

## Nr 8.

Ankom till riksdagens kansli den 7 mars 1940 kl. 5 e. m.

*Utlåtande i anledning av väckt motion om rörligt tillägg till folkpensionerna m. m.*

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 62, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Senander m. fl.* hemställt, att riksdagen måtte besluta, att folkpensionärerna kompenseras för den inträffade livsmedelsfördyringen genom ett rörligt tillägg till folkpensionerna, baserat på samma grunder som nu gälla för det rörliga tillägg, som utgår på statstjänstemännens löner, varvid dock socialstyrelsens levnadskostnadsindex den 1 januari 1939 bör tjäna som grundval, att den förbättring, som sålunda kan komma till stånd, retroaktivt tillämpas från den 1 januari 1940 samt att den s. k. fria inkomstgränsen höjes till 500 kronor per år.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för dessa yrkanden, får utskottet hänvisa till motionen.

Enligt 6 § 2 mom. i *lagen den 28 juni 1935 om folkpensionering* utgår jämte grundpension tilläggspension med 250, 350 och 450 kronor i respektive första, andra och tredje ortsgruppen med avdrag av sju tiondelar av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den må överstiga 100 kronor. Med beteckningen den fria inkomstgränsen avses en årsinkomst om sistnämnda belopp, 100 kronor.

I 7 § av samma lag lämnas bestämmelser om privilegiering av vissa inkomstslag. Enligt nämnda lagrum gäller, att såsom inkomst icke räknas 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 skäligen 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 300 kronor i ortsgrupp 1, 350 kronor i ortsgrupp 2 och 400 kronor i ortsgrupp 3. I fråga om äkta makar skall årsinkomsten för envar av dem beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda årsinkomst och värdet av fastighet eller kapital beräknas utgöra hälften av sammanlagda behållna värdet av makarnas fastighetsinnehav eller kapital, där ej i särskilda fall pensionsstyrelsen med hänsyn till föreliggande omständigheter finner beräkningen tillsvidare böra ske såsom för ogift person.

Genom vissa bestämmelser i 40 § i nämnda lag komma pensionstagare

enligt äldre rätt i åtnjutande av tilläggs pensionerna enligt den nya lagen med en ytterligare förhöjning av 50 kronor å tilläggs pensionens maximibelopp. Denna förhöjning har skett i syfte att bereda kompensation åt de äldre pensionstagarna för att de icke komma i åtnjutande av grundpension enligt folkpensioneringslagen utan måste nöja sig med den i allmänhet mycket lägre avgiftspensionen enligt pensionsförsäkringslagen.

Här må även erinras om *förordningen den 28 juni 1935 om invalidunderstöd*, enligt vilken den, som vid fyllda sexton år är till arbete varaktigt oförmögen, ävensom den, vilken efter nämnda ålder blir varaktigt arbetsoförmögen och ej fått någon avgift till folkpensionering sig påförd, äger erhålla invalidunderstöd under villkor och med belopp, vilka äro stadgade beträffande tilläggs pension åt den, som är berättigad till folkpension. Rätt till invalidunderstöd må, där särskilda skäl därtill äro, tillerkännas även den, som fått någon eller några pensionsavgifter sig påförda men underlåtit att erlagga dessa avgifter.

Enligt den före 1935 års lag om folkpensionering gällande *lagen den 30 juni 1913 om allmän pensionsförsäkring* utgjorde pensionstillägget för år räknat för man 225 och för kvinna 210 kronor med avdrag av sex tiondelar av det belopp, varmed pensionstagarens årsinkomst överstege 50 kronor.

1928 års pensionsförsäkringskommitté föreslog i sitt betänkande med förslag rörande revision av den allmänna pensionsförsäkringen (statens off. utredn. 1934: 18) att beloppet av den avdragsfria inkomsten för erhållande av pensionstillägg skulle höjas från 50 till 100 kronor.

