

Nr 29.

Ankom till riksdagens kansli den 17 mars 1944 kl. 3 em.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående omprövning av frågan om pensionsåldern för statens befattningshavare.

I två till bankoutskottets förberedande handläggning hänvisade likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren under nr 67 av herr *Lindblom* jämte tre av kammarens övriga ledamöter samt den andra inom andra kammaren under nr 116 av fru *Rydh Munck af Rosenschöld* jämte tretton av kammarens övriga ledamöter, har hemställts, »att riksdagen ville besluta i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt omprövning av frågan om pensionsåldern för statens befattningshavare samt för riksdagen framlägga förslag, vartill omprövningen må föranleda».

I fråga om motiveringen för det väckta förslaget får utskottet, i den mån densamma icke i det följande återgives, hänvisa till motionen II: 116.

Gällande bestämmelser med avseende å pensionsåldrarna datera sig i huvudsak från år 1934, då en generell sänkning av desamma inom civilförvaltningen genomfördes. Sänkningen innebar sådan nedsättning av pensionsåldrarna, att desamma skulle utgöra 60 år för tjänstemän tillhörande 1—12 lönegraderna, dock med undantag för vissa grupper, för vilka pensionsåldern bestämdes till 63 år, och 65 år för tjänstemän i högre lönegrader. Motiveringen för denna sänkning byggde för tjänstemännen i de högre lönegraderna uteslutande på synpunkter sammanhängande med statsförvaltningens effektivitet. För de lägre befattningarna åberopades jämsides därmed även sociala skäl. Sålunda framhölls den starka ökning av de arbetsföra åldrarna, som i samband med en förskjutning av åldersfördelningen vore att emotse även under de närmaste decennierna.

De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1935. Genom en övergångsordning kunde emellertid vissa av de tjänstemän, som enligt de nya bestämmelserna skulle vara skyldiga avgå från sina tjänster under tiden t. o. m. den 30 juni 1941, få inträdet i pensionsåldern något uppskjutet. Vidare stadgades rätt för den myndighet, som hade att bevilja tjänsteman avsked, att, därest och så länge tjänstemannen prövades kunna på ett tillfredsställande sätt gagna det allmänna, medgiva anstånd med avskedet under högst två år.

Frågan om höjning av pensionsåldrarna har sedermera mo-

tionsvägen bragts under riksdagens prövning. Sålunda yrkades i vissa vid 1940 års lagtima riksdag väckta motioner, vilka hänvisades till bankoutskottets handläggning, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning av nämnda fråga. Förslaget motiverades huvudsakligen därmed, att de förhållanden, som rådde vid genomförandet år 1934 av en allmän sänkning av pensionsåldrarna, sedermera så väsentligt ändrats, att en omprövning av hithörande spörsmål vore påkallad. Utskottet framhöll för egen del (utl. nr 19), att enligt utskottets mening frågan om en höjning av pensionsåldrarna icke borde upptagas till övervägande, förrän en längre tids erfarenhet vunnits rörande verkningarna i olika avseenden av 1934 års reform. Den ståndpunkt, utskottet sålunda intog till frågan om en generell höjning av pensionsåldrarna, borde emellertid icke föranleda, att spörsmålet om ett utnyttjande i ökad omfattning av äldre statstjänstemäns arbetskraft undanskötes. En lämplig lösning härvidlag ansåg utskottet vara, att tjänstedugliga befattningshavare medgäves kvarstå i tjänst efter pensionsålderns inträde. Härigenom skulle, framhöll utskottet, en smidig anpassning efter det förändrade tidsläget möjliggöras utan att statsmakterna fördenskull behövde binda sig för en höjning av pensionsåldrarna, som måhända framdeles kunde komma att visa sig förhastad. I enlighet med utskottets hemställan beslöt riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala sig för en vidgad tillämpning av bestämmelserna om anstånd med avsked ur tjänst efter uppnådd pensionsålder ävensom anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning av frågan om en förlängning av gällande anståndstid för avsked ur tjänst vid uppnådd pensionsålder.

I anslutning till riksdagens sålunda gjorda uttalande utfärdades *Kungl. Maj:ts cirkulär den 31 maj 1940, nr 421*, vari framhölls såsom ett önskemål i det rådande tidsläget, att möjligheterna till utnyttjande av äldre anställningshavares arbetskraft tillvaratoges genom beviljande av anstånd med avsked, i den mån vederbörandes tjänstduglighet och arbetsförmåga vore nöjaktigt ådagalagda och särskilda omständigheter ej lade hinder i vägen. Cirkuläret har avseende å civila tjänstemän och arbetare i statens tjänst samt kommunala befattningshavare med pensionsrätt enligt av Kungl. Maj:t och riksdagen antagna författningar.

