

Nr 9.

Ankom till riksdagens kansli den 11 februari 1938 kl. 12 m.

*Utlåtande i anledning av väckta motioner angående vissa
ändringar i ortsgrupperingen jämlikt lagen om folk-
pensionering.*

Andra lagutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft två inom riksdagen väckta motioner, nämligen nr 47 i första kammaren av herr *Karl August Johanson* och nr 119 i andra kammaren av herr *Lindberg* i Umeå m. fl.

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning — utan avvaktan på en allmän omprövning av frågan om rikets uppdelning i ortsgrupper jämlikt lagen om folkpensionering — av frågan om uppflyttning av de lappmarkens kommuner, som nu befinna sig i lägsta ortsgruppen, till andra ortsgruppen, samt att förslag i ärendet därefter förelägges riksdagen.

I fråga om de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionerna.

Enligt 6 § 2 mom. i *lagen den 28 juni 1935 om folkpensionering* utgår jämte grundpension även tilläggspension med följande belopp, nämligen i första ortsgruppen 250 kronor, i andra ortsgruppen 350 kronor och i tredje ortsgruppen 450 kronor med avdrag av sju tiondelar av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den må överstiga 100 kronor. Indelningen i ortsgrupper göres på sådant sätt, att ortsgrupp med högre nummer omfattar orter med större levnadskostnader än ortsgrupp med lägre nummer. Indelningen verkställs enligt de närmare föreskrifter, Konungen meddelar, av socialstyrelsen och gäller för en tid av tio år i sänder, första gången dock endast för åren 1938—1940. Pensionsberättigad anses tillhöra den ortsgrupp, inom vilken han är mantalsskriven. Efter flyttning till ort i dyrare ortsgrupp skall pensionsberättigad dock 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. Enligt 6 § 3 mom. äger Konungen i fråga om ort, vilken gränsar till ort i högre ortsgrupp, 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.

Bestämmelser om rikets indelning i ortsgupper finnas även i *kommunalskattelagen* samt i *avlöningsreglementena för nyreglerade verk och för försvarsväsendet*. Skattegruppering verkställas av socialstyrelsen för en tid av fem år i sänder. I lönereglementena utsäges, att Kungl. Maj:t bestämmer, när där avsedd gruppering skall förnyas.

I anslutning till sitt förslag om dyrortsgraderade folkpensioner förordade 1928 års pensionsförsäkringskommitté i sitt år 1934 avgivna betänkande (statens off. utredn. 1934: 18), att landet för det ändamål, varom fråga vore, skulle indelas i tre ortsgupper, 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 ortsendelningen. Till grupp 1 skulle föras orter med ortsindextal till och med 1,000, till grupp 2 orter med indextal över 1,000 till och med 1,225 och till grupp 3 orter med indextal överstigande 1,225. 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 hänförs 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.

I sitt yttrande över kommitténs förslag anförde *socialstyrelsen* vissa betänkligheter, huvudsakligen avseende det praktiska genomförandet av en dyrortsgradering på förevarande område. Styrelsen framhöll därvid bland annat, att det syntes vara av största betydelse, att principerna för gruppindelningen redan från början bleve fastslagna. Styrelsen fann det vidare synnerligen angeläget, att en uppdelning av landsbygden vid den föreslagna grupperingen så vitt möjligt undvekes. Man borde sålunda redan från början utgå från den allmänna principen, att den lägsta ortsgruppen skulle omfatta den egentliga landsbygden och därmed i levnadskostnadshänseende jämställda orter. Vidare syntes det styrelsen vara av betydelse, att även vid här ifrågavarande gruppering utrymme lämnades för en skälighetsprövning beträffande de enskilda orternas placering. Det låge i sakens natur, att en omgruppering av orterna med åtföljande ändringar av utgående pensionstillägg alltid komme att medföra åtskillig irritation, även om man sökte giva sådana regler för pensionsgrupperingen, att ortsomflyttningarna mellan grupperna bleve så fåtaliga som möjligt med hänsyn till inträffade dyrhetsförändringar. Det syntes böra tagas under överbägande, om ej giltighetstiden för en pensionsgruppering borde utsträckas till tio år, varvid även borde föreskrivas, att en sådan omgruppering borde förenas med en omprövning av de för ortsgupperna fastställda pensionstilläggens storlek inbördes.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 217 till 1935 års riksdag följdes kommitténs förslag om landets indelning i tre ortsgupper. Beträffande tidsintervallerna mellan de periodiskt återkommande ortsgupperingarna uttalade departementschefen, att det syntes honom bäst motiverat att tillämpa samma periodindelning som vid skattegrupperingen.

