänhet i landet.

Beträffande denna fråga anförde pensionsförsäkringskommittén i sitt huvudbetänkande, att det syntes rimligt att pensionstagare erhölle större pensionstillägg å dyrorter än annorstädes med hänsyn därtill, att från dessa orter komme förhållandevis stora delar av de skattemedel, med vilka pensionstilläggen bestredes. Såsom avgiftspensioneringen enligt kommitténs förslag vore anordnad, vore för övrigt dessa orter missgynnade på det sätt, att från dem i genomsnitt per invånare lämnades större bidrag till grundbeloppet än från andra orter. Härtill torde få fogas den upplysningen, att mindre än en fjärdedel av den statliga inkomst- och förmögenhetsskatten härflyter från kommuner, som enligt de sakkunnigas förslag skulle tillhöra den lägsta ortsgruppen, under det att ej mindre än 63 % av hela det belopp som efter ett genomförande av de sakkunnigas förslag skulle komma att utgå i tilläggspensioner skulle tillkomma pensionstagare i nämnda ortsgrupp. Även om en dylik sammanställning icke kan berättiga till några mera djupgående slutsatser i nu förevarande avseende, torde den dock giva vid handen, att de ovan berörda anmärkningarna mot de sakkunnigas förslag icke kunna tillerkännas bärkraft.

Den granskning jag här ovan verkställt av de skäl av mera allmän natur, som framförts mot genomförandet av en dyrortsgruppering på folkpensioneringens område, ådagalägger enligt min mening, att dessa skäl icke äro av den beskaffenhet eller styrka, att det av de sakkunniga framlagda förslaget bör avvisas eller dess fortsatta prövning uppskjutas. Den i det följande verkställda detaljgranskningen av förslaget och de avgivna yttrandena synes mig ej heller böra föranleda några mera väsentliga jämkningar i detsamma. Jag tillstyrker därför, att förslag förelägges riksdagen om införande av dyrortsgraderade folkpensioner i huvudsaklig överensstämmelse med de sakkunnigas föreliggande förslag.

I enlighet med av mig samtidigt gjord framställning beslöt Kungl. Maj:t inhämta lagrådets yttrande i vissa delar över ett inom socialdepartementet upprättat förslag till erforderliga ändringar i lagen den 28 juni 1935 om folkpensionering. Sedan lagrådet lämnat förslaget utan erinran i de delar remissen avsett, framlade Kungl. Maj:t detsamma genom proposition nr 182

för 1936 års riksdag. Till sin innebörd sammanföll det förslag, som sålunda underställdes riksdagens prövning, utom i fråga om en detalj, med det sakkunnigeförslag, för vilket redogörelse redan lämnats. Enligt det sistnämnda förslaget skulle nämligen, såsom av det föregående framgår, pensionsberättigad efter flyttning till ort i dyrare ortsgrupp hava tillhört sådan ortsgrupp två år, innan hans pension skulle kunna utgå enligt de för denna gällande reglerna. Med anledning av farhågor, som i en del remissyttranden uttalats för att dyrortsgraderingen av folkpensionerna skulle kunna medföra en icke önskvärd inflyttning till de dyrare orterna, enkannerligen städerna, hade i Kungl. Maj:ts förslag den nyss nämnda karenstiden utsträckts till tre år.

1936 års riksdag. Inom riksdagen gjordes den nämnda propositionen till föremål för förberedande behandling av sammansatt stats- och andra lagutskott, som i utlåtande, nr 5, i anledning av densamma anförde i huvudsak följande.

1935 års riksdagsbeslut i folkpensioneringsfrågan hade ännu icke hunnit träda i tillämpning och för den skull hade inga erfarenheter kunnat vinnas om den beslutade reformens verkningar. Visserligen hade frågan om dyrortsgradering av folkpensionerna sedan avgörandet år 1935 varit föremål för utredning, men utskottet funne det uppenbart, att stora vanskligheter alltjämt kvarstode, när det gällde att genomföra en dylik dyrortsgruppering, vanskligheter vilka icke eliminerats vid det förnyade övervägande, som ägnats denna sak, sedan riksdagen senast prövade densamma. Departementschefen hade själv vitsordat detta förhållande, även om han icke tillmätte detsamma avgörande betydelse, och i åtskilliga yttranden över det förslag, som legat till grund för Kungl. Maj:ts proposition, hade starka betänkligheter blivit anförda. Tvivel kunde också yppas därom, huruvida propositionen representerade det lämpligaste sättet att vinna de syften, som man ville förverkliga genom dyrortsgrupperingen. Utskottet ville härvidlag peka på den möjligheten, att kommunerna själva, där särskilda skäl ansåges föreligga, kunde besluta om utfyllnad av folkpensionerna medelst kommunala bidrag av samma karaktär.

Det sålunda anförda utgjorde enligt utskottets mening tillräckliga skäl att icke biträda propositionen. Men därutöver ville utskottet framhålla, att beslutet vid 1935 års riksdag beträffande folkpensioneringen innebure ett mycket stort framsteg, som krävde betydande ekonomiska offer av det allmänna, och det syntes lämpligt att, innan statsmakterna bunde sig för eventuellt ytterligare utgifter till speciellt detta ändamål, tillfälle hade beretts att pröva andra sociala reformuppslag av stort och aktuellt intresse. De frågor, som rymdes inom ramen för de befolkningspolitiska spörsmålen, anmälde sig här på ett naturligt sätt. Det vore icke utan vidare klart, att samhällets resurser närmast skulle sättas in på att ytterligare reformera folkpensioneringen utan det kunde vid närmare prövning befinnas angelägnare och viktigare att först tillgodose andra sociala önskemål, ägnade att stödja de yngre grupperna i samhället. Ett övervägande förtjänade ävenledes i detta sammanhang den omständigheten, att åldersutvecklingen inom vårt lands befolkning kunde medföra en enorm ekonomisk belastning icke minst på folkpensioneringens område, ett förhållande som i varje fall manade till försiktighet, varsamhet och noggrann prövning.

Utskottet hemställde, att Kungl. Maj:ts ifrågavarande proposition nr 182 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda, vilket även blev riksdagens beslut.

Departementschefen.

Vid framläggandet för Kungl. Maj:t av 1935 års förslag till reform av pensionsförsäkringen hävdade jag den uppfattningen, att en obligatorisk folkpensionering borde syfta till att bespara oförvitliga medborgare med ingen eller obetydlig inkomst förödmjukelsen att på ålderns dagar falla fattigvården till last eller för sin försörjning bliva beroende av anhörigas bistånd. Jag hade också tillfredsställelsen konstatera, att riksdagen vid sin granskning av berörda förslag gav sin anslutning till denna min åsikt, då riksdagen uttalade, att själva syftet med folkpensioneringen förfelades, om pensionerna för att vara tillräckliga för uppehället måste utfyllas med fattigvårdsunderstöd. Obestridligen fördes genom det av riksdagen i anledning av det ifrågavarande förslaget fattade beslutet, vilket träder i kraft den 1 januari 1937, frågan om tillskapandet av en effektiv folkpensionering, i den mening jag angivit, ett stort steg närmare sin lösning. På orter, där levnadskostnaderna ej äro särskilt höga, torde det — utom möjligen i fråga om ensamstående personer — för framtiden endast i undantagsfall behöva förekomma, att kommunerna måste lämna folkpensionärerna supplerande hjälp i form av öppen fattigvård. Helt annorlunda gestalta sig emellertid förhållandena på de dyrare orterna. Där är det uppenbarligen icke möjligt för en pensionär, som ej har egna resurser vid sidan av folkpensionen eller anhörigas bistånd att lita till, att undgå fattigvården. Den av hela vårt folk med så stor förväntan motsedda pensionsförsäkringsreformen måste därför betecknas såsom otillfredsställande på de dyrare orterna. För de över 100,000 folkpensionärer, vilka äro bosatta på dylika orter, eller för mer än en fjärdedel av hela det nuvarande pensionstagarbeståndet, framstår det såsom en uppenbar orättvisa, att lagstiftningen icke tillförsäkrar dem en pension, som i försörjningsavseende gör dem likställda med övriga folkpensionärer.

I den i föreliggande fråga tidigare förda diskussionen har man praktiskt taget ej heller bestritt det principiellt berättigade i kravet på att folkpensionerna anpassas efter levnadskostnadernas höjd på olika orter. Flera olika skäl av annan innebörd hava däremot framförts mot förslagen om dyrortsgradering av folkpensionerna. Jag skall dock ej här gå närmare in på dessa skäl utan tillåter mig att i sådant avseende hänvisa till mina i det föregående återgivna allmänna uttalanden till statsrådsprotokollet över socialärenden för den 28 februari 1936.

Riksdagens avböjande ställningstagande i frågan såväl år 1935 som år 1936 grundade sig i huvudsak dels på de rent praktiska svårigheter, som äro förknippade med den för graderingen av pensionerna nödvändiga ortsgrupperingen, och dels på skäl av ekonomisk natur.

Vad beträffar det allmännas kostnader för den ifrågasatta åtgärden må er-

inras, att dessa enligt 1935 års regeringsförslag beräknades till cirka 25 miljoner kronor årligen under de första åren, av vilket belopp med tillämpning av de av riksdagen beslutade reglerna rörande fördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna av kostnaderna för tilläggspensioner något över 20 miljoner kronor skulle stanna å statsverket. Enligt 1936 års förslag däremot beräknades det allmännas årskostnader för den ifrågasatta reformens genomförande till cirka 21 miljoner kronor, av vilket belopp endast ungefär hälften skulle komma att belasta statsverket.

I kostnadsfrågan gjorde jag vid ärendets föredragning i statsrådet den 28 februari 1936 det uttalandet, att den ökning av statens kostnader, som genomförandet av det då föreliggande sakkunnigförslaget skulle medföra — 5 miljoner kronor för det första budgetåret och därefter cirka 10 miljoner kronor om året under ett antal år framåt — icke vore av den storleksordning, att totalkostnaden för en effektiv reformering av den nuvarande pensionsförsäkringen borde föranleda ett undanskjutande av den ifrågasatta kompletteringen av 1935 års pensionsreform, vilken för visso i varje fall vore ofrånkomlig. Den ekonomiska utveckling, som sedan dess ägt rum, har varit ägnad att i avsevärd mån undanröja de farhågor, som inom riksdagen ur ekonomisk synpunkt framförts rörande den föreslagna reformen. Jag har så mycket större anledning att ånyo upptaga frågan, som jag vid samråd med chefen för finansdepartementet inhämtat, att utrymme kan beredas å riksstaten för den erforderliga ökningen av anslagen till folkpensioneringen under samtidigt tillgodoseende i betydande utsträckning av andra aktuella sociala välfärdskrav, vilka taga sikte på att stödja de yngre grupperna i samhället. Jag anser mig också böra tillfoga, att den utväg, som av riksdagen antyddes, nämligen att kommunerna själva, där särskilda skäl ansåges föreligga, kunde besluta om utfyllnad av folkpensionerna medelst kommunala bidrag av samma karaktär, icke är framkomlig. Åtskilliga av de ifrågavarande dyrortskommunerna äro nämligen så skattetyngda, att praktiska möjligheter för kommunala pensionstillägg måste anses uteslutna.

Den andra huvudorsaken till riksdagens avböjande av en lagstiftning av nu ifrågavarande innebörd har, såsom nyss nämnts, angivits vara svårigheten att åvägabringa en för ändamålet tillfredsställande ortsgruppering. 1935 års riksdag framhöll sålunda, hurusom en dyrortsgruppering på folkpensioneringens område vore förknippad med svårigheter, för vilkas lösning erfordrades mera ingående utredningar och överväganden än som dittills ägnats denna fråga. I anledning av detta påpekande skänkte också de sedermera för fortsatt utredning av frågan tillkallade sakkunniga spörsmålet särskild uppmärksamhet samt utarbetade ett detaljerat förslag i ämnet, mot vilket inga mera vägande erinringar framfördes under den följande remissbehandlingen. Särskilt må understrykas, att socialstyrelsen för sin del lämnade nämnda förslag helt utan anmärkning. 1936 års riksdag ansåg emellertid, att stora svårigheter alltjämt kvarstode, när det gällde att genomföra

den ifrågavarande dyrortsgrupperingen, vanskligheter vilka icke eliminerats vid det förnyade övervägande, som ägnats denna sak, sedan 1935 års riksdag prövade densamma.

