

Nr 3.

Ankom till riksdagens kansli den 17 mars 1916 kl. 1 e. m.

Andra kammarens fjärde tillfälliga utskotts utlåtande nr 3, angående herrar Olaussons och Carlsons i Herrljunga motion, nr 189, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående lättnader för kommunerna i dem genom den allmänna pensionsförsäkringen förorsakade utgifter.

I motion inom andra kammaren, nr 189, hava herrar Olausson och Carlson i Herrljunga hemställt, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, det täcktes Kungl. Maj:t föranstalta om utredning, på vad sätt och i vad mån kommunerna kunna beredas lättnader i de utgifter, som åsamkats dem genom införandet av lagen om allmän pensionering.

Till stöd för denna hemställan hava motionärerna anført följande:

»Då 1913 års riksdag antog lagen om allmän pensionsförsäkring, resultatet av mångåriga utredningar och förberedande arbeten, var tillfredsställelsen ganska allmän inom hela landet med detta beslut. Det hade på ett utmärkt sätt lyckats lösa den svåra uppgiften, att åt ålderstigna eller eljest invalida samhällsmedlemmar bereda en värdigare form av understöd, än då sådant lämnas av fattigvård eller enskilda. Och de skatte-tyngda kommunerna bibringades den förhoppningen, att de genom folkpensioneringen skulle få sin fattigvård så småningom avsevärt minskad.

Sedan nu lagen varit verksam i tvenne år, har det dock visat sig, att förhoppningarna om minskade utgifter för kommunerna genom pensionsförsäkringens införande blivit fullständigt grusade. Många kommuner stå däremot inför ökade utgifter, som folkpensioneringen åsamkat dem. Man hyser väl fortfarande den förhoppningen, att då folkpensioneringen en gång i framtiden blir i sin helhet genomförd, förhållandena då skola

ändras till fattigvårdstungans fördel, men den tiden ligger, som bekant, ännu långt avlägsen.

Ser man efter orsakerna till de ökade utgifter kommunerna få vidkännas för folkpensioneringen, finner man dem dels uti den del av understöden och pensionsbidragen, som tillkomma kommunerna att gälda, dels i oguldna grundavgifter och sist, men icke minst, uti ersättning till pensionsnämndsordföranden och administrationskostnader i övrigt. Hade skatteobjekten för alla rikets kommuner varit lika i förhållande till kommunernas folkmängd, hade nog kommunerna med tålmod fått bära dessa nya uppgifter, men då så ej är förhållandet, har följderna blivit den, att de fattiga kommunerna, som förut varit oskäligen tyngda av skatter, härigenom blivit ännu mera beskattade i förhållande till kommuner med större skatteobjekt. Med andra ord, förhoppningarna att folkpensioneringen i sin mån skulle bidra till utjämning av kommunernas skattebördor ha ej blivit uppfyllda, utan har lagen i praktiken hittills verkat i motsatt riktning.

Dessa missförhållanden äro av den beskaffenhet, att en närmare utredning bör igångsättas i vad mån och på vad sätt kommunerna kunna i berörda avseende beredas lättnader i den mån möjligheter därtill föreligga.

Vad ersättningen till pensionsnämndernas ordförande vidkommer, som i flera kommuner givit anledning till stridigheter mellan kommun och ordföranden, synes oss, att denna fråga kunde ordnas på så sätt, att ordföranden avlönas av staten. Ordföranden skulle därigenom få en mera självständig och oberoende ställning gent emot kommunen. Det kan ej hållas vara fullt rättvist, att då ordföranden, som nu är fallet, utses av Konungens befallningshavande, den skall avlönas av kommunen. Även torde kunna ifrågasättas, om det ej vore lämpligast, att kungl. pensionsstyrelsen tillhandahöll nämnderna nödiga blanketter utan ersättning för de senare. Det förhållandet, att pensionsstyrelsen titt och ofta företagit förändringar av erforderliga blanketter, har också bidragit till ökade kostnader för kommunerna.

Kommunerna få också, som vi förut erinrat om, vidkännas avsevärda utgifter för inbetalandet av oguldna grundavgifter. I detta avseende kan ifrågasättas, om ej arbetsgivare borde åläggas skyldighet att erlægga grundavgifterna för sina arbetare och tjänare med rätt för dem att därför göra avdrag å dessas löneförmåner.

Beträffande sjöfolket, som i stor utsträckning uraktlåter att betala grundavgifter, torde kunna ifrågasättas, huruvida ej rederierna borde kunna

åläggas att inbetala grundavgifterna för inmönstrade sjömän å vederbörande sjömanshus, eller på annat lämpligt sätt.