Särskilda utskottet vid samma riksdag, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 1 avstyrkte förslaget om dyrortsgraderade tilläggs pensioner, anförde såsom skäl däremot bland annat, att en dyrortsgruppering på folkpensioneringens område vore förknippad med svårigheter, för vilkas lösning erfordrades mera ingående utredningar och överväganden än dittills ägnats denna fråga.

I enlighet med Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade chefen för socialdepartementet sedermera särskilda *sakkunniga* för fortsatt utredning av frågan om dyrortsgraderade folkpensioner. De sakkunniga avgåvo den 30 november 1935 betänkande (statens off. utredn. 1935: 62). Enligt de sakkunnigas mening borde gruppgränserna förläggas på ett något annat sätt än pensionsförsäkringskommittén föreslagit, nämligen så, att till billigaste ortsgrupp, grupp 1, fördes orter med ortsindextal upp till omkring 1,100-gränsen, till grupp 2 orter med indextal mellan 1,100 och 1,300 och till grupp 3 orter med indextal överstigande 1,300. I fråga om pensionsgrupperingens förnyande anförde de sakkunniga, att erfarenheten beträffande samtliga dyrortsgrupperingar nogsam t givit vid handen, att övergången till en reviderad gruppering vore en synnerligen känslig åtgärd. Det syntes därför vara mycket betydelsefullt, att revisioner av denna gruppering icke skedde oftare än nöden krävde. De sakkunniga hade också funnit, att såsom en konsekvens av det mera summariska tillvägagående, som de föresloge beträffande grupperingens utförande, borde föreskrivas en längre giltighetstid för denna än som för övriga grupperingar vore bestämd eller dittills tillämpats och förordade därför, att ortsgrupperingen på folkpensioneringens område skulle gälla för tio år i sänder. Vid omgruppering borde iakttagas, att omflyttningar av ort till annan högre eller lägre ortsgrupp icke skedde utan att en kraftig förskjutning ägt rum. Att därvid uppställa siffermässiga regler vore dock förenat med stora vanskligheter, enär hänsyn borde tagas icke blott till förskjutningen av ortens eget indextal utan jämväl till förändringar, som inträtt beträffande närliggande orter. Med hänsyn till betydelsen av att största möjliga enhetlighet bevarades mellan de olika dyrortsgrupperingarna borde tillses, att tiden för en ny pensionsgrupperings ikraftträdande vore beräknad så, att för dess utarbetande tillgång till erforderligt hushållsbudgetmaterial och prisstatistik bereddes. De sakkunniga framlade även förslag rörande kommunernas placering i ortsgrupper. Enligt detta förslag hänfördes samtliga kommuner i Västerbottens läns lappmark till den lägsta dyrortsgruppen med undantag för Lycksele köping, som placerades i andra ortsgruppen. Av kommunerna i Norrbottens läns lappmark fördes endast Jokkmokk samt vissa delar av Gällivare och Jukkasjärvi till mellangruppen; de till sistnämnda båda kommuner hörande tätbefolkade bygderna vid malmfälten placerades i den högsta gruppen. Beträffande lappmarkssocknarna Arvidsjaur, Arjeplog och Karesuando hade de sakkunniga från början övervägt placering i ortsgrupp 2. Den senare verkställda undersökningen hade emellertid enligt deras mening ådagalagt, att dyrortstillägg här icke anses vara strängt av behovet påkallade. Exempelvis utginge i Karesuando år 1934 icke i något fall fattig-

vård 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 dyrorts-tilläggen förorsakas betydande utgiftsökning, för Karesuando beräknad till 3 kronor 76 öre per skattekrona.