Då jag anser förslag om dyrortsgradering av folkpensionerna ånyo böra underställas riksdagens prövning, finner jag mig dock med hänsyn till de obestridliga svårigheter, som möta då det gäller att från början få till stånd en tillfredsställande ortsgruppering, och med särskilt avseende fäst vid de betänkligheter härutinnan, som kommo till uttryck vid frågans behandling av 1936 års riksdag, böra förorda sådan ändring i det då föreliggande förslaget, att giltighetstiden för den första ortsgrupperingen inskränkes från 10 år enligt nämnda förslag till endast 3 år. Härigenom påkallas redan efter jämförelsevis kort tid ett förnyat övervägande i fråga om kommunernas fördelning å ortsgrupper, och med ledning av vunna erfarenheter torde man därvid med större säkerhet kunna giva fördelningen den längre giltighet, som för framtiden förutsättes.

I övrigt har under ärendets fortsatta beredning intet framkommit, som funnits böra föranleda andra jämkningar i det förslag, som genom Kungl. Maj:ts proposition nr 182 förelades 1936 års riksdag, än som sammanhänga med övergången till de nya bestämmelserna. Vid sådant förhållande kunde jag nu inskränka mig till att i huvudsak hänvisa till den nämnda propositionen, men med hänsyn till att riksdagen vid sin behandling av frågan icke ingick på någon detaljgranskning av förslaget torde det för riksdagens förnyade prövning vara ändamålsenligt, att jag återger det väsentliga i den redogörelse, som lämnades i 1936 års proposition.

Grunder för ortsgrupperingen.

De sakkunnigas förslag. I fråga om grunderna för en dyrortsgruppering på folkpensioneringens område konstaterade de sakkunniga, såsom förut nämnts, att folkpensioneringens särskilda behov av en dylik gruppering vore av så egenartad natur, att skatte- eller lönegrupperingen icke utan särskilda olägenheter kunde läggas till grund för en sådan. Å andra sidan ansågs det vara av stor betydelse, att pensionsgrupperingen utfördes på sådant sätt, att den erforderliga *prisstatistiken* kunde bliva gemensam för denna och de övriga officiella dyrortsgrupperingarna.

Vid sina undersökningar utgingo därför de sakkunniga från den *hushållsbudget,* avseende ett normalhushåll om cirka 3.3 konsumtionsenheter (man, hustru och 2 à 3 minderåriga barn), som ligger till grund för löne- och skattegrupperingarna. För den lägsta välståndsgrupp — vilken alltså står pensionärsstandarden närmast — som urskilts vid hushållskostnadsundersökningarna, representera i denna budget kostnaderna för livsmedel, bostad, bränsle och lyse 63.5 % samt skatter och samtliga övriga utgifter 36.5 % av budgetens totalsumma. De sakkunniga sökte därefter utröna, i vad mån pensionstagare med sina påräkneliga inkomster kunde tillfredsställa sina

levnadsbehov med utgångspunkt från normalhushållets standard och å vilka poster inskränkningar kunde förutsättas. De räknade därvid med ett »pensionärshushåll» på två pensionstagare, motsvarande ett konsumtionsbehov av 1.6 konsumtionsenheter eller ungefär hälften av normalhushållets. Pensionstagarnas påräkneliga inkomster antogos vara i billigaste ortsgrupp 350 kronor eller ungefär det belopp, vartill pensionen enligt den nya lagen om folkpensionering i allmänhet torde komma att uppgå, vidare cirka 450 kronor i en mellangrupp och slutligen 550 kronor i en tredje och högsta grupp.

Beträffande posten *livsmedel* ansågs någon standardsänkning icke möjlig. Då pensionärshushållets förbrukningsbehov beräknades till hälften av normalhushållets, upptogos därför dess livmedelskostnader till halva det för sistnämnda hushåll beräknade beloppet. Kostnaden för *bostad* har för normalhushållet befunnits närmast motsvara hyran för två rum och kök (tre eldstäder). De sakkunniga funno det icke möjligt att beträffande två samboende pensionärer räkna med en större eller i övrigt bättre bostad än som enligt socialstyrelsens hyresstatistik för de olika orterna motsvaras av genomsnittshyran för *en* eldstad. För *bränsle och lyse* beräknades för en dylik bostad en kostnad av 50 kronor eller ungefär hälften av normalfamiljens motsvarande kostnad, vilken i samtliga ortsgrupper uppgår till i runt tal 100 kronor. *Övriga utgifter,* vari ingå skatter samt andra ovan icke specificerade utgiftsposter, upptaga i normalbudgeten något mer än en tredjedel. För pensionärshushåll torde enligt de sakkunniga de allra flesta av dessa poster antingen helt bortfalla eller avsevärt inskränkas, varför pensionärernas behov syntes genomsnittligt vara förhållandevis väl tillgodosedda, om man antoge, att 15 à 20 procent av deras totalutgifter kunde disponeras för nu ifrågavarande ändamål.

I förhållande till den använda normalbudgeten erhöllo sålunda de sakkunniga den budget för ett pensionärshushåll, som de ansågo sig kunna välja till utgångspunkt för sitt förslag till pensionsgruppering, genom att för varje ort dels *minska* de av socialstyrelsen för skatte- och lönegrupperingarna uträknade årskostnaderna för livsmedel och övriga varukostnader till hälften och för bostad till en tredjedel, dels *helt utesluta* skatteposten. Utgiftsbudgeten per år och pensionärshushåll, bestående av två vuxna personer, erhöll härigenom följande approximativa utseende.

Budgetposter	Grupp 1		Grupp 2		Grupp 3	
	Kr.	%	Kr.	%	Kr.	%
Livsmedel	400	57.1	440	48.9	470	42.7
Bostad	100	14.3	235	26.1	380	34.6
Bränsle och lyse	50	7.1	50	5.6	50	4.5
Övriga utgifter	150	21.5	175	19.4	200	18.2
Tillhopa	700	100.0	900	100.0	1,100	100.0

Med stöd av denna sammanställning ansågo de sakkunniga, att åtminstone i det fall, att tvenne pensionärer kunde bilda gemensamt hushåll, den inkomst de antagits kunna påräkna skulle befinnas någorlunda tillräcklig för

en nödtorftig försörjning. Särskilt för Stockholm och andra orter med ovanligt höga hyror syntes det dock sannolikt, att pensionärernas uppehälle trots de förutsatta dyrortstilläggen skulle komma att visa sig relativt bekymmersamt.

Även i annat avseende än beträffande utgiftsposternas inbördes tyngd i budgeten höllo de sakkunniga för nödvändigt att låta beräkningsgrunderna avvika från de förut vid dyrortsgrupperingarna följda. Vid såväl skatte- som lönegrupperingen har man ansett sig kunna bortse från det förbilligande av levnadskostnaderna, som kan vinnas genom partiinköp, *naturahushållning* och dylikt. De sakkunniga ansågo det vara mindre riktigt att gå tillväga på detta sätt, då fråga gällde pensionärer och mindre folkrika orter, varför för dylika orter reduktion av de ovan särskilt angivna kostnadsposterna verkställdes med 10 eller 5 procent, beroende på orternas karaktär.

Gången av de sakkunnigas beräkningar rörande olika orters dyrhet var sålunda följande. Socialstyrelsens prisstatistiska material reducerades först för varje ort från skatte- och lönegrupperingarnas summor till en tredjedel för hyresposten och till hälften för alla varuposterna; skatteposten lämnades helt ur räkningen. Den genom sammanläggningen av de reducerade posterna erhållna summan minskades därefter för de mera lantliga orterna med 10 eller 5 procent med hänsyn till naturahushållningen. De därefter återstående beloppen utvisade den beräknade proportionen mellan pensionärshushållens omkostnader. För att även erhålla en approximativ uppfattning av de absoluta utgiftssummorna ökades dessa beräknade kostnader med en fjärdedel. I den totala kostnadssumman ingingo sålunda 20 procent för alla i budgeten icke specificerade kostnadsposter.

Antalet ortsgrupper skulle enligt de sakkunnigas förslag vara tre, liksom fallet var enligt 1928 års pensionsförsäkringskommittés förslag samt Kungl. Maj:ts proposition till 1935 års riksdag. Förslaget grundade sig i denna del såväl på skäl av administrativ natur som på betänkligheter av statistisk art mot en mera detaljerad uppdelning av riket på olika grupper. Däremot ansågo de sakkunniga sig böra föreslå gruppgränsernas förläggning på ett något annat sätt än i de tidigare förslagen, nämligen så, att till billigaste ortsgrupp, grupp 1, skulle föras orter med indextal upp till omkring 1,100-gränsen, till grupp 2 orter med indextal mellan 1,100 och 1,300 samt till grupp 3 orter med indextal överstigande 1,300.

De nämnda gruppgränserna tillämpades emellertid icke schematiskt utan fingo mera tjäna till vägledning än som undantagslöst följd norm vid orternas gruppering. I det av de sakkunniga utarbetade förslaget till pensionsgruppering ingick även *en på allmänna skälighetsgrunder fotad granskning* av orternas placering, varvid det omsorgsfullt undersöktes, huruvida de framräknade indextalen gåvo orterna en naturlig placering. Därjämte beaktades i görligaste mån önskvärdheten av att kommuner i högre och i lägre ortsgrupp icke utan synnerligen starka skäl borde omväxla med varandra. Endast i några fall i Norrland, där en övervägande jordbrukskommun gränsar omedelbart till en av landsdelens större städer, befanns det omöjligt att

undvika ett dylikt grannskap utan att uppdelning skulle ha verkställts av en kommun på olika ortsgrupper, något som i och för sig befanns olämpligt. Administrativt icke avgränsade befolkningscentra inom en kommun upptogos icke som särskilda orter i grupperingen.

Efter indexmässig prövning och skälighetsbedömning på nyss angivet sätt ansågos inalles 161 kommuner av de sakkunniga kunna komma i fråga till placering i högre ortsgrupp än den lägsta. Beträffande dessa kommuner verkställdes därefter särskild statistisk undersökning för utrönande av verkningarna i ekonomiska och andra avseenden av den ifrågasatta dyrortsgraderingen av tilläggspensionerna. Med stöd av denna undersökning kommo de sakkunniga till det resultatet, att beträffande 18 av de undersökta kommunerna placering i den lägsta ortsgruppen vore att förorda. Hela antalet kommuner, som enligt de sakkunnigas slutliga förslag rörande dyrortsgrupperingen skulle komma att tillhöra ortsgrupperna 2 och 3, uppgick alltså till 143. Enligt verkställda beräkningar skulle av samtliga pensionstagare 73.4 % komma att tillhöra ortsgrupp 1, 16.6 % ortsgrupp 2 och 10.0 % ortsgrupp 3. En detaljerad redogörelse för den sålunda föreslagna ortsgrupperingen torde såsom *bilaga 2* få fogas vid detta protokoll.

Beträffande *giltighetstiden för dyrortsgrupperingen* på folkpensioneringens område föreslogo de sakkunniga, att densamma skulle fastställas till tio år. Till stöd härför anfördes, att erfarenheten givit vid handen, att övergången till en reviderad gruppering vore en synnerligen känslig åtgärd, vilket säkerligen i än högre grad komme att göra sig gällande beträffande en pensionsgruppering. Det syntes därför vara synnerligen betydelsefullt, att revisioner av denna gruppering icke skedde oftare än nöden krävde. Vidare borde såsom en konsekvens av det mera summariska tillvägagående, som föreslagits beträffande grupperingens utförande, föreskrivas en längre giltighetstid än som för övriga grupperingar för närvarande vore föreskrivet eller hittills tillämpats.