I propositionen nr 217 till 1935 års riksdag med förslag till lag om folkpensionering m. m. följdes kommittéförslaget i denna punkt. I nämnda proposition anförde föredragande departementschefen, statsrådet Möller, med anknäring till bestämmelserna i 1913 års lag, bland annat:

Enligt gällande lag har man icke rätt till mer än 50 kronors avdragsfri egen inkomst. Undantag göres — bortsett från vissa övergångsbestämmelser — endast för inkomst från pensionsstyrelsens frivilliga försäkring. Så snart inkomsten, från vilken annan källa den än må härleda sig, överstiger 50 kronor skall pensionstillägget reduceras. Denna låga inkomstgräns innebär att praktiskt taget varje pensionär, som på ena eller andra sättet kan skaffa sig små tillskott till sin försörjning, måste räkna med risken att erhålla lägre pensionstillägg än 225 respektive 210 kronor. Anordningen kan knappast anses uppmuntra vare sig till egen omtanke om sin ålderdom eller till eljest naturliga försök att något förbättra sina inkomster genom tillfällighetsarbete eller liknande.

Verkställda utredningar ådagalägga visserligen, att bestämmelsen sannolikt icke haft något inflytande på sparviljan hos den mindre bemedlade delen av befolkningen, men icke desto mindre måste man betrakta den som ett psykologiskt missgrepp. Ur olika synpunkter skulle det ha varit önskvärt att väsentligen kunna höja den avdragsfria inkomsten. Tyvärr låter detta sig icke göra, emedan även en måttlig förhöjning av den fria inkomsten leder till synnerligen stora utgifter för det allmänna. Sålunda beräknas att en höjning av den fria inkomsten från 50 kronor till 300 kronor vid nu gällande pensions-

tillägg år 1940 skulle försäkra en kostnadsökning med mer än 22 miljoner kronor. Uppenbart är att med de högre pensionstillägg, som nu föreslås, och med borttagande av kravet på invaliditet vid 67 år, kostnadsökningen skulle bli väsentligt större. Man tvingas alltså till stor försiktighet vid avvägningen av det belopp, som rimligen bör göras avdragsfritt. Kommittén har stannat vid att föreslå en fördubbling av det tillåtna avdragsfria inkomstbeloppet, alltså en ökning från 50 till 100 kronor. Denna förhöjning medför under nyss angivna förutsättning en kostnadsökning av 6½ miljoner kronor. Redan en ytterligare förhöjning till 200 kronor skulle medföra nya kostnader för det allmänna om mer än 8 miljoner kronor. Under dessa omständigheter vågar jag icke förorda ett i avseende å den avdragsfria inkomsten längre gående förslag än kommitténs.

I samband med propositionen förelägo till behandling vissa motioner (I: 329 och II: 592, I: 330 och II: 594 samt II: 585), i vilka ifrågasattes andra inkomstgränser än den i propositionen föreslagna.

Särskilda utskottet förordade i sitt utlåtande (nr 1) över propositionen och motionerna, att det avdragsfria beloppet såsom i propositionen föreslagits höjdes till 100 kronor, men ansåg sig av kostnadsskäl nödgat att för överskjutande inkomst föreslå skärpning av den dåvarande avdragsregeln ( $\frac{6}{10}$ ) till  $\frac{7}{10}$ .

Riksdagen anslöt sig till utskottets förslag.

Utskottet har under hand från pensionsstyrelsen erhållit vissa å styrelsens försäkringsbyrå sammanställda uppgifter, som belysa innebörden av motionärernas yrkanden. Av dessa uppgifter framgår, att ett genomförande av förslaget om höjning av den fria inkomstgränsen skulle medföra betydande kostnader. Även om man tar hänsyn till att de nu gällande bestämmelserna om rätt till privilegiering av viss inkomst skulle bortfalla, torde man kunna räkna med en årlig total kostnadsökning av mellan 40 och 50 miljoner kronor, varav inemot 80 procent skulle belöpa sig på statens andel i utgående pensioner och understöd. Det måste emellertid understrykas, att denna uppskattning vilar på synnerligen osäkra grunder.