Den av 1940 års riksdag begärda utredningen verkställdes sedermera av 1938 års pensionsakkunniga, vilka framlade förslag om ändrade regler för anstånd med avsked ur tjänst. De sakkunnigas förslag upptogs i proposition nr 339 till 1941 års riksdag (höstsessionen), vilken godkände förslaget. I enlighet härmed hava i vederbörliga tjänstepensionsreglementen intagits vissa regler angående kvarstående i tjänst efter pensionsålderns inträde. Sålunda stadgas i 8 § 3 mom. allmänna tjänstepensionsreglementet, dels att myndighet äger, då synnerliga skäl föreligga, medgiva ordinarie tjänsteman, som är fullt tjänstduglig, anstånd med avsked intill ett år efter pensionsålderns inträde, dels ock att Kungl. Maj:t må, då särskilda omständigheter

därtill föranleda, medgiva kvarstående i tjänst ytterligare högst två år. Enligt 5 mom. i samma paragraf må icke-ordinarie befattningshavare bibehållas i sin befattning intill ett år efter pensionsåldern, varjämte Kungl. Maj:t, då särskilda omständigheter därtill föranleda, äger medgiva bibehållande i befattningen ytterligare högst två år. Beträffande arbetare, å vilken 1942 års tjänstepensionsreglemente för arbetare är tillämpligt, äger myndighet enligt 7 § kungörelsen den 30 juni 1942, nr 695, under vissa förutsättningar låta anstå med entledigande efter pensionsålderns inträde intill två år eller den längre tid Kungl. Maj:t på grund av särskilda omständigheter bestämmer. Föreskrifter om bibehållande i tjänst efter pensionsåldern äro jämväl meddelade i folkskolans tjänstepensionsreglemente samt tjänstepensionsreglementet för lärare vid högre kommunala skolor.

I samband med behandlingen vid 1941 års riksdag av propositionen nr 339 framställdes ånyo motionsvägen förslag om höjning av pensionsåldrarna. I sitt utlåtande nr 78 framhöll bankoutskottet, att utskottet vid frågans omprövning icke funnit skäl fråntråda den ståndpunkt, utskottet och riksdagen tidigare intagit. Utskottet vore nämligen icke övertygat, att sådana ändrade förhållanden verkligen inträtt, som kunde motivera ett frångående av 1934 års beslut. Därmed ville utskottet ingalunda förneka möjligheten av att utvecklingen framdeles i olika hänseenden kunde gå därhän, att en höjning av pensionsåldrarna bleve ofrånkomlig. Betydande besparingar stode säkerligen att vinna genom att de anställda bibehölles i tjänst intill högre ålder än för närvarande. Frågan om höjning av pensionsåldrarna syntes dock tarva ett mera ingående överbäggande ur olika synpunkter. Något hinder att, om statsmakterna så skulle finna lämpligt, efter reglementets ikraftträdande genomföra en höjning föreläge icke, när stats-tjänstemännen skulle bliva reglements enligt pliktiga att underkasta sig ändringar med avseende å pensionsåldern. Tillsvärdare syntes den i propositionen föreslagna förlängningen av anståndstiden från två till i regel tre år få anses vara tillfyllest. Anledning saknades att antaga, att den vidgade anståndsmöjligheten icke skulle komma att av myndigheterna och Kungl. Maj:t utnyttjas, i den mån förhållandena så påkallade. Utskottet förutsatte, att Kungl. Maj:t med uppmärksamhet komme att följa utvecklingen på förvarande område. Riksdagen beslöt i enlighet med vad Kungl. Maj:t och utskottet föreslagit.

Frågan om en utvidgad tillämpning av reglerna angående anstånd med avsked ur tjänst har härefter upptagits av Kungl. Maj:t. I anförande till *statsrådsprotokollet den 4 december 1942* uttalade sålunda chefen för finansdepartementet, att läget på arbetsmarknaden numera utvecklats på ett sätt som borde föranleda ett fullständigare tillvaratagande än hittills av möjligheterna att utnyttja äldre anställningshavares arbetskraft. Närmast vore detta förhållande att tillskriva den omfattning, i vilken de yngre åldersgrupperna toges i anspråk för försvarsberedskapen och andra av krisläget be-

tingade uppgifter. I en framtid, när ändring härutinnan framträdde och ökat utrymme krävdes för den yngre arbetskraften, kunde en härav betingad återgång till minskat anlåtande av de äldre anställningshavarna utan svårighet åvägbringas, enär anstånd med avsked endast medgäves att gälla tillsvidare under den begränsade tid medgivandet avsåge. Den skärpta knapphet på arbetskraft, som nu gjorde sig gällande, motiverade sålunda, att de möjligheter att genom anstånd med avsked utnyttja de äldre anställningshavarnas arbetskraft, på vilka uppmärksamheten riktats i cirkuläret den 31 maj 1940, i ökad omfattning vunno beaktande.