Yttranden. I remissyttrandena rönte de sakkunnigas förslag i vad det rörde grunder för dyrortsgrupperingen föga uppmärksamhet. *Socialstyrelsen* gjorde dock förslaget i denna del till föremål för en detaljerad granskning och fann sig därvid kunna i allt väsentligt giva detsamma sin anslutning. Vissa allmänna erinringar mot de av de sakkunniga angivna grunderna för grupperingen framfördes av *länsstyrelsen i Uppsala län* och *styrelsen för svenska landskommunernas förbund.* I yttrandena från *länsstyrelserna i Värmlands, Örebro, Västernorrlands, Jämtlands* och *Norrbottens län* framhölls svårigheten att åstadkomma en tillfredsställande gruppering och de olägenheter, som kunna uppkomma därigenom att olika ortsgrupper måste komma att gränsa intill varandra, utan att dock särskilda anmärkningar framfördes mot de föreslagna grunderna för grupperingens verkställande. De av de sakkunniga själva påpekade olägenheterna av att enligt förslaget kommun tillhörande ortsgrupp 1 i ett och annat undantagsfall skulle komma att gränsa till kommun placerad i ortsgrupp 3 underströkos särskilt av *statens inspektör*

för fattigvård och barnavård samt av *länsstyrelserna i Jämtlands* och *Norrbottens län.* Enstaka anmärkningar mot utfallet av den av de sakkunniga företagna grupperingen framfördes även, huvudsakligen från vederbörande kommuners egen sida.

De sakkunnigas förslag om gruppering i tre ortsgrupper mötte vissa erinringar från *styrelsen för svenska landskommunernas förbund,* som ifrågasatte en gruppering med endast två grupper, samt från *Norrköpings stad, Eda socken* i Värmlands län och *Föllinge socken* i Jämtlands län, vilka ansågo antalet ortsgrupper för litet för att kunna tillgodose kraven på anpassning efter de skiftande förhållandena.

I detta sammanhang torde böra uppmärksammas en anmärkning, som i flera yttranden riktades mot förslaget, nämligen att detsamma kunde befaras komma att leda till en icke önskvärd inflyttning från billigare till dyrare ort. Uttryckliga krav på utsträckning av den tid av två år, som pensionsberättigad enligt de sakkunnigas förslag skulle hava tillhört högre ortsgrupp, innan hans pension finge utgå enligt de för denna gällande reglerna, framfördes i vissa fall.

Beträffande det närmare innehållet i yttrandena i nu berörda avseenden torde jag få hänvisa till den förut nämnda propositionen nr 182 till 1936 års riksdag.

1936 års proposition. De anmärkningar, som i yttrandena framförts i fråga om ortsgrupperingen, föranledde i propositionen ingen annan ändring av de sakkunnigas förslag än den förut omnämnda utsträckningen från två till tre år av den tid en pensionstagare efter flyttning från ort i lägre till ort i högre ortsgrupp måste hava tillhört den senare gruppen, innan hans pension skulle kunna utgå enligt de för denna gällande reglerna. I hithörande avseenden gjorde jag vid ärendets föredragning i statsrådet den 28 februari 1936 följande uttalande, vilket även klargör innebörden av de vid remissbehandlingen framkomna erinringarna.

Av den ovan lämnade redogörelsen framgår, att socialstyrelsen i allt väsentligt givit sin anslutning till sakkunnigförslaget i vad det hänför sig till de olika orternas gruppering i dyrhetshänseende för det ändamål, varom här är fråga. De erinringar och önskemål, som tidigare härutinnan framförts från nämnda styrelse och som bildade utgångspunkten för riksdagens förut omnämnda uttalande, att för frågans lösning erfordrades mera ingående utredningar och överväganden än som dittills ägnats densamma, torde sålunda få anses tillgodosedda genom nu föreliggande utredning och förslag.

Endast av länsstyrelsen i Uppsala län och av styrelsen för svenska landskommunernas förbund hava vissa anmärkningar riktats mot de grunder i fråga om orternas placering i ortsgrupp, som de sakkunniga förorda och även tillämpat vid utarbetandet av sitt förslag till gruppering. Anmärkningen från nämnda länsstyrelse att de sakkunniga i flera fall låtit den kostnad, som enligt deras förslag till fördelning mellan stat och kommuner skulle uppkomma för vederbörande kommun, inverka på placeringen, vilket icke överensstämde med dyrortsgrupperingens syfte att bereda pensionärerna sådana tilläggspensioner, som på de olika orterna kunde anses tillräckliga, torde emellertid sakna fog. Av de sakkunnigas uttalanden å sid. 36 i betänkandet och i den i

kap. 5 lämnade redogörelsen för varje särskilt fall, i vilket de sakkunniga med stöd av den statistiska undersökningen avstått från att beträffande kommun, som från början ifrågasatts till placering i högre ortsgrupp än den lägsta, föreslå sådan placering, framgår sålunda, att anledning till avvikelsen i dessa fall från eljest tillämpade normer främst varit den omständigheten, att redan de i den nya lagen om folkpensionering fastställda pensionsbeloppen enligt den verkställda undersökningen beräknats bliva i effektivitetshänseende tillfredsställande. Härmed sammanhänger givetvis det förhållandet, att en förhöjning av pensionen i dessa fall skulle medföra ökad kostnad för vederbörande kommun. I den mån pensionstagarna i en kommun ej äro hänvisade att för sin försörjning samtidigt taga i anspråk fattigvård, torde nämligen den ökning av kommunens kostnad för tilläggspensioner, som skulle bliva en följd av kommunens placering i högre ortsgrupp, icke kompenseras av minskade fattigvårdskostnader. I de fall, då det av undersökningen framgått, att den nya lagen icke kunde beräknas bliva tillräckligt effektiv för att i skälig utsträckning befria pensionstagarna från tvånget att för sin försörjning anlita jämväl fattigvården, ha de sakkunniga också för vederbörande kommun föreslagit placering i högre ortsgrupp, även om en dylik placering kunde förutses komma att för kommunen medföra ökade kostnader. Det torde även böra framhållas, att ingen av de kommuner, som efter skälighetsprövning ur nu berörda synpunkter av de sakkunniga hänförts till den lägsta ortsgruppen, ligger nämnvärt över den såsom lämplig befunna indexgränsen mellan grupperna 1 och 2.

Vad av styrelsen för svenska landskommunernas förbund anförts rörande möjligheten att för här förevarande ändamål utnyttja förefintlig prisstatistik och övrigt material synes mig icke böra tillmätas större betydelse. Med den omfattande erfarenhet, som numera föreligger på detta område, och med den omsorg, som nedlägges på insamlandet och bearbetningen av ifrågavarande material, torde detsamma få anses fylla ganska högt ställda anspråk på tillförlitlighet. I fråga om beräknandet av naturahushållningens förbilligande inflytande på orter, där dylik hushållning förekommer i större utsträckning, synas mig de sakkunniga därvidlag hava iakttagit tillbörlig försiktighet.

De mera allmänna uttalanden, som i vissa yttranden förekomma rörande svårigheten att åstadkomma en tillfredsställande ortsgruppering på ifrågavarande område, äro givetvis i viss mån berättigade. Det bör emellertid framhållas, att svårigheter av samma art föreligga vid varje gruppering av orterna i riket efter deras olika dyrhet, vilket dock icke fått utgöra hinder för införandet av dyrortsgruppering på andra områden av samhällslivet. Då de sakkunniga nu efter ingående utredning framlagt ett förslag i ämnet, mot vilket inga väsentliga erinringar gjorts i de avgivna yttrandena och som i alla delar godtagits av den myndighet, som på ifrågavarande område torde besitta den största sakkunskapen, nämligen socialstyrelsen, föreligger enligt min mening all anledning att i huvudsak acceptera detta förslag. Vad särskilt beträffar de olägenheter som kunna uppstå i sådana fall, där olika ortsgrupper gränsa intill varandra, må påpekas, att de sakkunniga i syfte att undanröja desamma föreslå införandet av en särskild anordning med kommunala dyrortstillägg. Till denna fråga återkommer jag emellertid i det följande.

Beträffande antalet ortsgrupper framhöll jag redan vid frågans behandling föregående år, att det otvivelaktigt kunde göras gällande, att en indelning av riket i allenast tre ortsgrupper vore alltför summarisk för att verka rättvist, men att en mera nyanserad dyrortsindelning skulle kunna skapa avsevärda svårigheter för administrationen av folkpensioneringen. Det fåtal yttranden, i vilka en annan uppfattning i denna fråga kommit till uttryck, synes mig

icke böra föranleda, att de sakkunnigas förslag om tre grupper frångås. Jämväl i fråga om giltighetstiden för varje ortsgruppering och med avseende å grupperingens förnyande efter giltighetstidens slut ansluter jag mig på av de sakkunniga anförda skäl till deras uppfattning.

Vad angår de sakkunnigas slutliga förslag till placering i ortsgrupp av orterna i riket hava, såsom av det föregående framgår, vissa önskemål om ändring blivit framförda. Dessa önskemål torde emellertid icke lämpligen nu böra upptagas till slutlig granskning utan prövas först i samband med utfärdandet av vederbörlig kungörelse i ämnet. Jag vill här endast framhålla, att det ytterst ringa antalet anmärkningar mot grupperingsförslaget synes mig utgöra ett gott stöd för den meningen, att de sakkunniga lyckats på ett i stort sett tillfredsställande sätt lösa frågan om ortsgruppering på folkpensioneringens område.

Med anledning av de i flera yttranden uttalade farhågorna, att en dyrortsgradering av folkpensionerna skulle kunna leda till en icke önskvärd inflyttning från billigare till dyrare ort, vill jag icke bestrida, att dylika farhågor kunna vara i någon mån berättigade. Jag håller dock för min del för troligt, att risken för en sådan inflyttning överdrivits. Dels gäller, såsom även länsstyrelsen i Malmöhus län erinrat, att det här i regel är fråga om äldre personer, som icke utan särskilda skäl torde vara hågade att lämna sin gamla omgivning, och dels tvingas en pensionstagare, som inflyttar till en dyrort, även om han där erhåller den högre tilläggspensionen, att leva under torftigare förhållanden än förut, därest han icke skall anlita fattigvården. Det nu anförda gäller visserligen icke för det fall, att vederbörande flyttar för att omhändertagas av en på dyrorten bosatt son eller dotter, men en dylik flyttning bör enligt min mening betecknas såsom fullt lojal. Det torde för övrigt mången gång ställa sig billigare för samhället i dess helhet att i dylika fall utge en något högre folkpension än att behöva i annan ordning, exempelvis å ålderdomshem, taga hand om vederbörande. Ett stöd för min uppfattning i förevarande avseende lär även kunna hämtas från erfarenheten av den danska ålderdomspensioneringen, inom vilken sedan långt tillbaka dyrortsgradering av pensionerna tillämpats. Såvitt jag har mig bekant hava nämnvärda olägenheter av här berörd art icke gjort sig gällande i Danmark.

Emellertid är det givet, att säkra hållpunkter för ett förhandsomdöme i här förevarande avseende icke föreligga. Även enligt min mening är det därför av vikt att söka förebygga en inflyttning till dyrorterna i enbart syfte att komma i åtnjutande av högre folkpension. För sådant ändamål har i de sakkunnigas lagförslag efter mönster av Kungl. Maj:ts proposition nr 217 till 1935 års riksdag upptagits en bestämmelse, att pensionsberättigad efter flyttning till ort i högre ortsgrupp skall hava tillhört sådan ortsgrupp två år, innan hans pension må utgå enligt de för denna gällande reglerna, såvida icke på grund av omständigheterna prövas skäligt i särskilt fall medgiva undantag. En dylik restriktiv bestämmelse synes mig ägnad att effektivt motverka inflyttning av pensionsberättigade till dyrorterna, enär det svårligen torde kunna tänkas att vederbörande under så lång tid skulle underkasta sig väsentligt ökade kostnader för att i en oviss framtid komma i åtnjutande av ett något högre pensionsbelopp. För att uppnå ytterligare garantier i detta avseende har jag funnit mig böra förorda en utsträckning av ifrågavarande karenstid till tre år. Med hänsyn till den föreslagna möjligheten att i särskilda fall medgiva undantag från regeln torde någon risk icke föreligga, att denna skärpning skall komma att förhindra lojala och många gånger även ur samhällets synpunkt önskvärda flyttningar.

Departementschefen. Nu återgivna uttalanden torde alltjämt äga full giltighet, och anledning förefinnes därför enligt min mening icke att i förevarande avseende frångå 1936 års proposition i vidare mån än att, på sätt jag redan i det föregående förordat, ortsgrupperingen första gången fastställes för en tid av endast tre år i stället för normalt tio år. Då jag förutsätter, att de för dyrortsgradering av folkpensionerna erforderliga lagändringarna skola träda i kraft den 1 januari 1938, skulle alltså den första ortsgrupperingen komma att avse åren 1938—1940 och ny gruppering få verkställas före utgången av år 1940. Med hänsyn till att ny ortsgruppering enligt 48 § kommunalskattelagen skall träda i tillämpning sistnämnda år öppnas härigenom möjlighet att för den nya pensionsgrupperingen utnyttja det för skattegrupperingen använda prisstatistiska materialet, medan detta ännu är så aktuellt som möjligt.