Vad angår bestämmelsen i 10 § av pensionslagen, att kommun skall bestrida åttondedelen av pensionstillägget för inom kommunen mantals-skriven pensionstagare, så torde möjlighet för kommunen att i någon mån erhålla gottgörelse för sina ifrågavarande utgifter kunna beredas genom rätt för kommunen att av vederbörande pensionstagare efter hans död ur hans efterlämnade tillgångar utfå sina i nämnda avseende havda utgifter, åtminstone i de fall, då inga ömmande omständigheter förelågo. Det framkastade påståendet, att anskaffandet av uppgifter på vad kommunerna i berörda fall utgivit, skulle vara förenat med stora svårigheter och kostnader, torde sakna allt stöd i verkliga förhållandet, enär det torde vara ganska lätt, att ur pensionsnämndernas handlingar hämta uppgifter därom, utan nämnvärt besvär eller kostnader.

Alla dessa möjligheter och förhållanden tarva emellertid en allsidig och omfattande utredning, och bör denna utan nämnvärda kostnader kunna utföras av pensionsstyrelsen.»

Utskottet har i föreskriven ordning begärt pensionsstyrelsens yttrande rörande motionen, och har i anledning härav av pensionsstyrelsen anförts följande.

*Pensions-
styrelsens
yttrande.*

Till Konungen.

Enligt statsrådets och chefens för civildepartementet ämbetskrivelse den 11 nästlidne februari har Eders Kungl. Maj:t anbefallt pensionsstyrelsen att inkomma med ett av riksdagens andra kammars fjärde tillfälliga utskott begärt yttrande och uttalande rörande en inom kammaren väckt motion, nr 189, om skrivelse till Eders Kungl. Maj:t angående lättnader för kommunerna i dem genom den allmänna pensionsförsäkringen förorsakade utgifter.

I anledning härav får pensionsstyrelsen anföra följande:

De utgifter, som förorsakas kommunerna genom den allmänna pensionsförsäkringen, äro huvudsakligen av tre olika slag:

- 1) bidrag till täckande av kostnaderna för pensionstillägg och understöd;
- 2) ansvar för oguldna grundavgifter; samt
- 3) ersättning till pensionsnämndsordförande och övriga förvaltningskostnader.

Kommunerna deltaga med en åttondel i kostnaderna för pensionstillägg och understöd. Då emellertid pensionstilläggen och understöden till mycket väsentlig del komma sådana personer till del, vilka eljest skulle helt eller delvis

komma att försörjas av fattigvården, kan man icke beräkna, att kommunernas andelar i kostnaderna för pensionstillägg och understöd utgöra någon ny tunga för kommunerna utan snarare tvärtom.

Det är visserligen sant, att en mera avsevärd utjämning i fattigvårdsutgifter icke omedelbart kan göra sig gällande. Något sådant har icke heller satts i fråga vare sig av ålderdomsförsäkringskommittén i dess betänkande och förslag till allmän pensionsförsäkring eller vid förslaget behandling av statsmakterna. Dels komma avgiftspensionerna, som ju äro avsedda att utgöra en väsentlig del av de från pensionsförsäkringen utgående pensionerna, först efter förloppet av 20 å 30 år upp i mera nämnvärda belopp, dels har man av ekonomiska skäl nödgats låta även pensionstilläggen och understöden från början utgå med reducerade belopp. Desamma utgå för större delen av de pensionstagare, som nu finnas, endast med hälften av det normala beloppet.

Pensionsstyrelsen har verkställt en undersökning, huruvida man inom kommunerna i allmänhet minskat eller indragit fattigunderstöd, utgående till personer, vilka förklarats berättigade till pensionstillägg eller understöd. Av denna undersökning har framgått, att av 1,273 kommuner, vilka före den 1 mars 1916 fattat beslut i denna fråga, 919 bestämt sig för att icke minska till ifrågakommande personer utgående fattigunderstöd, utan betraktat de från pensionsförsäkringen utgående understöden som ett dyrtidstillägg. I 354 kommuner har man ansett sig böra minska fattigunderstöden, och uti 46 av dessa kommuner har fullständig indragning av förut utgående fattigunderstöd ägt rum.