I detta sammanhang må även erinras om en i Social årsbok 1939 (sid. 117—125) offentliggjord uppsats av försäkringsdirektören Ingvar Laurin med titeln »Till frågan om ålderdomsförsörjningens finansiering». Samma publikation innehåller även (sid. 33) vissa ur framräkningar av professorn S. D. Wicksell och docenten C. E. Quensel sammanställda tabeller rörande Sveriges befolkningsutveckling under de närmaste 20 åren. Av tabellerna framgår bland annat, att antalet personer i åldern 65 år och däröver kan beräknas utgöra 610,000 år 1940, 710,000 år 1950 och 820,000 år 1960, medan folkmängden i de produktiva åldrarna 20—65 år kan uppskattas till 3,920,000 år 1940, 4,070,000 år 1950 och 3,980,000 år 1960.

Beträffande det i förevarande motion framställda yrkandet om rörligt tillägg till folkpensionerna, baserat på samma grunder som gäller för sådant tillägg på statstjänstemännens löner, vill utskottet erinra om vad i

gällande civila och militära avlöningsreglementen (Sv. förf.-saml. 1939 nr 8, 272, 273, 275, 276, 278 och 970) finnes stadgat om dylika grunder. De tidigare å statstjänarnas löneförmåner utgående dyrtidstilläggen hava efter den 1 juli 1939 ersatts med s. k. rörligt tillägg å lönen i förhållande till den ökning i de allmänna levnadskostnaderna, som må föreligga i jämförelse med de genomsnittliga levnadskostnaderna under år 1935. Beräkning av levnadskostnadernas storlek i jämförelse med 1935 års genomsnittliga levnadskostnader verkställas kvartalsvis av socialstyrelsen enligt av Kungl. Maj:t meddelade närmare föreskrifter. På grundval av denna beräkning fastställer Kungl. Maj:t det procenttal, som anger levnadskostnadernas förhållande till 1935 års genomsnittliga levnadskostnadsnivå (levnadskostnadsstalet). Rörligt tillägg utgår, då levnadskostnadsstalet utvisar ökning i förhållande till 1935 års genomsnittliga levnadskostnadsnivå med fyra enheter eller mera, och utgör tre procent å avlöningen för varje hel mångfald av fyra, vartill ökningen uppgår. Där levnadskostnadsstalet, efter att hava uppnått sådan ökning, åter nedgår, skall dock rörligt tillägg åtnjutas efter oförändrat procenttal, så länge levnadskostnadsstalet överstiger närmast lägre hela mångfald av fyra. Den begränsningen gäller dock att, även om levnadskostnadsstalet utvisar ökning med mer än tjugu enheter, rörligt tillägg likväl icke må utgå efter högre procenttal än femton. I intet fall skall rörligt tillägg beräknas å belopp, varmed lönen per månad överstiger 900 kronor.

Det rörliga tillägget har under senare halvåret 1939 utgått efter 6 procent men utgår tills vidare från och med januari 1940 efter 9 procent (Sv. förf.-saml. 1940 nr 32).

Beträffande de principiella synpunkter, som kunna anläggas på frågan om rörliga tillägg å löner, må hänvisas till *1936 års lönekommittés* betänkande med förslag till civilt avlöningsreglemente (statens off. utredn. 1937: 48) sid. 29—43, 428—439.

Här må även erinras om att den 16 december 1939 träffats en överenskommelse mellan svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen i Sverige, syftande till att införa en löneberäkning på grundval av socialstyrelsens levnadskostnadsindex av liknande slag som den för svenska statstjänstemän tillämpade indexregleringen. Vid varje stegring av de kvartalsvis beräknade levnadskostnaderna med minst 6 enheter skola lönerna inom de fack, för vilka avtal träffas i enlighet med överenskommelsen, automatiskt anpassas uppåt.

Den rätt till pensionstillägg och understöd, som förelåg enligt 1913 års lag om allmän pensionsförsäkring, var — huvudsakligen av statsfinansiella skäl — begränsad genom ett flertal inskränkande bestämmelser, vilka tid efter annan underkastades ändringar av olika art. Därvid åberopades såsom skäl för höjning av pensionstilläggen och understöden bland annat penningsvärdets fall (sammansatta stats- och andra lagutskottets nr 2 av riksdagen godkända utlåtande nr 1/1920; jämför andra sammansatta stats- och lagutskottets utlåtande nr 4 vid 1918 års lagtima riksdag).