Genom beslut den 29 januari 1943 fäste Kungl. Maj:t vidare — med hänsyn till då rådande brist på arbetskraft inom landet samt risken för överdimensionering av statens järnvägars personalorganisation vid inträffande trafikminskning — järnvägsstyrelsens uppmärksamhet på angelägenheten av att möjligheterna till utnyttjande av äldre anställningshavares arbetskraft tillvaratoges. Kungl. Maj:t anbefalldes fördenskull järnvägsstyrelsen att tillse, att anstånd med avsked ur tjänst efter uppnådd pensionsålder medgäves anställningshavare i såväl rekryterings- som befodringsgrader i de fall, då vederbörandes tjänstduglighet och arbetsförmåga vore nöjaktigt ådagalagda samt särskilda omständigheter ej lade hinder i vägen. Därjämte anbefalldes Kungl. Maj:t generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen och vattenfallsstyrelsen att, envar inom sitt verksamhetsområde, på motsvarande sätt tillvarataga föreliggande möjligheter att utnyttja äldre anställningshavares arbetskraft.

Det må i detta sammanhang erinras, att *besparingsberedningen* i sitt den 27 februari 1943 avgivna slututlåtande uttalade, att med hänsyn såväl till belastningen på statsekonomin som till befolkningsutvecklingen de nuvarande pensionsåldrarna syntes beredningen icke längre rimligen kunna vidhållas. En höjning av pensionsåldrarna med i genomsnitt två å tre år skulle enligt vad inom beredningen verkställda beräkningar utvisade medföra avsevärda besparingar.

I yttrande över besparingsberedningens slututlåtande förklarade sig *statskontoret* icke vilja bestrida, att pensionsåldrarna för vissa grupper av befattningshavare kunde förefalla väl låga — särskilt gällde detta den stora gruppen manliga befattningshavare med en pensionsålder av 60 år — men det måste å andra sidan inge betänkligheter att redan nu till omprövning upptaga vissa grundläggande pensionsfrågor, som i samband med den senast verkställda allmänna revisionen av pensionslagstiftningen nyligen varit föremål för statsmakternas ställningstagande. Här avsedda syfte syntes för övrigt till väsentlig del kunna vinnas genom ett utnyttjande av de möjligheter, som pensionsreglementena öppnade, till beviljande av anstånd med avskedet utöver pensionsåldern, detta i full överensstämmelse med härom utfärdade direktiv.

Vid 1943 års riksdag yrkades i vissa inom båda kamrarna väckta motioner, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt

utredning av frågan om en höjning av pensionsåldern för vissa tjänstemän och arbetare i statens tjänst.

I avgivet utlåtande nr 50 anförde bankoutskottet följande:

»Såsom i det föregående berörts, har utskottet tidigare vid skilda tillfällen, senast vid höstriksdagen 1941, uttalat sig emot en höjning av de nuvarande pensionsåldrarna. Riksdagen har också hittills ansett sig böra ställa sig avvaktande till frågan om en generell höjning av pensionsåldrarna. Vid den omprövning utskottet ägnat denna fråga i samband med behandlingen av föreliggande motioner (I: 125 och II: 188) om skyndsamt utredning angående höjning av pensionsåldrarna för vissa tjänstemän och arbetare i statens tjänst har utskottet funnit sig sakna anledning frånträda den ståndpunkt, utskottet och riksdagen tidigare intagit. I anslutning till sitt år 1941 gjorda uttalande vill utskottet dock icke bestrida, att befolkningsutvecklingen och andra faktorer kunna inom en icke alltför avlägsen framtid framtvinga ett ändrat ställningstagande till ifrågavarande spørsmål. Såvitt nu kan bedömas, torde nämligen den nedgång i de produktionskraftiga åldersgrupperna, som måste bli en följd av den tidigare starkt framträdande nativitetsminskningen, komma att i förening med den ökade medellivslängden efter hand alltmer aktualisera frågan om en allmän höjning av pensionsåldrarna. Av betydelse i detta sammanhang är jämväl, att, såsom besparingsberedningen påpekat, avsevärda besparingar kunna vinnas genom en sådan höjning. Även om sålunda skäl tala för en jämkning av pensionsåldrarna, när frågan skärskådas på längre sikt, torde dock enligt utskottets mening några omedelbara åtgärder härutinnan icke vara påkallade eller lämpliga. På sätt framgår av den lämnade redogörelsen, har en ökad tillämpning av reglerna om anstånd med avsked nyligen anbefallts, varigenom önskemålet om ett fullständigare tillvaratagande än hittills av äldre anställningshavares arbetskraft i viss utsträckning vunnit beaktande. Utskottet är övertygat om att frågan om pensionsåldrarnas höjning härigenom kan åtminstone tillsvidare utan större olägenhet undanskjutats, vilket dessutom i och för sig är motiverat med hänsyn till ovissheten rörande utvecklingen av arbetsmarknaden efter krigets slut.»