I de fall, då hittills utgående fattigunderstöd till personer, som erhålla pensionstillägg eller understöd, bibehållas oförändrade, skulle genom kommunens andel i dessa pensionstillägg och understöd en ökad kostnad för kommunen uppstå. Denna kostnadsökning torde emellertid icke vara av någon avsevärd betydelse och i flertalet fall alldeles bortfalla, om man samtidigt tager i betraktande, att ifrågakommande understöd medföra indirekta lättnader för kommunerna på den grund, att sådana förhöjningar i fattigunderstöd, som under nuvarande dyrtider sannolikt i många fall skulle blivit nödvändiga, icke behöft ifrågakomma, och att helt säkert ett mycket stort antal av sådana äldre personer, vilka på grund av lagen den 8 juni 1915 blivit berättigade till understöd från pensionsförsäkringen, men icke förut uppburit fattigunderstöd, sannolikt skulle behöft dylikt understöd från kommunen, om understöd från pensionsförsäkringen icke kommit dem till del.

Av ovannämnda redogörelse torde framgå, att ifrågakommande förhållanden icke ställa sig så ogynnsamma för kommunerna, som man på många håll synes hava föreställt sig. Och dessa förhållanden komma dessutom att undan för undan förbättras i den mån avgiftspensionerna, pensionstilläggen och understöden utgå med högre belopp, varigenom antalet nya understödstagare från fattigvården kommer att mer och mer minskas. Med nuvarande bestämmelser för beräkning av pensionerna torde emellertid icke kunna undvikas, att på platser med så höga levnadskostnader, att pensionsbeloppen icke äro tillräckliga för vederbörandes försörjning, kommunerna ofta måste, även då pensionsförsäkringen hunnit mera utvecklats, utfylla pensionerna med fattigvårdsbidrag. Såväl ålderdomsförsäkringskommittén som Eders Kungl. Maj:t föreslogo, att dylika komplement till pensio-

nera icke skulle vara att betrakta som fattigvård. Detta förslag vann emellertid icke bifall av 1913 års riksdag, som hänvisade detsamma till lösning i annat sammanhang, varmed torde avsetts den väntade nya fattigvårdslagstiftningen.

En omständighet, som är ägnad att i ej oväsentlig grad minska kommunernas utgifter för pensionstillägg och understöd, men som ännu på många håll icke av kommunerna beaktats, är den verksamhet till förebyggande och hävande av invaliditet samt förbättring av folkhälsan, som av pensionsstyrelsen sedan 1915 års början bedrivs. I kostnaderna för denna verksamhet, som sannolikt kommer att i ganska avsevärd grad nedbringa kommunernas fattigvårdsutgifter, deltaga kommunerna i regel endast med en mindre del, vanligen en tredjedel.

Av vad här ovan blivit nämnt torde framgå, att pensionsförsäkringen icke kan anses hava genom bestämmelserna om kommunernas andelar i pensionsstillägg och understöd medfört för kommunerna någon mera avsevärd ekonomisk tunga, utan tvärtom för ett stort antal kommuner avsevärda lättnader. Det framgår även, att de nuvarande förhållandena icke kunna anses normgivande för framtiden, utan att desamma komma att visa sig gynnsammare för kommunerna år från år. Då härtill kommer, att dessa omständigheter icke ställa sig ogynnsammare för kommunerna än vad vid lagens antagande förutsattes, utan tvärtom genom den år 1915 beslutade utvidgningen av pensionsförsäkringen medfört en vida större lättnad än som ursprungligen avsågs, torde icke skäl föreligga, att ifrågasätta någon lagändring på ifrågavarande område.

Att, såsom i motionen blivit föreslaget, införa en bestämmelse i syfte att bereda kommun vederlag för dess utgifter för pensionstillägg och understöd ur avliden pensionstagares efterlämnade tillgångar synes icke böra ifrågasättas. De från pensionsförsäkringen utgående beloppen skulle i så fall komma att i viss mån likställas med fattigunderstöd, vilket icke varit avsett.

Beträffande kommunernas utgifter för redovisning av oguldna grundavgifter torde anföras, att inbetalningen av 1914 års grundavgifter skett mycket olika i olika kommuner. I några kommuner hava så gott som samtliga grundavgifter inbetalats. I åtskilliga kommuner hava restantierna varit så obetydliga, att det ekonomiska ansvaret för desamma saknat praktisk betydelse. I andra kommuner — särskilt i de större städerna och i de industrialiserade landskommunerna — hava återigen restantierna stigit till avsevärda belopp. I allmänhet hava inbetalningarna i landsortskommunerna varit mycket tillfredsställande. Så äro restantierna på landsbygden i medeltal: inom Gottlands län 3 %, inom Skaraborgs län 4 %, inom Jönköpings och Hallands län 5 %. De största restantierna äro att anteckna för Blekinge och Stockholms län med 21 % och för Norrbottens län med 24 %. Restanti procenten för landsbygden i genomsnitt uppgick till 11 %. I städerna äro i genomsnitt restantierna större. De växla mellan 13 % för städerna i Jönköpings län och 40 % för städerna i Värmlands län. För Stockholm uppgå restantierna till 29 %. Det är dock att bemärka, att dessa siffror icke angiva vederbörande kommuners utgifter på grund av ifrågavarande ansvar, alldenstund kommun, som nödgats redovisa ogulden pensionsavgift, erhåller hos den försumlige avgiftspliktige en motsvarande fordran, som kommunen kan i vanlig ordning indriva.