Vid 1921 års riksdag väcktes en motion, II: 40, av herr Borg om dyrtids-tillägg å pensionstillägg och understöd enligt lagen om allmän pensionsförsäkring samt ökning därav.

Sammansatta stats- och andra lagutskottet nr 2 hemställde i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 9 — under åberopande av en från pensionsstyrelsen inhämtad uppgift rörande de kostnader som ett bifall till motionen skulle för statsverket medföra — att motionen icke måtte av riksdagen bifallas.

Förslag om en — provisorisk eller permanent — höjning av de enligt 1913 års lag utgående pensionstilläggen och understöden ha vid åtskilliga andra tillfällen förekommit till behandling. Så var fallet bl. a. vid 1930—1934 års riksdagar. Vid samtliga dessa riksdagar blevo motioner (II: 344 år 1930, I: 186 och II: 292 år 1931, II: 87 år 1932, II: 256 och II: 257 år 1933 samt II: 132 år 1934) med dylika yrkanden efter hemställan av andra lagutskottet (utlåtanden nr 6/1930, nr 7/1932, nr 6/1933 och nr 45/1934) respektive sammansatt stats- och andra lagutskott (utlåtande nr 11/1931) av riksdagen avslagna. Även i samband med behandlingen av den nu gällande lagen om folkpensionering och senare, nämligen vid 1935—1937 års riksdagar, hava motioner (II: 585 och II: 595 år 1935, II: 720 år 1936 samt II: 400 år 1937) om höjning av tilläggs-pensionerna väckts men på hemställan av respektive särskilda utskottet (utlåtande nr 1/1935), sammansatt stats- och andra lagutskott (utlåtande nr 5/1936) och andra lagutskottet (utlåtande nr 27/1937) blivit av riksdagen avslagna.

Ur ovannämnda inom pensionsstyrelsen sammanställda uppgifter må här meddelas följande.

Åren 1938 och 1939 utbetalades inalles cirka 153.4 respektive 157.6 miljoner kronor i folkpensioner och invalidunderstöd, varav 11.7 respektive 13.9 miljoner kronor utgjorde grund- eller avgiftspensioner. Tilläggs-pensionerna och invalidunderstöden, till vilka kommuner och landsting bidrogo med cirka 21.65 procent (år 1938), utgjorde alltså inalles 141.7 respektive 143.7 miljoner kronor.

För ett eventuellt rörligt tillägg till folkpensionerna och invalidunderstöden kunna olika alternativ tänkas. 1) Tillägg beräknas endast å tilläggs-pensioner och invalidunderstöd. 2) Tillägg beräknas även å grund- och avgiftspensioner, men endast i de fall, då även tilläggs-pensioner utgå. 3) Tillägg beräknas å samtliga folkpensioner och invalidunderstöd.

Väljer man det första alternativet, uppställer sig frågan, huruvida man icke måste fastställa olika grunder för det rörliga tillägget, allt efter som tilläggs-pensionen (invalidunderstödet) beräknats efter folkpensioneringslagens övergångsbestämmelser eller efter dess huvudbestämmelser. I det förra fallet utgår nämligen, vid samma årsinkomst, tilläggs-pension och invalidunderstöd med 50 kronor högre belopp än i det senare fallet, såsom kompensation för den mindre avgiftspensionen.

Till belysande av frågan om hur man praktiskt bör genomföra ett eventuellt beslut om rörliga tillägg till folkpensionerna må nämnas, att pensionstagarnas antal utgör inalles omkring 600,000, av vilka cirka 160,000 ha enbart avgifts- eller grundpension. Pensionerna utgå vidare med högst varierande belopp.

För underlättande av utbetalningarna har till varje pensionstagare utlämnats ett för en tid av 5 år avsett kvittenshäfte, innehållande månads-, kvartals-, halvårs- eller helårskvittenser, med pensionsbrevsnummer och terminsbelopp tryckta å varje kupong. Antalet utbetalningar år 1939 utgjorde inalles 5,494,155.