Tilläggspensionernas belopp.

De sakkunnigas förslag. Enligt de sakkunnigas förslag skulle, i likhet med vad fallet var enligt Kungl. Maj:ts år 1935 för riksdagen framlagda förslag i ämnet, tilläggspension till pensionstagare, som erhölle folkpension enligt den nya lagen, utgå med högst 250 kronor i den lägsta ortsgruppen, 350 kronor i mellangruppen och 450 kronor i den högsta ortsgruppen. Person som erhölle folkpension enligt övergångsbestämmelserna och sålunda icke kunde komma i åtnjutande av grundpension med dess fasta belopp om 70 kronor skulle enligt förslaget erhålla tilläggspension med resp. 300, 400 och 500 kronor. För ett hushåll bestående av två pensionstagare räknade de sakkunniga med ett sammanlagt pensionsbelopp om 700, 900 eller 1,100 kronor allt efter ortsgrupp. Enligt den uppgjorda hushållsbudgeten för pensionärshushållet komme av de sistnämnda beloppen resp. 78.5, 80.6 och 81.8 % att åtgå till bestridandet av kostnaderna för livsmedel, bostad, bränsle och lyse samt resp. 21.5, 19.4 och 18.2 % att kunna disponeras för övriga utgifter. Trots att de tänkta pensionsbeloppen för dyrorterna sålunda vore mindre tillfredsställande ur försörjningssynpunkt än folkpension enligt den nya lagen, då det gällde den lägsta ortsgruppen, ansågo de sakkunniga det icke praktiskt möjligt att under förhandenvarande förhållanden ifrågasätta högre ortstillägg än 100 resp. 200 kronor.

Yttranden. *Socialstyrelsen* anförde, bland annat, att försörjningssvårigheter i ett antal fall sannolikt skulle komma att uppstå, därför att den av de sakkunniga antagna förutsättningen, att pensionärerna kunde ordna sitt liv så att åtminstone två personer förde gemensamt hushåll, icke alltid kunde förverkligas.

Länsstyrelsen i Uppsala län anmärkte, att de sakkunniga utgått från de i 1935 års proposition föreslagna pensionsbeloppen samt på denna utgångspunkt och med vissa antaganden angående pensionärernas behov i förhållande till en s. k. normal konsumtionsenhet byggt den uppfattningen, att de ifrå-

gavarande beloppen skulle ungefär motsvara en nödtorftig försörjning för pensionärerna på de olika orterna. Konstruktionen kunde icke anses innefatta något starkare stöd för att de föreslagna dyrortspensionerna vore riktiga.

Styrelsen för svenska stadsförbundet uttalade, bland annat, att den »nödtorftiga försörjningen» snarast syntes vara utmätt så i underkant, att de avsedda resultaten knappast torde vinnas, särskilt icke på orter med höga hyror.

I övrigt gjordes frågan om pensionsbeloppens storlek icke till föremål för närmare uttalanden i de avgivna yttrandena, även om det i enstaka fall syntes framgå, att de föreslagna beloppen funnits antingen för höga eller för låga.

1936 års proposition. I propositionen nr 182 till 1936 års riksdag följde Kungl. Maj:t helt de sakkunnigas förslag i fråga om tilläggspensionernas storlek. Med anledning av den av länsstyrelsen i Uppsala län framförda anmärkningen mot de sakkunnigas beräkningar rörande de ifrågasatta pensionsbeloppens försörjningsvärde påvisade jag, att dessa belopp måste anses i stort sett rättvisande, under förutsättning dock att vederbörande pensionstagare tillhörde ett hushåll bestående av två eller flera personer. I fråga om ensamstående pensionstagare framhöll jag däremot, att de föreslagna pensionerna i regel torde komma att visa sig otillräckliga för nödtorftig försörjning, men att detta vore en brist hos folkpensioneringen, som icke hänförde sig till frågan om dyrortsgradering av pensionsbeloppen utan gjorde sig gällande i samtliga ortsgrupper. Jag ansåg mig icke i förevarande sammanhang kunna föreslå högre pensioner för dylika fall, men uttalade samtidigt den förhoppningen, att det i en framtid skulle visa sig möjligt att, såsom det för länge sedan skett i Danmark, lösa jämväl denna fråga.

Departementschefen. Ej heller på nu förevarande punkt torde anledning föreligga att frångå Kungl. Maj:ts tidigare förslag i ämnet. Jag vill emellertid samtidigt understryka nödvändigheten, med hänsyn till folkpensioneringens effektivitet, av att pensionsbeloppen för ensamstående pensionstagare, så snart sig göra låter, ytterligare förbättras.

Kostnadsfördelningen.

De sakkunnigas förslag. I direktiven för sakkunnigutredningen hade, som förut nämnts, framhållits, att dyrortsgradering av folkpensionerna otvivelaktigt vore ägnad att för vederbörande kommuner medföra en betydande lättnad i fattigvårdskostnaderna, varför det syntes böra övervägas att låta kommunerna själva bära en större anpart av kostnaden för dyrortstilläggen än den allmänna fördelningsregeln innebure. I syfte att erhålla material för bedömandet av de spörsmål, som i sådant avseende inställde sig, företogo de sakkunniga särskild statistisk undersökning beträffande de kommuner, som från början ansågos kunna komma i fråga till placering i högre ortsgrupp än den lägsta.

Beträffande pensionstagarna i dessa kommuner införskaffades specificerade uppgifter angående beloppet av under år 1934 uppburen pension enligt lagen om allmän pensionsförsäkring ävensom i förekommande fall angående arten och storleken av under samma år åtnjuten fattigvård. Dessa uppgifter underkastades därefter bearbetning ägnad att belysa bland annat den ekonomiska betydelsen för kommunerna av dyrortsgraderade folkpensioner. I sådant syfte beräknades å ena sidan summan av under år 1934 utbetalade pensionstillägg och understöd enligt lagen om allmän pensionsförsäkring ävensom motsvarande belopp, därest till samma pensionstagare i stället utgått i ena fallet tilläggspension enligt den nya lagen om folkpensionering med högst 300 kronor och i andra fallet dylik pension med högst 400 kronor i ortsgrupp 2 och 500 kronor i ortsgrupp 3, samt å andra sidan av de nämnda pensionsförhöjningarna föranledd minskning av fattigvårdskostnaderna. Vid beräkningen av dylik minskning utgingo de sakkunniga från antagandet, att pensionsförhöjningen i det enskilda fallet skulle hava lett till motsvarande minskning av fattigvårdsunderstödet. Det framhölls emellertid samtidigt, att de på angivet sätt framräknade siffrorna angående minskning av fattigvårdskostnaderna uppenbarligen vore att beteckna såsom en konstruktion, vilken måhända på många håll icke skulle haft sin motsvarighet i verkligheten. I vad mån en höjning av pensionen skulle hava medfört minskning av det utgående fattigvårdsunderstödet vore nämligen i sista hand beroende av de lokala fattigvårdsmyndigheternas omdöme. Såsom utgångspunkt för ett bedömande av spörsmålet med vilken andel de kommuner, varom här vore fråga, skäligen borde bidraga till kostnaden för dyrortstilläggen syntes i varje fall det gjorda antagandet kunna betecknas såsom rimligt och riktigt.

Enligt den verkställda undersökningen uppgick summan av år 1934 enligt lagen om allmän pensionsförsäkring utgående pensionstillägg och understöd till pensionstagarna i de kommuner, som av de sakkunniga föreslogos till placering i högre ortsgrupp än den lägsta, till sammanlagt 17.9 miljoner kronor. Därest lagen om folkpensionering då varit gällande, skulle motsvarande belopp, om man bortser från den utökning av de pensionsberättigades antal, som nämnda lag innebär, hava uppgått till 28.9 miljoner kronor. Hade tilläggspensionerna varit beräknade efter ett maximalt belopp av 300 kronor i ortsgrupp 1, 400 kronor i ortsgrupp 2 och 500 kronor i ortsgrupp 3, skulle deras sammanlagda belopp hava utgjort 42.9 miljoner kronor. Den nya lagen skulle alltså för det allmänna hava medfört en ökad utgift av 11 miljoner kronor för pensioneringen av de ifrågavarande pensionstagarna, och införandet av de föreslagna dyrortstilläggen skulle hava ökat kostnaden med ytterligare 14 miljoner kronor. Dessa kostnadsökningar motvägdes emellertid av minskade fattigvårdskostnader. Under angivna förutsättningar svarade mot beloppet 11 miljoner kronor en minskad utgift av 5.2 miljoner kronor och mot summan 14 miljoner kronor en ytterligare minskning av fattigvårdskostnaderna med 6 miljoner kronor. Den övervägande delen av de sålunda beräknade utgiftsminskningarna föll på vederbörande kommuner, nämligen resp. 4.6 och 5.5 miljoner kronor.

De anförda siffrorna gåvo enligt de sakkunniga belägg för att de ifrågavarande kommunerna, utan att förorsakas ökade utgifter för fattigvården och folkpensioneringen tillsammantagna, borde kunna bidraga till dyrortstilläggen med väsentligt större andel än en åttondel. De sakkunniga ansågo det också skäligt att så skedde, enär folkpensioneringens reformering — såväl den redan beslutade som den då ifrågasatta — huvudsakligen åsyftade att tillförsäkra pensionstagarna ett pensionsbelopp, som i allmänhet möjliggjorde för dem att undslippa ett anlitande av fattigvården, och icke att lätta kommunernas börda för försörjningen av de gamla och invaliderna.

Efter övervägande av de olika omständigheter, som i förevarande sammanhang ansågos böra tillmätas betydelse, funno de sakkunniga sig böra förorda sådana regler beträffande fördelningen av kostnaderna för tilläggspensioner, att de i ortsgrupp 2 och 3 placerade kommunerna själva finge bestrida ungefär hälften av kostnaden för de föreslagna dyrortstilläggen. Av administrativa skäl ansågs det emellertid mindre lämpligt att giva de för vinnandet av en sådan kostnadsfördelning erforderliga lagbestämmelserna en avfattning, som gåve direkt uttryck för den angivna principen. I stället föreslogo de sakkunniga, att för de högre ortsgrupperna skulle fastställas viss, för tilläggspensionen i dess helhet gällande bidragskvot, som låg högre än den för ortsgrupp 1 föreskrivna. Det påvisades i betänkandet, att i huvudsak samma syfte kunde uppnås genom en regel om halvering av kostnaden för dyrortstilläggen.

Med stöd av undersökningen och med beaktande jämväl av önskvärdheten av att reformen för de ifrågavarande kommunerna icke skulle komma att medföra ökade kostnader för folkpensioneringen och fattigvården tillsammantagna, föreslogo de sakkunniga beträffande kostnadsfördelningen i det föregående återgivna regler, vilka inneburo, att bidragskvoten skulle vara en femtedel för kommuner i ortsgrupp 2 och en fjärdedel för kommuner i ortsgrupp 3 med undantag för städerna Stockholm och Göteborg. Dessa städer skulle enligt förslaget bidraga med tre tiondelar. Landstingens skyldighet att med en sextondel bidraga till kostnaden för tilläggspensioner till personer, som före den nya lagens ikraftträdande tillerkänts pensionstillägg eller understöd ävensom motsvarande skyldighet för städer, som icke deltaga i landsting, gällde enligt förslaget även de förhöjda tilläggspensionerna i dyrorterna.

Om man utgår från den i nya lagen givna regeln, att kommunerna skola med en åttondel bidraga till kostnaden för tilläggspensioner om högst 300 kronor, medförde de av de sakkunniga föreslagna ändrade fördelningsreglerna, att Stockholm och Göteborg fått bekosta dyrortstilläggen till de ifrågavarande pensionstagarna till 61.2 %, övriga städer som ej deltaga i landsting till 47.1 %, övriga kommuner i ortsgrupp 3 till 43.1 % och övriga kommuner i ortsgrupp 2 till 41.2 %. Inalles skulle kommunerna själva fått bestrida något mer än hälften av dyrortstilläggen. På staten skulle hava fallit 45.9 % och på landstingen 2.8 % av kostnadsökningen. Det framhölls emellertid, att de för de olika kommungrupperna angivna procenttalen skulle

ställa sig något lägre, därest hänsyn kunnat tagas även till den omständigheten, att kretsen av de pensionsberättigade skulle hava varit vidare, för det fall att de föreslagna pensionsbestämmelserna varit gällande redan år 1934.