Det torde vara alldeles för tidigt att endast på grund av första årets erfarenhet söka mera ingående bedöma denna fråga. Några omständigheter torde emellertid böra bemärkas. Uppbörden av grundavgifterna är en kommunal angelägenhet, vilken varje kommun äger rätt att ordna på sätt, som synes kommunen lämpligast. En del kommuner hava funnit det praktiskt att hålla särskild stämma för uppbörd av grundavgifterna — ett förfarande, som torde medföra många beaktansvärda fördelar. I dylika fall är det ingalunda överraskande, att endast en jämförelsevis ringa del av avgifterna influtit på uppbördsstämman; man har icke anledning att härpå bygga någon kritik mot uppbördssystemet. Det är nämligen en allmän erfarenhet, att ju mindre de avgifter äro, som skola uppbäras, desto större blir antalet restantier. Vid uppbörden exempelvis av prästkatten, där det gäller att betala en avgift av 50 à 25 öre, lära i regel förekomma mycket stora restantier, men en stor del av dessa restantier inbetalas sedermera efter uppbördsstämman frivilligt av de skattskyldige, utan att kommunen därför förorsakas några indrivningskostnader. Andra kommuner åter hava sammanslagit uppbörden av pensionsavgifterna och kommunalutskylderna, så att pensionsavgiften ingått som en post på kommunaldebetsedeln. Antalet obetalade pensionsavgifter torde i sådana fall i allmänhet uppgått till ungefär samma procent som antalet obetalade skatter.

Skulden för en otillfredsställande inbetalning av pensionsavgifterna torde i många fall böra tillskrivas en olämplig anordning av uppbörden. Då det exempelvis visat sig, att städer av ungefär lika storlek och likartad sammansättning av befolkningen kunna förete stora olikheter beträffande restantierna, torde detta få anses beroende på, att uppbörden varit anordnad på ett mera tillfredsställande sätt på det ena stället än på det andra.

Då en kommun fått vidkännas en stor utgift för obetalade pensionsavgifter, vilken utgift skulle komma varken kommunen eller dess invånare till godo, framställer sig den frågan, huruvida icke kommunen för framtiden genom att använda ett mindre belopp för en verksammare inkassering av pensionavgifterna, skulle till fördel för såväl sig som pensionstagarna kunna avsevärt minska denna kostnad.

Det torde kunna anses, att pensionsavgifternas inbetalning under pensionsförsäkringens första verksamhetsår visat ett gynsamare resultat, än vad man på förhand ägt anledning att förutsätta. Man hade nämligen icke vågat förutsätta, att grundavgifterna redan i början av verksamheten skulle komma att inbetalas bättre än kommunalutskylderna. Så har emellertid skett, och man torde kunna hoppas, att kommunerna, sporrade av det ekonomiska ansvar, som åligger dem beträffande grundavgifterna, så småningom skola leta sig fram till lämpligaste sättet att åstadkomma en mera effektiv uppbörd av nämnda avgifter.

Därmed får naturligtvis icke vara sagt, att framtida ändringar i pensionsförsäkringslagen på detta område icke kunna anses behövlige. Pensionsstyrelsen har tvärtom efter av Eders Kungl. Maj:t erhållet bemyndigande redan igångsatt en utredning angående sättet för uppbörden av pensionsavgifterna. Denna utredning torde jämväl komma att beröra såväl frågor, som stå i nära samband med de här ovan omförmälda, som ock det i motionen berörda spörsmålet, huruvida arbetsgivare bör vara icke blott berättigad utan skyldig att erlägga pensionsavgift för sina tjänare.

Motionen innehåller även ett förslag, att ersättningen till pensionsnämndsordförandena skulle gäldas av statsverket. Frågan angående arvode till pensionsnämndsordförandena behandlades så sent som av 1914 års riksdag, då bestämmelse infördes, att kommunerna skulle äga rätt att betala ordförandena särskilt arvode. Vid frågans behandling framställdes dock icke något yrkande, att dylikt arvode skulle utgå från statsverket. De arvoden, vilka utgå till pensionsnämndsordförandena, äro åtminstone hittills ganska obetydliga och kunna icke anses innebära någon avsevärd utgift för vederbörande kommuner. I mindre kommuner utgår ofta icke något arvode, utan uppdraget betraktas som ett rent förtroendeuppdrag.