Varken av pensionsbrevens eller kvittenserna framgår pensionens sammansättning. Det kan sålunda vara fråga om enbart avgifts- eller grundpension eller sådan pension i förening med tilläggspension eller invalidunderstöd eller något av dessa slag av förmåner i förening med pension å frivilligt erlagda avgifter eller sistnämnda slag av pension enbart. Ej heller framgår det, hurvida den tilläggspension eller det invalidunderstöd, som ingår i beloppet, beräknats enligt lagens övergångs- eller huvudbestämmelser. Om man ej vill utbetala samma procentuella tillägg på samtliga slag av folkpensioner och invalidunderstöd samt jämväl på s. k. frivilliga pensioner, måste uträkningarna därför ske genom en myndighet, som har tillgång till nödiga primäruppgifter, d. v. s. pensionsstyrelsen eller, efter eventuell komplettering av dess material, generalpoststyrelsen. Enbart själva omräkningen av tilläggen skulle emellertid varje gång kräva en avsevärd personal för att medhinnas inom rimlig tid. En annan lösning av problemet vore att tillämpa det tillvägagångssätt, som man nyligen valt för tilldelning av livsmedel eller andra varor under en eventuell ransonering. En sådan anordning kan emellertid väntas kräva minst ett halvt, möjligen inemot ett år till förberedelser.

I detta sammanhang torde även böra erinras, att chefen för socialdepartementet den 3 januari 1938 enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande utsett en kommitté, den s. k. *socialvårdskommittén*, vilken enligt direktiven för dess arbete har såsom en huvuduppgift att göra lagstiftningen rörande socialförsäkringen till föremål för en granskning, varigenom avses att utröna bland annat hurvida denna försäkring bör underkastas förändringar i syfte att bättre tillgodose föreliggande uppgifter.

Gällande lagstiftning om folkpensionering har erhållit sin utformning genom statsmakternas beslut åren 1935 och 1937. Sistnämnda år genomfördes den betydelsefulla reformen, att tilläggspensionerna skulle graderas efter levnadskostnadernas olika höjd på skilda orter.

I den nu till behandling föreliggande motionen har föreslagits dels en avsevärd höjning av den s. k. fria inkomstgränsen, dels ock såsom kompensations för livsmedelsfördyringen införande av ett rörligt tillägg till folkpensionerna.

Vad angår spørsmålet om höjning av den fria inkomstgränsen, har det samma, såsom framgår av redogörelsen här ovan, varit föremål för ingående prövning vid 1935 års riksdag. Därvid beslöts att fördubbla det dittills tillåtna avdragsfria inkomstbeloppet.

Förslag om införande av dyrtidstillägg till folkpensionerna aktualiserades redan under krisen efter förra världskriget men avböjdes då av riksdagen.

*Utskottet.*

Under hänvisning bland annat till penningvärdets fall genomfördes emellertid en del förbättringar för vissa sämre lottade kategorier av pensionstagare. Utskottet har icke förbisett, att det även med nu utgående folkpensioner i vissa krissituationer kan bli nödvändigt att söka bereda pensionstagarna förbättrade förmåner. Vid bedömandet av frågan om åtgärder i sådan riktning måste emellertid stor hänsyn tagas till den blivande befolkningsutvecklingen. Utskottet vill i detta sammanhang icke ingå på frågan om vilken inverkan på penningvärdet en beräkning av folkpensionerna efter index kan medföra.

Av de uppgifter, utskottet erhållit från pensionsstyrelsen, framgår, att förverkligandet av motionärernas förslag skulle redan från början medföra högst betydande kostnader för det allmänna. Särskilt ur denna synpunkt måste i nuvarande statsfinansiella läge allvarliga betänkligheter hysas mot förslagen.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 7 mars 1940.

På andra lagutskottet vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Norman, Linder, Tamm, Roos, John Gustavson, Wistrand, Sten* och *Nils Elowsson*;

från andra kammaren: herrar *Skoglund\**), *Pettersson* i Hällbacken, *Hallagård, Molander, Sandström\**), *Hermansson* i Norrköping, *Barnekow* och *Holm*.

\* ) Ej närvarande vid utlåtandets justering.