De sakkunniga meddelade även vissa sammanfattande uppgifter angående resultaten av för de enskilda kommunerna utförda beräkningar rörande förslagets ekonomiska verkningar, varvid emellertid samtidigt framhölls, att uppgifterna på grund av den osäkerhet, som alltid måste vidlåda beräkningar av här förevarande art, borde bedömas allenast som ett försök att uppnå ett approximativt uttryck för förslagets innebörd.

För samtliga städer, som icke deltaga i landsting, utvisade beräkningarna en minskad kostnad för folkpensioneringen och fattigvården tillsammantagna. Minskningen skulle för Stockholm, Göteborg och Hälsingborg hava motsvarat en utdebitering av ungefär 6 öre per skattekrona. Motsvarande tal var för Gävle 8, för Malmö 13 och för Norrköping 18 öre. För de förutom Stockholm och Göteborg i ortsgrupp 3 placerade kommunerna utvisade beräkningarna i 9 fall en utgiftsminskning om sammanlagt 61,000 kronor och i 4 fall en med inalles 8,000 kronor ökad kostnad. Nettominskningen för dessa kommuner utgjorde alltså 53,000 kronor. Beträffande de kommuner, som jämte städerna Malmö, Norrköping, Hälsingborg och Gävle placerats i ortsgrupp 2, framräknades en motsvarande nettominskning av inalles 500,000 kronor, sammansatt av en minskad kostnad å 653,000 kronor, avseende 61 kommuner, och en ökad kostnad av 153,000 kronor för tillsammans likaledes 61 kommuner.

Yttranden. Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun var det spörsmål, som vid remissbehandlingen tilldrog sig det största intresset. I flera yttranden, huvudsakligen från kommuner, som föreslagits till placering i ortsgrupp 2 eller 3, gjordes gällande, att den för dessa kommuner föreslagna bidragskvoten skulle medföra en oskäligt hård belastning av kommunerna. Ofta yrkades uttryckligen, att bidragskvoten måtte fastställas till en åttondel för samtliga kommuner. I en del fall riktades i detta sammanhang kritik mot de beräkningar, på vilka de sakkunniga grundat sitt förslag i förevarande avseende. Flertalet av de dyrortskommuner, som yttrade sig, godkände emellertid — om ock i en del fall med viss tvekan — de av de sakkunniga föreslagna reglerna rörande kostnadsfördelningen.

I de yttranden, som avgåvos av kommuner föreslagna till placering i ortsgrupp 1, förfäktades i stor utsträckning den åsikten, att de dyrare kommunerna borde själva helt bära kostnaderna för de föreslagna dyrortstilläggen.

Styrelsen för svenska landskommunernas förbund förordade sådan ändring av de föreslagna bestämmelserna, att kommunernas andel i kostnaderna för dyrortstilläggen skulle fastställas till jämnt hälften i stället för att som föreslagits ett genomsnittligt medeltal för hela kostnaden för tilläggspensionerna skulle fastställas för dyrortsgrupp 2 och två dylika för grupp 3, vilka medeltal beräknats enligt förhållandena år 1934.

1936 års proposition. I Kungl. Maj:ts förslag till 1936 års riksdag upptogos utan saklig ändring de sakkunnigas förslag rörande kostnadsfördelningen. I förevarande avseende gjorde jag vid ärendets föredragning i statsrådet följande uttalanden, vilka även klargöra den närmare innebörden av den vid remissbehandlingen mot de sakkunnigas beräkningar och förslag framkomna kritiken.

Till utgångspunkt för förslaget rörande fördelningen mellan stat och kommuner av kostnaderna för de ifrågasatta dyrortstilläggen ha de sakkunniga valt principen, att dyrortskommunernas kostnadsandel bör fastställas så, att deras ökade utgift för folkpensioneringen kommer att i stort sett motsvaras av minskade fattigvårdskostnader. Vid bedömandet av nu förevarande spörsmål torde man i första hand böra klargöra, huruvida en sådan princip kan anses skälig och lämplig.

I en del yttranden, särskilt från kommuner, som föreslagits till placering i ortsgrupp 2 eller 3, har gjorts gällande, att det icke kunde vara befogat att ålägga dyrortskommunerna högre bidragsskyldighet än övriga kommuner, enär de förstnämnda först genom införandet av dyrortsgraderade tilläggspensioner bereddes en lättnad i fattigvårdshänseende, som kunde anses ungefär svara mot den, som kommit de billigare kommunerna till del redan genom 1935 års pensionsreform. Även skatteutjämningssynpunkter hava andragits till stöd för en sådan kostnadsfördelning. Från kommuner, som enligt förslaget skulle komma att tillhöra den lägsta ortsgruppen, har å andra sidan förfäktats den åsikten, att de dyrare kommunerna själva borde helt bekosta de ifrågasatta tilläggen till folkpensionerna. Även i en del sådana fall har man ansett sig kunna åberopa sig på önskvärdheten av skatteutjämning mellan de olika kommunerna.

De meningsskiljaktigheter i fråga om sättet för kostnadernas bestridande, som sålunda kommit till uttryck i de avgivna yttrandena, äro ej ägnade att förvåna. Tvärtom torde det vara en naturlig sak, att kommunerna vid avgivandet av sina yttranden i jämförelsevis stor utsträckning letts av den synpunkten, att den ifrågasatta reformen borde i ekonomiskt avseende ställa sig så gynnsam som möjligt för den egna kommunen. För min del håller jag emellertid före, att de kommunalekonomiska synpunkterna böra sättas i andra hand och att frågan i främsta rummet bör bedömas med hänsyn tagen till pensionstagarnas å dyrorterna intresse av att folkpensioneringen ges en sådan utformning, att pensionerna för deras del bli i något så när lika mån tillfredsställande som för pensionstagare på andra orter. Och då det av flera skäl — bland annat hänsynen till statens kostnader — torde vara uteslutet, att reformen skulle kunna genomföras utan att de dyrare kommunerna bidraga till kostnaden för dyrortstilläggen med större andel än en åttondel, synes den av de sakkunniga valda principen innebära en lämplig avvägning i fråga om kostnadernas fördelning mellan staten och kommunerna. Om denna princip i praktiken kunde strikt tillämpas, skulle den ju medföra, att det kommunala utdebiteringsbehovet icke komme att röna någon inverkan av reformens genomförande. Enligt min mening är den föreliggande frågan i huvudsak ett avvägningsspörsmål, som får bedömas ur ren lämplighetssynpunkt och icke ur teoretiska synpunkter av ena eller andra slaget. Det torde även böra erinras, att det övervägande flertalet av de till placering i ortsgrupp 2 eller 3 föreslagna kommuner, som yttrat sig över de sakkunnigas betänkande, lämnat förslaget i nu förevarande del utan erinran.

Emellertid inställer sig här spörsmålet, huruvida vid principens tillämpning hänsyn skall tagas endast till den minskning av fattigvårdskostnaderna,

som kan bliva en följd av dyrortstilläggens införande, eller om man som utgångspunkt skall välja de nuvarande förhållandena enligt lagen om allmän pensionsförsäkring. I några fall ha av förslaget berörda kommuner, bland andra städerna Stockholm och Göteborg, opponerat sig emot de sakkunnigas ståndpunkt, att h e l a den minskning av fattigvårdskostnaderna bör tagas i betraktande, som beräknas bliva en följd av att de nu utgående pensionstilläggen och understöden ersättas med tilläggspensioner om högst 400 kronor i ortsgrupp 2 och 500 kronor i ortsgrupp 3. För egen del ansluter jag mig på skäl, som av de sakkunniga anförts, till deras uppfattning i förevarande avseende. Såsom i betänkandet framhålles, torde avsikten med 1935 års pensionsreform icke hava varit att bereda de dyrare kommunerna och särskilt de största städerna en lättnad, som icke komme de övriga och ofta mindre bärkraftiga kommunerna till del.

Det gäller då närmast att bedöma, huruvida de beräkningar, som de sakkunniga verkställt rörande minskning av kommunernas fattigvårdskostnader såsom följd av att nuvarande pensionstillägg och understöd ersättas av tilläggspensioner enligt det föreliggande förslaget, kunna tillmätas sådan giltighet, att de kunna tagas som utgångspunkt vid utformandet av regler rörande kostnadsfördelningen. De sakkunniga betona i olika sammanhang vissa ofrånkomliga brister, som vidlåda såväl den verkställda undersökningen som de på grundval därav utförda beräkningarna. Vid remissbehandlingen har även från vissa håll kritik i olika avseenden framkommit mot betänkandet i nu berörda delar.

Den mera preciserade kritiken hänför sig i huvudsak till *dels* att undersökningen endast avsett pensionstagare enligt nuvarande lag och att hänsyn ej kunnat tagas till den omständigheten, att förslaget medför rätt till tilläggspension för personer med inkomst över de nu gällande inkomstgränserna, 425 kronor för man och 400 kronor för kvinna, *dels* att undersökningen avsåge endast ett år, 1934, vilket dessutom vore i fattigvårdshänseende tämligen onormalt, *dels* slutligen att de för beräkning av minskningen av fattigvårdskostnaderna valda antagandena icke skulle komma att få sin motsvarighet i verkligheten.

I det förstnämnda avseendet ha de sakkunniga ansett sig kunna räkna med, att någon mera markerad skillnad i fattigvårdshänseende icke torde föreligga mellan det nuvarande pensionstagarbeståndet och det som skulle tillkomma genom tillämpning av de högre inkomstgränserna. En rakt motsatt uppfattning göres gällande från stadsfullmäktige i Göteborg och Gävle. Enligt vad jag inhämtat stödja sig de sakkunniga i denna punkt på vissa undersökningar, vilkas resultat framlagts dels i pensionsförsäkringskommitténs betänkanden och dels i Kungl. Maj:ts proposition nr 217 till 1935 års riksdag. Av dessa undersökningar synes framgå, att de fattigvårdsunderstödda pensionstagarna procentuellt fördela sig å olika inkomstgrupper på i huvudsak samma sätt som hela pensionstagarbeståndet samt att deras fördelning efter storleken av åtnjuten fattigvård är i stort sett oberoende av pensionsbeloppets, d. v. s. den egna inkomstens storlek. Anledning synes vid sådant förhållande föreligga att antaga, att samma likformighet skall bestå även utanför den nu gällande inkomstgränsen för rätt till pensionstillägg, varför de framförda erinringarna icke torde förtjäna större avseende.

Anmärkningen att undersökningen skulle hava vunnit i tillförlitlighet, om den omfattat flera år, är givetvis befogad. Emellertid har det upplysts, att material avseende annat år än 1934 icke kunnat anskaffas utan synnerligen tidsödande och kostnadskrävande arbete, därest det överhuvud taget varit möjligt. Med hänsyn till den osäkerhet, som enligt vad de sakkunniga framhålla under alla omständigheter måste vidlåda beräkningar av den art, varom

här är fråga, hade en sådan utsträckning av undersökningen enligt min mening icke varit försvarlig.

Även den omständigheten att fattigvårdens omfattning torde få betecknas som onormalt stor det år undersökningen avser kan vara ägnad att minska tillförlitligheten av de gjorde beräkningarna. Någon större betydelse i sådant avseende lär det påpekade förhållandet dock icke böra tillmätas. Hänsyn bör nämligen tagas till att samtliga de personer, varom här är fråga, äro arbetsoförmögna, varför deras behov av fattigvård icke lär påverkas av förhållandena på arbetsmarknaden i vidare mån än som kan betingas av att försörjningspliktiga anhöriga blivit urståndsatta att fullgöra sin försörjningsplikt. Det av stadsfullmäktige i Stockholm åberopade förhållandet, att 59 % av pensionstagarna i Stockholm under år 1934 jämväl åtnjöto fattigvårdsunderstöd, under det att motsvarande tal för år 1928 endast uppgick till 42 %, sammanhänger säkerligen med det för Stockholm säregna förhållandet att personer med hjälp av kommunen i form av sjukvård tidigare icke redovisats såsom fattigvårdsunderstödda. För exempelvis Malmö voro motsvarande procenttal för åren 1934 och 1928 resp. 58 och 54.