Sedan frågan om dyrortsgraderade folkpensioner vid 1937 års riksdag vunnit sin lösning, förordnade Kungl. Maj:t den 21 maj samma år, att den indelning i ortsgrupper, som därav föranleddes, skulle för åren 1938—1940 verkställas i huvudsaklig överensstämmelse med grupperingsmaterial och grupperingsmetoder, som angivits i den av nyssnämnda sakkunniga framlagda utredningen, samt med tillämpning av de gruppgränser, som föreslagits i utredningen. Socialstyrelsen har den 28 juni 1937 utfärdat kungörelse om sådan indelning (Sv. förf.-saml. nr 714/1937).

Enligt vad utskottet inhämtat hava till Kungl. Maj:t inkommit framställningar om uppflyttning i högre pensionsgrupp av vissa kommuner. Dessa framställningar äro beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Här må även erinras om vissa utredningar angående dyrortsgruppering. I ett år 1933 av *socialstyrelsen i samråd med särskilt tillkallade sakkunniga* avgivet betänkande rörande grunder och förfaringssätt för dyrortsgrupperingsarbetet m. m. (statens off. utredn. 1933: 21) har beträffande giltighetstiden för skatte- och lönegrupperingarna framhållits, att under tiden för en grupperings giltighet i allmänhet inga andra ändringar medgivits än sådana, som föranletts av att det vid den senast utförda grupperingen använda materialet visats hava varit i något mer betydelsefullt avseende felaktigt. Även dessa ändringar hade varit mycket fåtaliga. Beträffande ändringar, om vilka framställning gjorts med motiv, att dyrhetsförhållandena å vederbörande ort förskjutits under tiden efter gällande grupperings ikraftträdande, hade socialstyrelsen intagit den ståndpunkten, att ändringar av sådan anledning icke borde medgivas, därest icke levnadskostnaderna å orten kunde visas hava genomgått en synnerligen genomgripande omgestaltning, exempelvis genom tillkomsten av nya kommunikationer eller en allmän omläggning av näringslivet. Kungl. Maj:ts beslut hade fattats i överensstämmelse härmed. Då partiella förändringar under giltighetstiden alltid måste grundas på ett osäkert material och de icke kunde undgå att väcka oro hos andra intresserade, syntes de socialstyrelsen i möjligaste mån böra undvikas.

Vidare har *1936 års lönekommitté* i sitt betänkande med utredning och förslag angående dyrortsgrupperingen (statens off. utredn. 1937: 32) uttalat, att frågan om jämkning i lönebestämningen för olika orter borde med lämpliga tidsmellanrum upptagas till bedömande i samband med en av statsmakterna verkställd omprövning av löneplanens utformning överhuvud. Mellan dessa prövnings-tillfällen borde det en gång fastställda löneläget för en viss ort ifråga om den fasta lönen vidhållas orubbat med bortseende från de relativa orättvisor, som kunde föranledas av levnadskostnadsförskjutningarna men vilka under

en någorlunda kort löneregleringsperiod icke kunde bliva av större omfattning eller betydelse. Beträffande enstaka orter borde dock överflyttning till annan ortsgrupp kunna ske, där sådant föranleddes av alldeles exceptionell prisutveckling.

Ett ärende av i viss mån likartad beskaffenhet med det nu föreliggande har tidigare prövats av riksdagen. Vid 1927 års riksdag väcktes nämligen en motion av herr Magnusson i Kalmar m. fl., i vilken hemställdes om utredning, huruvida och på vilket sätt vid respektive platsers dyrortsgruppering hänsyn kunde tagas till de synpunkter, som i motionen berörts. Motionen avsåg sådana avlägset belägna orter, där befattningshavare i statens tjänst, vilka i lönehänseende vore beroende av dyrortsgrupperingen, vore placerade.

Andra kammarens fjärde tillfälliga utskott anförde i sitt utlåtande (nr 1) över denna motion bland annat följande:

Riksdagen torde — — — i här förevarande avseende ej böra sträcka sig längre än att fastställa de grundläggande principerna, varefter det torde böra ankomma på de lagtillämpande myndigheterna — här Kungl. Maj:t efter förslag av socialstyrelsen — att tillse, att avsikten med lagstiftningen ifråga även förverkligas.