Det torde visserligen icke kunna förnekas, att, då pensionsnämndsordförandena utses av offentlig myndighet och anses representera statens intresse i pensionsnämnden, principiellt sett vissa skäl skulle kunna tala för, att ordföranden även avlönas av staten. Då emellertid statsmakterna på sin tid fastställde, att kommunerna själva skulle äga bestämma dylik avlöning och bekosta densamma, var detta antagligen till en stor del beroende därpå, att en dylik utgift för statsverket skulle komma att innefatta en ganska betydande utgiftspost, under det att densamma för vederbörande kommuner knappast skulle bliva av någon större betydelse.

I motionen har slutligen ifrågasatts, att pensionsstyrelsen skulle kostnadsfritt tillhandahålla kommunerna nödiga blanketter. Det är med denna fråga som med den föregående, att ifrågavarande utgiftspost knappast för vederbörande kommuner kan anses vara av någon praktisk betydelse, under det att, om samtliga kostnader för dylika blanketter skulle bestridas av statsverket, desamma skulle representera ett ganska avsevärt belopp. Det torde ock vara sannolikt, att åtgången av blanketter skulle bliva betydligt större, om de kostnadsfritt tillhandahölles kommunerna, än om — såsom nu är fallet — varje kommun själv får bära kostnaden och därför har anledning att härutinnan iakttaga större sparsamhet. Att kostnaden icke kan vara av någon större betydelse för kommunerna torde framgå av det förhållandet, att blanketter för en pensionsansökan jämte pensionsnämndsutlåtande — i regel de enda blanketter, som kunna medföra någon nämnvärd kostnad för kommunerna — betinga, räknat efter pensionsstyrelsens tryckningspris, en kostnad av omkring fem öre. Kommunerna torde dock vid inköp hos blankettexpeditioner o. d. få betala ett något högre pris. Antalet ansökningar under föregående år, då arbetet var onormalt stort, var i medeltal 62 för varje kommun.

Beträffande motionärernas påstående, att pensionsstyrelsen titt och ofta företagit ändringar i erforderliga blanketter, anser sig styrelsen bära meddela, att ansökningsblanketterna ändrats blott en gång, nämligen i slutet av år 1914, då första årets erfarenhet gav anledning till en omredigering av blanketterna i avsikt att därmed minska såväl styrelsens som nämndernas arbete. Då emellertid styrelsen såväl i slutet av år 1913 som ock i början av år 1915 utan kostnad tillställt varje pensionsnämnd ett ganska avsevärt antal ansökningsblanketter, torde påståendet, att styrelsen genom ifrågavarande ändring förorsakat kommunerna extra kostnader, näppeligen kunna anses riktigt.

På grund av vad här ovan blifvit anført anser pensionsstyrelsen, att den i motionen begärda utredningen icke är av nuvarande förhållanden påkallad.
Stockholm den 8 mars 1916.

Underdånigst

ADOLF AF JOCHNICK.

Carl Broberg.
Föredragande.

Karl Dickman.

Hugo Elliot.

Erik Stridsberg.

Axel Telander.

Ferd. O. Schager.

*Utskottets
yttrande.*

Såsom av pensionsstyrelsens yttrande med full tydlighet framgår, kunna icke de av motionärerna gjorda uttalandena om pensionsförsäkringens inverkan på kommunernas ekonomi sägas hava fog för sig. Under alla förhållanden är dessutom den tid, under vilken pensionsförsäkringen varit i tillämpning, ännu så kort, att några allmänna slutsatser rörande dess verkningar för närvarande ej kunna dragas. Ännu mindre torde det vara lämpligt att hemställa om utredning rörande lagändringar, som motiveras av erfarenhetsrön, vilka grunda sig på tillfälliga eller övergående orsaker.

På grund av vad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

att herrar Olaussons och Carlsons i Herrljunga förevarande motion icke måtte till någon andra kammarens åtgärd föranleda.

Stockholm den 17 mars 1916.

På utskottets vägnar:

W. BÄCKSTRÖM.

I förevarande ärendes slutbehandling hava inom utskottet deltagit: herrar Bäckström, Leksell, Lindmark, Andersson i Gävle, Johanson i Huskvarna, Törnkvist, Lundgren, Flognfält Rydén i Klosterbergane och Gustafson i Kasenberg.