Med anledning av den kritik, som i flera yttranden riktats mot att de sakkunniga vid sina beräkningar antagit, att pensionsförhöjningen skulle leda till motsvarande minskning av utgående fattigvårdsunderstöd, må först framhållas, att de sakkunniga själva starkt betona, att de framräknade siffrorna beträffande fattigvårdskostnadernas minskning vore att beteckna såsom en konstruktion, vilken måhända på många håll icke skulle haft sin motsvarighet i verkligheten. I likhet med de sakkunniga anser jag det dock rimligt och riktigt, att bedömandet av spörsmålet med vilken andel kommunerna böra bidraga till dyrortstilläggen sker från en utgångspunkt, som kan tillämpas enhetligt för alla kommuner. Det kan ej vara lämpligt att i detta sammanhang indraga så subjektiva bedömningsgrunder som det skulle utgöra, om man försökte taga hänsyn till i vad mån de olika fattigvårdsstyrelserna kunde beräknas komma att utnyttja möjligheten att minska fattigvårdsunderstöden.

Då i en del yttranden skatteutjämningssynpunkter åberopats till stöd såväl för den ena som den andra uppfattningen i förevarande fråga, må även i detta sammanhang erinras, att endast 143 kommuner beröras av förslaget och att detsamma, såvitt av den verkställda utredningen kan bedömas, närmast torde komma att verka i skatteutjämnande riktning. Vad särskilt beträffar de kommuner i Norrland, som beröras av förslaget, må nämnas, att detsamma för samtliga sådana kommuner med en kommunal utdebitering år 1935 överstigande 10 kronor per skattekrona, med undantag för Gällivare socken och Haparanda stad, beräknats leda till någon minskning av utdebiteringsbehovet. För Gällivare har beräknats en ökad utdebitering av 3 öre och för Haparanda av 6 öre per skattekrona.

Min granskning av den mot de sakkunnigas förslag i förevarande avseende framkomna kritiken ger mig sålunda ej anledning att frångå de av dem förordade grunderna för fastställandet av dyrortskommunernas skyldighet att bidraga till kostnaderna för dyrortstilläggen. Ej heller har jag funnit skäl till erinran mot att frågan löses på sådant sätt, att för olika kommungrupper fastställas olika bidragskvoter avseende hela tilläggspensionen och så avpassade, att det angivna syftet i huvudsak uppnås. Den av svenska landskommunernas förbund förordade anordningen, att de ifrågavarande kommunerna skulle åläggas att betala en åttondel av tilläggspension beräknad enligt lagen om folkpensionering i dess nuvarande lydelse samt hälften av dyrortsförhöjningen, ha redan de sakkunniga haft under övervägande, men på enligt min mening bärande skäl avböjt.

Departementschefen. Det förslag till lagändringar jag går att framlägga överensstämmer i nu förevarande avseende helt med propositionen nr 182 till 1936 års riksdag, varför jag här kan inskränka mig till att hänvisa till mina nyss återgivna uttalanden i frågan.

Kommunala dyrortstillägg med statsbidrag.

De sakkunnigas förslag. I syfte att minska de olägenheter, som i vissa fall måste uppkomma därigenom, att två kommuner tillhörande olika ortsgrupper komme att gränsa intill varandra, föreslogo de sakkunniga, såsom förut nämnts, en anordning med kommunala dyrortstillägg, till vilka statsbidrag skulle utgå. Genom anordningen öppnades möjlighet för pensionstagarna inom viss intill gränsen liggande del av den kommun, som tillhörde den lägre ortsgruppen, att då förhållandena så påkallade erhålla ett tillägg till pensionen. Enligt de sakkunniga borde detta tillägg lämpligen fastställas till ett belopp lika med halva skillnaden mellan tilläggspensionens maximibelopp i de båda ortsgrupperna, alltså till 50 kronor, om gränsen ginge mellan ortsgrupperna 1 och 2 eller 2 och 3, samt till 100 kronor, om gränsen ginge mellan den lägsta och den högsta ortsgruppen. Även om en sådan anordning icke *helt* undanröjde förefintliga olägenheter, syntes dock den berörda gränsfrågan genom densamma kunna regleras så tillfredsställande som över huvud vore möjligt.

Det ansågs emellertid förenat med utomordentligt stora praktiska svårigheter att låta det sålunda ifrågasatta tillägget till pensionen ingå i densamma såsom en integrerande del, varför de sakkunniga föreslogo, att det skulle ankomma på vederbörande kommun såväl att slutgiltigt bevilja som att utbetala tilläggen i fråga. För rätt till dylikt tillägg borde gälla, på samma sätt som för rätt till tilläggspension beräknad efter de för högre ortsgrupp givna reglerna, att vederbörande under minst två år varit och fortfarande vore mantalsskriven såsom tillhörande det gränsområde inom kommunen, som medgivandet avsåge. Tillägget borde vidare självfallet indragas, därest vederbörande avflyttade från sådan kommundel, och skyldighet att anmäla dylik flyttning borde sålunda stadgas. I övrigt borde för rätt till den föreslagna pensionsförhöjningen icke gälla annat villkor än att vederbörande tillerkänts tilläggspension enligt lagen om folkpensionering. Från kommunens sida skulle icke få uppställas särskilda villkor, såsom beträffande hemortsrätt, behov av fattigvård eller dylikt. Prövningen av frågan, om i det särskilda fallet pensionsförhöjning skulle utgå, komme sålunda huvudsakligen att bero av ett konstaterande, huruvida pensionstagaren i två år varit mantalsskriven inom det ifrågavarande området eller icke. Denna prövning borde enligt de sakkunnigas mening kunna anförtros åt vederbörande pensionsnämnd, som därefter meddelade underrättelse om sitt beslut till pensionstagaren och den myndighet inom kommunen, som hade att verkställa utbetalningen.

Något avgörande beträffande de fall, då den nämnda anordningen skulle

komma till användning, skulle enligt förslaget icke träffas i samband med fastställandet av ortsgrupperingen. Initiativet skulle helt tillkomma vederbörande kommun genom att denna finge till Kungl. Maj:t ingå med framställning, att lagbestämmelserna skulle göras tillämpliga beträffande viss särskilt angiven del av kommunen. Den prövning av sådan framställning, som därefter skulle ankomma på Kungl. Maj:t, borde enligt de sakkunnigas mening icke vara av enbart formell natur utan även innnebära ett sakligt övervägande av spörsmålet, huruvida sådana omständigheter kunde anses föreligga, att den ifrågasatta pensionsförhöjningen framstode såsom skälig. I nära anslutning till den princip, som legat till grund för de sakkunnigas förslag beträffande fördelningen mellan stat och kommun av kostnaden för de föreslagna dyrortstilläggen, skulle kostnaden för här ifrågavarande pensionsförhöjningar delas lika mellan staten och kommunerna, vilka skulle äga att av statsmedel utfå ersättning med hälften av vad för ändamålet utgivits. Ansökning från kommun om utfående av dylik ersättning borde vara åtföljd av sådana handlingar och verifikationer, att det bleve möjligt för statens organ att i samband med granskning av ansökningen kontrollera, att utbetalningarna verkställts i överensstämmelse med givna föreskrifter.

Yttranden. De sakkunnigas förslag i nu förevarande avseende mötte vid remissbehandlingen endast ringa motstånd. *Statskontoret* fann det visserligen önskvärt, att åtgärder kunde vidtagas för mildrande i fall som här avsåges av övergången mellan de olika ortsgrupperna, men kände sig dock icke övertygat om lämpligheten av den föreslagna anordningen. *Statens inspektör för fattigvård och barnavård* ansåg de föreslagna bestämmelserna alltför omständliga och dyrbara i administrationshänseende. *Svenska stadsförbundets styrelse* motsatte sig bestämt den föreslagna anordningen under förmenande, att det borde ankomma på statsmakterna att helt påtaga sig kostnaderna för åtgärder, som kunde visa sig påkallade för att komplettera dyrortsgraderingen av folkpensionerna. Från ett par kommuners sida framhölls slutligen, att det syntes mera förenligt med lagens anda och mening, om de ifrågasatta tilläggen finge utbekommas tillsammans med pensionsbeloppet i övrigt och icke genom något kommunens penningförvaltande organ.

1936 års proposition. I proposition nr 182 till 1936 års riksdag upptogs de sakunnigas förslag rörande kommunala dyrortstillägg allenast med den jämkning att — på sätt skett i fråga om rätt till tilläggspension efter flyttning till ort inom högre ortsgrupp — för rätt till nu ifrågavarande förhöjning skulle krävas, att vederbörande under minst tre år varit bosatt inom gränsområdet. Tanken att staten skulle helt övertaga kostnaderna för anordningen avvisades under hänvisning till att staten då skulle komma att bestrida kostnaden för pensionen i större utsträckning i sådana fall än i andra samt till att förslaget, att kommunerna skulle äga uppbära statsbidrag med hälften av vad som utgivits för ifrågavarande ändamål, i sak innebure samma regel som skulle tillämpas beträffande de eljest utgående dyrortstilläggen. Några mera betydande administrativa svårigheter ansågs anordningen icke komma att med-

föra, vilket däremot förutsattes bliva fallet, därest de nämnda tilläggen skulle utbetalas tillsammans med pensionen i övrigt.

Departementschefen. Jag hyser alltjämt den uppfattningen, att en anordning på föreslaget sätt med kommunala dyrortstillägg med statsbidrag är väl ägnad att mildra de olägenheter, som i en del fall torde vara ofrånkomliga vid en för dyrortsgradering av folkpensionerna företagen uppdelning av rikets kommuner på allenast tre ortsgrupper. De bestämmelser i här förevarande avseende, som innefattades i propositionen nr 182 till 1936 års riksdag, hava därför oförändrade upptagits i det lagförslag, jag nu går att framlägga.

Kostnader för förslagets genomförande.

Departementschefen. Kostnaden för de föreslagna dyrortstilläggen beräknades av de sakkunniga komma att uppgå till 21 miljoner kronor åren 1937 och 1940, 25 miljoner kronor år 1950 och 29 miljoner kronor år 1960. Hur dessa kostnader med tillämpning av de föreslagna reglerna i fråga om skyldigheten för kommuner och landsting att bidraga till kostnaden för tilläggspensioner fördela sig på staten, landstingen och kommunerna framgår av följande sammanställning.

För åren 1937, 1940, 1950 och 1960 beräknad kostnad för dyrortstillägg enligt det föreliggande förslaget med fördelning på staten, landstingen och kommunerna.
Miljoner kronor.

	1937	1940	1950	1960
Staten	10.2	10.8	14.8	17.7
Landsting	0.4	0.2	—	—
Kommuner tillhörande ortsgrupp 2	3.9	3.8	4.0	4.3
» » » 3	6.5	6.2	6.2	7.0
Summa	21.0	21.0	25.0	29.0

På staten skulle sålunda enligt dessa beräkningar, mot vilka jag icke funnit anledning till erinran, under de första åren efter reformens genomförande komma att belöpa en kostnad av i runt tal 10 miljoner kronor. Då jag utgår ifrån, att dyrortsgraderingen av folkpensionerna skall bringas till genomförande från och med år 1938, behöver å riksstaten för budgetåret 1937/1938 anvisas anslag för täckande av medelsbehovet för ett halvt år, d. v. s. 5,000,000 kronor. Förslag om framställning till riksdagen om anvisande av medel för ifrågavarande ändamål torde jag emellertid få avgiva i annat sammanhang.