Ett avsteg från denna av utskottet företrädde grundsats skulle lätt kunna medföra överskådliga konsekvenser. Då det här gäller att verkställa en ortsguppering, som skall ligga till grund för de löneförmåner, som skola utgå till befattningshavarna på de olika orterna, måste det givetvis uppkomma ett stort antal gränsfall, då vederbörande anse sig missgynnade genom den fastställda ortsplaceringen. Skulle riksdagen med anledning av den nu föreliggande motionen uttala sig för en viss tolkning av gällande bestämmelser i ett speciellt avseende som det förevarande, så hade riksdagen med största säkerhet att för framtiden emotse ett stort antal framställningar i liknande syfte.

Det torde ock böra uppmärksammas, att samma utredningar, som ligga till grund för den i lönehänseende gällande ortsgupperingen, i stor utsträckning komma till användning vid den gruppering av de olika orterna i riket, som äger rum enligt skattelagarna. Även vid uppgörandet av löneavtal mellan arbetsgivare och arbetare hava ortsgupperingarna erhållit en mycket stor betydelse. Jämväl med hänsyn till nu berörda omständigheter skulle ett ställningstagande till en viss detalj i fråga om ortsgupperingen kunna medföra konsekvenser av betydande räckvidd.

Härtill kommer, att det, såvitt utskottet kunnat finna, icke kan anses vara av behovet påkallat, att riksdagen tager ställning till frågor av den art, som te i den föreliggande motionen väckta. Ingen lär vilja förutsätta, att vare sig socialstyrelsen eller Kungl. Maj:t skulle avsiktligt placera viss ort i en lägre dyrortsgrupp än som betingas av förhandenvarande omständigheter och gällande avlöningsreglementen. Att misstag kunna förekomma vid ortsgupperingarna torde vara oundvikligt, men i dylika fall torde ock rättelse lätt kunna vinnas.

På hemställan av utskottet beslöt andra kammaren att avslå motionen.

De synpunkter, som kommit till uttryck i ovan återgivna utlåtande vid 1927 års riksdag, äga enligt utskottets mening i stort sett tillämpning även å det nu föreliggande spörsmålet. Såsom av den i det föregående lämnade redo-

Utskottet.

görelsen framgår hava i olika sammanhang yppats allvarliga betänkligheter mot partiella förändringar av en dyrortsgruppering under dennas giltighets-tid. I den mån det vid senast gjorda gruppering använda materialet visas hava varit i något mera betydelsefullt avseende felaktigt eller levnadskostnaderna å en viss ort visas hava undergått en särskilt framträdande förändring, kunna dessa betänkligheter dock få vika. Det synes emellertid icke vara lämpligt, att riksdagen nu tager ställning till frågan, huruvida de av motionärerna åsyftade lappmarkskommunerna i förevarande hänseenden in-taga en sådan särställning, att den kan motivera deras uppflyttning i en högre ortsgрупп.

Såsom ovan framhållits gäller den nuvarande indelningen i ortsgруппer för folkpensioneringen endast för åren 1938—1940. Utskottet förutsätter, att en ingående omprövning av pensionsgrupperingen i dess helhet kommer att ske före utgången av nämnda period. Därvid torde det komma att tagas under noggrant övervägande, vilken betydelse som bör tillmätas de av motionärerna åberopade förhållandena.

Med hänsyn till vad sålunda anförts finner utskottet ej skäl föreslå riksdagen att göra någon framställning i ämnet till Kungl. Maj:t.

Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motion icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 11 februari 1938.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Norman, Linder, Tamm, Olof Carlsson*, Elon Andersson, Sten, Ekströmer* och *Holstenson*;

från andra kammaren: herrar *Hage, Olovson, Molander** och *Sandström* i *Härnösand**, fru *Nordgren**, herr *Gardell*, fröken *Hesselgren** och fröken *Andersson*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation:

av herr *Hage*.