Den förnyade granskning jag sålunda ägnat det här till behandling föreliggande spörsmålet om införande av dyrortsgraderade folkpensioner har, såsom av det anförda framgår, föranlett mig att förorda sådan jämkning i det genom proposition nr 182 för 1936 års riksdag framlagda lagförslaget att

dels lagändringarna skola träda i kraft den 1 januari 1938 och *dels* ortsgrupperingen första gången den verkställes skall gälla endast för en treårsperiod. I samband härmed torde emellertid uttryckligt stadgande böra meddelas därom, att indelningen i ortsgrupper må verkställas redan före angivna dag. Beträffande sättet för genomförande av dyrortsförhöjningarna upptogs i 42 § av det för 1936 års riksdag framlagda förslaget en särbestämmelse, avseende vid folkpensioneringslagens ikraftträdande utgående pensioner. Ett fasthållande vid det med nämnda särbestämmelse åsyftade förfarandet skulle, med hänsyn därtill att berörda lag vid dyrortsgraderingens ikraftträdande komme att hava varit i tillämpning under ett år, föranleda införandet av motsvarande bestämmelse såsom ett övergångsstadgande till de nu förordade lagändringarna. Vid det förnyade övervägande, som med anledning härav ägnats frågan om behovet av ett särförfarande för dyrortsförhöjningarna av redan utgående pensioner, har jag emellertid kommit till den ändrade uppfattningen, att ett dylikt förfarande utan alltför stor olägenhet kan undvaras. På grund härav ifrågasätter jag nu i förevarande avseende den avvikelsen från det tidigare förslaget, att ändringarna i 42 § helt utgå. Detta innebär, att de, som vid de nya bestämmelsernas ikraftträdande åtnjuta tilläggspensioner och enligt nämnda bestämmelser äro berättigade att få dessa pensioner höjda, hava att därom göra ansökning i den ordning, som eljest gäller beträffande ansökan om ökning av pension. Härvid bör dock ett med hänsyn till ändamålet förenklat ansökningsformulär kunna användas, varå jämväl plats beredes för pensionsnämndens beslut. Hinder synes ej böra möta, att dylik ansökning ingives redan före den 1 januari 1938. På pensionsnämnden ankommer det emellertid att kontrollera uppgifterna om mantalsskrivningsorten för nämnda år. Erinras må i detta sammanhang, att den i 6 § 2 mom. meddelade bestämmelsen, att pensionsberättigad, som flyttar till ort i dyrare ortsgrupp, skall hava tillhört sådan ortsgrupp tre år för att komma i åtnjutande av tilläggspension enligt de för denna gällande reglerna, givetvis icke har avseende å flyttning, som skett före den 1 januari 1938.

Ett i överensstämmelse med det nu anförda inom socialdepartementet upprättat förslag till lag i ämnet torde få såsom *bilaga 1*[1] fogas vid detta protokoll.

Föredraganden hemställer härefter, att lagrådets utlåtande över det sålunda föreliggande förslaget till *lag angående ändrad lydelse av 6, 7, 8, 13, 29 och 40 §§ lagen den 28 juni 1935 (nr 434) om folkpensionering* — i vad förslaget skiljer sig från det vid Kungl. Maj:ts proposition den 10 mars 1936, nr 182, fogade lagförslaget — måtte för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Sven Forssberg.

---

[1] Denna bilaga, vilken är lika lydande med det vid propositionen fogade lagförslaget, har här uteslutits.

Bilaga 2.

De sakkunnigas förslag rörande kommunernas placering i ortsgrupper.

Med utgångspunkt från de olika kommunernas efter vissa principer framräknade dyrhetsindex och en allmän skälighetsprövning ha de sakkunniga utvalt samtliga de kommuner, vilka enligt deras mening över huvud kunde komma under övervägande till placering i högre ortsgrupp än den lägsta. Samtliga dessa kommuner med undantag för Bodens stad, från vilken infordrat material ej inkommit, ha därefter underkastats vissa undersökningar och beräkningar. Frågan om orternas placering i de olika grupperna har därefter upptagits till förnyad prövning, varvid skälig hänsyn tagits jämväl till den beräknade effektiviteten av den nya lagen om folkpensionering samt till vad som framkommit rörande det föreliggande förslagets betydelse ur ekonomisk synpunkt för vederbörande kommuner. Därvid ha de sakkunniga funnit anledning vidtaga vissa jämkningar i den preliminära grupperingsplanen.

De sakkunnigas slutliga förslag rörande ortsgrupperingen innebär, att i *ortsgrupp 3* skulle komma att placeras Stockholm och Göteborg, 9 andra städer, 2 köpingar och 3 landskommuner. Såväl köpingarna som landskommunerna tillhöra Stockholms förorter. 2 landskommuner, nämligen Gällivare och Jukkasjärvi socknar, föreslås uppdelade på ortsgrupperna 2 och 3. Till *grupp 2* hava slutligen hänförts städerna Malmö, Norrköping, Hälsingborg och Gävle samt vidare 68 städer, 13 köpingar och 40 landskommuner. Hela antalet kommuner, som enligt förslaget skulle placeras i högre ortsgrupp än den lägsta, uppgår alltså till 143.

Här nedan följer en redogörelse länsvis för de kommuner, som enligt de sakkunnigas mening böra placeras i ortsgrupperna 2 och 3 med klarläggande samtidigt, där så funnits erforderligt, av dessa kommuners gränsförhållanden till andra kommuner inom samma eller annan ortsgrupp. I detta sammanhang anföras även de skäl, som föranlett de sakkunniga att beträffande 18 av de vid den första granskningen medtagna kommunerna avstå från att föreslå placering i ortsgrupp 2. I redogörelsen markeras kommuner i ortsgrupp 2 eller 3 genom kursivering, varjämte gruppsiffran angives inom parentes.

Stockholms stad och län.

Stockholms stad (3) omgives av följande orter:

På norra sidan från väster gränsar av mälarkommunerna Lovö socken (1) vid Drottningholm, Kärsö och innanför Kungshatt tvärsöver vattnet till Stockholm.

På norra mälarsidan följa *Hässelby villastads köping* (2) och *Spånga socken* (2). Innanför dessa ligga *Solna socken* (3) och *Sundbybergs stad* (3) samt utanför dem fram till Edsviken *Sollentuna socken* (2) och ytterst, med gräns till Hässelby, Spånga och Sollentuna, *Järfälla socken* (2). Norr om dessa kommuner ligga Eds och Fresta socknar (1).

Mellan Edsviken och Stora Värtan gränsar till Stockholm *Stocksunds köping* (3), varefter följa *Danderyds socken* (3) och *Djursholms stad* (3). Ända från Edsviken till norra Värtan (Hägernäs m. m.) bildar sedermera *Täby socken* (2) gräns, och mot Täby i sin tur gränsa Fresta, Vallentuna, Angarns och Österåkers socknar (1). Öster om Stora Värtan ligger Östra Ryds socken (1) fram till Askrikefjärden i söder. Söderut, tvärsöver Lilla Värtan och Stora Värtan samt Askrikefjärden, bildande Stockholms gräns i nordost, ligger *Lidingö stad* (3), som alltså i nordost och öster över fjärdarna har områden i grupp 1 (Östra Ryd) och på något avstånd i öster *Vaxholms stad* (2). Vaxholm gränsar österut till Värmdö socken (1).

På södra sidan från öster räknat begränsas Stockholm närmast utefter stora segelleden mellan Danviken och Skurusundet av *Nacka socken* (3), varefter fram till Värmdö sockens gräns följa *Bo* (2) och *Gustavsbergs* (2) socknar samt sydost om Nacka, söder om Bo och väster om Baggensfjärden *Saltsjöbadens köping* (3). På andra sidan södra Baggensfjärden och med gräns bortom Gustavsberg till Värmdö ligger Ingarö socken (1).

På Södertörns fastland möter söder om Saltsjöbaden Tyresö socken (1), som innanför Nackas sydligaste del på en sträcka i närheten av Kumla samhälle vid sjön Drevviken även gränsar till Stockholms sydligaste utlöpare. Beträffande Tyresö socken hade från början med hänsyn till dess dyrhetsindex ifrågasatts placering i ortsgrupp 2. Den sedermera verkställda undersökningen visade, att av samtliga personer med pensionstillägg eller understöd 15 samtidigt uppburo fattigvårdsunderstöd. Endast i 2 fall utgick emellertid hemunderstöd och i intetdera fallet med högre belopp än att pension enligt nya lagen kunnat avhjälpa fattigvårdsbehovet. Vid sådant förhållande har kommunen ansetts böra hänföras till ortsgrupp 1.

Från Tyresö ända till Mälarens sydsida bildar *Huddinge socken* (2) gräns mot Stockholm. Efter Huddinge följa västerut *Botkyrka* (2), *Salems* (2) och *Östertälje* (2) socknar samt *Södertälje stad* (2). Söder och sydväst om dem ligga socknarna Österhaninge, Västerhaninge, Grödinge, Tveta och Västertälje, samtliga i ortsgrupp 1. Norr om den sydligaste farleden i Mälaren möta Ekerö och Lovö socknar (1).

Utan angränsande dyrorter ligga inom Stockholms län *Sigtuna stad* (2), *Norrtälje stad* (2) och *Nynäshamns köping* (2).

Beträffande kommunerna i Stockholms län hade även ifrågasatts att i ortsgrupp 2 placera Österåkers socken, men med hänsyn till såväl kommunens belägenhet i förhållande till andra kommuner som till den beräknade effektiviteten av den nya lagen ha de sakkunniga stannat för att förorda dess hänförande till den lägsta ortsgruppen.

Uppsala län.

Till *Uppsala stad* (2) gränsar på flera sidor, omgivande den och till större delen stadslikt bebyggd, *Bondkyrka socken* (2). *Enköpings stad* (2) saknar angränsande dyrort.

Södermanlands län.

Till *Nyköpings stad* (2) gränsar *S:t Nikolai socken* (2), av vilken övervägande delen utgöres av Oxelösunds municipalsamhälle och angränsande bebyggelse.

Till *Eskilstuna stad* (2) gränsa både Torshälla stad (1) och Torshälla landskommun (1), vilka från början ifrågasatts till placering i ortsgrupp 2. Ifråga om dessa kommuner har emellertid den för nya lagen beräknade effektivitetssiffran icke givit stöd för en dylik placering, varjämte införande

av dyrortstillägg enligt de föreslagna grunderna i båda fallen beräknats medföra en ökad kostnad motsvarande något över 20 öre per skattekrona.

Katrineholms stad (2) och *Strängnäs stad* (2) gränsa uteslutande till orter i grupp 1.

Östergötlands län.

Linköpings stad (2) har ingen angränsande kommun i högre ortsgrupp än den lägsta. Till *Norrköpings stad* (2) gränsar *Borgs socken* (2), av vilken bland annat Borgs municipalsamhälle är nära sammanbyggt med staden.

Söderköpings stad (1) hade från början ifrågasatts till placering i grupp 2. Sedan det visat sig, att pensioner enligt den nya lagen utan dyrortstillägg torde vara tillräckliga för att i avsevärd utsträckning avhjälpa fattigvårdsbehovet för de hemunderstödda pensionstagarna och dyrortstilläggen kunde för staden beräknas medföra en ökad kostnad, motsvarande ungefär 35 öre per skattekrona, ha de sakkunniga funnit stadens hänförande till den lägsta ortsgruppen försvarligt.

Med hänsyn till dyrhetsindex hade även ifrågasatts att i ortsgrupp 2 placera Motala stad (1). De lokala förhållandena synas emellertid vara sådana, att staden och den kringliggande Motala landskommun (1) icke lämpligen bör hänföras till olika ortsgrupper vid en gruppering, där en utbrytning av kommunens mest stadslikt bebyggda delar till högre ortsgrupp ansetts utesluten. För landskommunen ligger emellertid index väsentligt under den för placering i högre ortsgrupp såsom skälig ansedda gränsen. Härtill kommer, att effektivitetssiffran för såväl landskommunen som staden befunnits i stort sett tillfredsställande även utan dyrortstillägg, varför båda kommunerna placerats i ortsgrupp 1.

Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län.

Inom dessa län har anledning befunnits föreligga att till ortsgrupp 2 hänföra endast följande orter, nämligen städerna

Jönköping (2) och *Nässjö* (2);
Växjö (2);
Kalmar (2), *Oskarshamn* (2) och *Västervik* (2);
Visby (2);
Karlskrona (2) och *Karlshamn* (2);
Kristianstad (2) och *Ängelholm* (2);
Malmö (2), *Lund* (2), *Landskrona* (2), *Hälsingborg* (2), *Trälleborg* (2) och *Ystad* (2); samt
Halmstad (2), *Falkenberg* (2), *Varberg* (2) och *Kungsbacka* (2).

Inom Malmöhus län hade till placering i ortsgrupp 2 ifrågasatts Höganäs socken (1) och Eslövs stad (1). Med hänsyn såväl till dessa kommuners dyrhetsindex som till de resultat, som framkommit vid den beträffande dem verkställda undersökningen, har vid den slutliga prövningen högre ortsgrupp än den lägsta icke ansetts böra föreslås.

Göteborgs och Bohus län.

Göteborgs stad (3) omgives av följande orter, nämligen

på fastlandssidan från väster: *Västra Frölunda socken* (2) med Älvsborgs municipalsamhälle, *Askims socken* (2), *Mölndals stad* (2), *Råda socken* (2), *Partille socken* (2) och Angereds socken (2), den sistnämnda i Älvsborgs län. Utanför denna obrutna ring av kommuner ligga ökommunen Styrsö, Släps socken i Hallands län, Kållereds socken, Lindome socken i Hallands län och

Landvetters socken, samtliga i grupp 1, Lerums socken (2) i Älvsborgs län samt Bergums socken i grupp 1, likaledes i Älvsborgs län;

på Hisingssidan från öster: *Backa socken* (2), *Tuve socken* (2) samt längst i väster Björlanda socken (1) och Torslanda socken (1), vilka gränsa till de föga stadslikt bebyggda delarna av Lundby för relativt kort tid sedan inkorporerade församling. Utanför Torslanda ligger ökommunen Öckerö (1). De nordligaste delarna av Hisingen, Säve socken och Rödbo socken, tillhöra likaledes grupp 1.

I Bohuslän ha till högre ortsgrupp än den lägsta hänförts städerna *Kungälv* (2), *Marstrand* (2), *Uddevalla* (2), *Lysekil* (2) och *Strömstad* (2), samtliga utan grannorter i högre grupp än 1.

Ur indexmässig synpunkt hade de ovan nämnda ökommunerna Styrsö och Öckerö kunnat ifrågakomma att placeras i ortsgrupp 2. Den verkställda undersökningen har emellertid icke givit stöd för en dylik placering. På grund av fattigvårdens ringa omfattning, då fråga gäller pensionstagarna — exempelvis voro av samtliga 108 pensionstagare i Styrsö socken endast 7 fattigvårdsunderstödda, därav 3 med hemunderstöd — skulle vidare dyrortstilläggen medföra ganska avsevärd kostnadsökning för kommunerna, vilken ökning för Styrsö socken beräknats motsvara nära 45 öre och för Öckerö socken 1.18 kronor per skattekrona. De sakkunniga hava av dessa skäl icke ansett sig kunna för dessa kommuner förorda högre ortsgrupp än den lägsta.

Älvsborgs län.

Utom de ovan nämnda socknarna *Lerum* (2) och *Angered* (2) ha till ortsgrupp 2 hänförts städerna *Vänersborg* (2), *Trollhättan* (2) *Alingsås* (2), *Ämål* (2), *Borås* (2) och *Ulricehamn* (2).

Beträffande Vassända-Naglums och Västra Tunhems socknar har även övervägts placering i nämnda ortsgrupp, men av skäl som förut i liknande fall anförts (jämförelsevis låg dyrhetsindex, relativt hög effektivitetssiffra för den nya lagen samt ökad kostnad för kommunerna genom dyrortstilläggs införande) har sådan placering vid den slutliga prövningen ansetts icke böra ifrågakomma.

Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län.

Inom dessa län har anledning endast befunnits föreligga att till ortsgrupp 2 hänföra följande kommuner, nämligen

städerna *Mariestad* (2), *Skara* (2), *Lidköping* (2), *Skövde* (2) och *Falköping* (2);

städerna *Karlstad* (2), *Kristinehamn* (2), *Filipstad* (2) och *Arvika* (2);

staden *Örebro* (2) med de angränsande, till övervägande del stadslikt bebyggda socknarna *Almby* (2) och *Längbro* (2), *Hallsbergs köping* (2) samt *Karlskoga socken* (2);

städerna *Västerås* (2), *Sala* (2), *Köping* (2) och *Arboga* (2);

städerna *Falun* (2), *Säter* (2), *Hedemora* (2), *Avesta* (2) och *Ludvika* (2), köpingarna *Borlänge* (2), *Krylbo* (2) och *Morastrand* (2) samt *Domnarvets socken* (2);

städerna *Gävle* (2), *Söderhamn* (2) och *Hudiksvall* (2), köpingarna *Sandviken* (2), *Storvik* (2), *Bollnäs* (2), *Björkhamre* (2) och *Ljusdal* (2) samt *Söderala socken* (2).

Beträffande Skaraborgs län kunde till placering i ortsgrupp 2 ifrågasättas jämväl Karlsborgs socken men efter skälighetsprövning ur olika synpunkter har grupp 1 ansetts vara mera rättvisande.

Västernorrlands län.

Till högsta ortsgruppen hava förts städerna *Sundsvall* (3) och *Sollefteå* (3).

Till mellangruppen hava hänförts:

av grannorterna omkring Sundsvall industrisocknarna *Timrå* (2), *Skön* (2), *Alnö* (2) och *Njurunda* (2), vilka bilda ett sammanhängande bälte omkring staden i norr, öster och söder. Bortom dessa kommuner, men först på ett par mils avstånd, följa socknar i grupp 1. Åt väster däremot tillhöra samtliga socknar sistnämnda grupp och av dem gränsar Selånger (1) och Tuna (1) på kortare sträckor omedelbart till Sundsvall;

av grannorterna till Sollefteå stad *Sollefteå landskommun* (2), som åtminstone i huvudsak i de flesta riktningar avgränsar staden från den övriga bygden;

städerna *Härnösand* (2) och *Örnsköldsvik* (2), vilkas samtliga grannkommuner tillhöra grupp 1; samt

socknarna *Gudmundrå* (2) och *Ytterlännäs* (2), vilka bilda ett sammanhängande område i centrum av Ådalens industridistrikt, runt omkring gränsande till kommuner i grupp 1.

Jämtlands län.

Till grupp 3 har hänförts staden *Östersund* (3). Dess område begränsas av *Frösö socken* (2) dels vid ön med samma namn och dels på en fastlandssträcka i nordost. Rakt i norr möter en kort men bebyggd sträcka tillhörande Ås socken (1), i öster, som det vill synas, obebyggda utkanter av Kyrkås socken (1) och Brunflo socken (1) samt dessutom vid Storsjön en smal strandbygd av den senare. Västerut ligger utom vid Frösön en bred fjärd av Storsjön.

Till mellangruppen hava utom Frösön förts *Rödöns socken* (2) med industribygd vid nordvästra delen av Storsjön ävensom *Undersåkers socken* (2) och *Åre socken* (2), vilka sistnämnda kommuner omfatta vida områden omkring översta delen av tvärbanan till Norge och längst i öster industribygd med Järpens municipalsamhälle.

Vid den första granskningen har ytterligare för placering i ortsgrupp 2 övervägts Svegs socken (1). Med hänsyn dels till dess dyrhetsindex, dels till att införandet av dyrortstillägg beräknats medföra ökad kostnad för kommunen, vars kommunala utdebitering år 1935 uppgår till 13.87 kronor per skattekrona, dels ock slutligen till att kommunen gränsar till delar av Kopparbergs län tillhörande grupp 1 med i stort sett likartade förhållanden, hava de sakkunniga funnit ifrågavarande kommun icke skäligen böra hänföras till annan ortsgrupp än den lägsta.

Västerbottens län.

Till högsta ortsgruppen har hänförts endast *Umeå stad* (3).

Beträffande Umeå landskommun, som omger staden, har övervägts, huruvida icke någon del av densamma utmed älvstränderna närmast nordväst om staden med Tegs municipalsamhälle borde avskiljas från den övriga socknen och placeras i ortsgrupp 2. Socknen i övrigt synes utan tvekan böra tillhöra grupp 1. De betydande praktiska svårigheter, som skulle möta vid en dylik anordning, ha nödgat de sakkunniga att avstå från att förorda en uppdelning av ifrågavarande kommun. Olägenheter, som av denna ståndpunkt otvivelaktigt kunna föranledas, ha de sakkunniga emellertid ansett kunna i väsentlig mån undanröjas genom tillämpning av de föreslagna bestämmelserna i 6 § 3 mom. av lagförslaget.

Utanför Umeå stad vid Umeälvens mynning ligger *Holmsunds socken* (2) med så gott som uteslutande industribygd; socknen har i sin helhet hänförts till mellangruppen. I samma grupp ha vidare placerats *Skellefteå stad* (2) och kringliggande *Skellefteå landskommun* (2) samt *Vännäs köping* (2) och *Lycksele köping* (2).

Norrbottens län.

I den högsta ortsgruppen ha placerats *Luleå stad* (3) och *Bodens stad* (3). Beträffande Boden har av förut nämnd anledning någon specialundersökning icke kunnat verkställas, men med hänsyn till dess dyrhetsindex samt till de upplysningar i övrigt som framkommit har staden funnits böra hänföras till ortsgrupp 3. I fråga om såväl Luleå som Boden kommer ortsgrupp 3 att direkt gränsa till ortsgrupp 1, dit Nederluleå och Överluleå socknar förlagts utan att det befunnits praktiskt möjligt varken att med hänsyn till konsekvenserna föra dem i deras helhet till högre ortsgrupp eller att utbryta de till städerna närmast gränsande omgivningarna. Beträffande Luleå synas olägenheterna härav dock mindre kännbara med hänsyn till att staden inkorporerat huvuddelen av de tättbebyggda omgivningarna. I fråga om Boden åter är olägenheten mera iögonenfallande, eftersom stadens omgivningar utgöras av socknens tätast befolkade bygd och naturliga gränser saknas. Enligt de sakkunnigas mening böra även i dessa fall de nyss omnämnda särskilda bestämmelserna komma till tillämpning.

Till mellangruppen hava hänförts *Piteå stad* (2), *Haparanda stad* (2) och *Jokkmokks socken* (2) samt vissa delar av *Gällivare socken* (2 och 3) och *Jukkasjärvi socken* (2 och 3). De två sistnämnda kommunerna hava uppdelats på ortsgrupperna 2 och 3 på sådant sätt, att till den högsta ortsgruppen hänförts de tättbefolkade bygderna vid malmfälten med municipalsamhällena Gällivare kyrkostad, Malmberget och Kiruna och till mellangruppen övriga delar av kommunerna. De administrativa svårigheter, som härav uppkomma, hava icke kunnat avhålla de sakkunniga från att föreslå en dylik obestridligen rättvis uppdelning av dessa kommuner.

Beträffande lappmarkssocknarna Arvidsjaur, Arjeplog och Karesuando hade från början övervägts placering i ortsgrupp 2. Den senare verkställda undersökningen har emellertid ådagalagt, att dyrortstillägg här icke kunna anses vara strängt av behovet påkallade. Exempelvis utgick i Karesuando år 1934 icke i något fall fattigvård i form av hemunderstöd till pensionstagare med högre belopp än att hjälpbehovet kunnat bortfalla, om pension utgått enligt lagen om folkpensionering. Samtliga de nämnda kommunerna skulle därjämte genom dyrortstilläggen förorsakas betydande utgiftsökning, för Karesuando beräknad till icke mindre än 3.76 kronor per skattekrona.

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 21 december 1936.

Närvarande:

justitierådet AFZELIUS,
regeringsrådet ASCHAN,
justitieråden FORSBERG,
SANDSTRÖM.

Enligt lagrådet tillhandakommet utdrag av protokoll över socialärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 11 december 1936, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag angående ändrad lydelse av 6, 7, 8, 13, 29 och 40 §§ lagen den 28 juni 1935 (nr 434) om folkpensionering,* i vad förslaget skilde sig från det vid Kungl. Maj:ts proposition den 10 mars 1936, nr 182, fogade lagförslaget.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, föredrogs inför lagrådet av förste revisorn Teodor Askelöf.

Lagrådet lämnade förslaget, i vad det utgjorde föremål för granskning, utan erinran.

Ur protokollet:

Ragnar Kihlgren.

Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 30 december 1936.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena SANDLER, statsråden WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, LEVINSON, ENGBERG, SKÖLD, NILSSON, QUENSEL, FORSLUND.

Efter gemensam beredning med cheferna för justitie- och finansdepartementen anmäler chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, lagrådets den 21 december 1936 avgivna utlåtande över det den 11 i samma månad till lagrådet remitterade förslaget till *lag angående ändrad lydelse av 6, 7, 8, 13, 29 och 40 §§ lagen den 28 juni 1935 (nr 434) om folkpensionering.*

Föredraganden hemställer, att förslaget, som av lagrådet i vad förslaget utgjort föremål för dess granskning lämnats utan erinran, måtte, jämlikt § 87 regeringsformen, genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Bertil Wirseen.