Under återopande av det anförda hemställde utskottet, att motionerna icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Riksdagen biföll denna hemställan.

Med hänsyn till numera inträdda förhållanden beträffande tillgången på arbetskraft inom landet har Kungl. Maj:t genom beslut *den 11 februari 1944* anbefallt järnvägsstyrelsen att iakttaga därav föranledda modifikationer vid tillämpningen av Kungl. Maj:ts förenämnda beslut *den 29 januari 1943*. Kungl. Maj:t har tillika anbefallt generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen och vattenfallsstyrelsen att, envar inom sitt verksamhetsområde, förfara på motsvarande sätt.

I *de nu föreliggande motionerna* anføres bland annat följande:

»Vid bedömandet av den svåra frågan om var den lämpligaste pensionsåldern ligger, är det många faktorer som spela in. De yngre årsklasserna

påstås vanligen ha den inställningen, att pensionsåldern skall vara låg, för att de själva skola ha större befordringsmöjligheter, om de äldre avkopplas så snart som möjligt. De äldre åter börja, då pensionsåldern närmar sig, att i många fall känna det svårt att lämna det verk och den tjänst som de ägnat sina bästa år. Kanske ha de ännu inte sina barn färdigutbildade och motse med oro de lägre inkomster som pensioneringen medför.

Vad beträffar de yngres syn på saken, torde det kunna ifrågasättas om den inte innebär en felsyn. Det kan ju ibland förefalla att vara dåliga befordringsmöjligheter inom ett visst verk eller inom en hel kår. Sänkes då pensionsåldern, blir det naturligtvis en omedelbart framträdande lättnad för de befattningshavare som vid det tillfället finnas inom verket. Men efter några år, då nyrekrytering skett, bli kanske befordringsmöjligheterna återigen försämrade. Rakt motsatt förhållande inträffar naturligtvis om man höjer pensionsåldern. De försämringar och förbättringar som inträda vid ändrad pensionsålder böra sålunda ses som åtminstone delvis tillfälliga företeelser. Radikal förbättring i befattningshavarnas ställning i befordringsavseende åstadkommes icke denna väg utan genom helt andra åtgärder, t. ex. ökat antal tjänster eller vidgad yrkesrådgivning, så att tillströmningen bättre regleras.

Man frågar sig, om det kan anses riktigt, att alla olika innehavare av en viss tjänst, oberoende av hälsotillstånd och andra omständigheter, vid samma ålder skola lämna sin aktiva tjänst. Bör det icke snarare ligga i samhällets intresse att mjuka upp bestämmelserna, så att den individuella förmågan, initiativkraften och erfarenheten tagas i anspråk så länge som möjligt? Å andra sidan bör icke en befattningshavare känna sig tvungen att endast av hänsyn till den fulla pensionens erhållande kvarstå längre, om han känner, att hans krafter icke mera äro sådana som hans tjänst fordrar.

Det skulle säkerligen vara mera anpassat efter det nuvarande läget på arbetsmarknaden, om pensionsåldern vore högre än den nu är. Vid 1934 års reform var förhållandet tvärtom det, att landet trycktes av en besvärande arbetslöshet. Även läget i fråga om befolkningsförhållandena bör uppmärksammas i detta sammanhang. I befolkningskommissionens betänkande med vissa demografiska utredningar, avgivet år 1938, påvisas att åldrarna över 65 år komma att öka alltmer, så att de år 1985 troligen komma att vara dubbelt så stora som år 1935. Däremot kommer antalet inom åldrarna 20—35 år att kraftigt sjunka inom samma tidsrymd. Från 1935 till 1985 kommer åldringarnas över 65 år andel i hela folkmängden att ungefärligen fördubblas. Försörjningsbördan kommer således att bliva tyngre för de arbetsföra åldrarna ju längre tiden går. Detta bör vara en bidragande orsak till att staten bättre utnyttjar den ofta mycket erfarna och skolade arbetskraft, som finns bland de äldre åldrarna.

Detta skulle kunna tänkas ske på följande sätt. Antingen kan man utvidga de nuvarande bestämmelserna om anstånd, så att rätten att avgå med full pension bibehålles vid de nu stadgade åldrarna, men att befattningshavaren finge rätt att kvarstå ett större antal år än som nu är möjligt, och att beslutanderätten i större utsträckning än som nu är fallet lades hos det verk, dit tjänsten är förlagd. Ett annat sätt vore att generellt höja pensionsåldern och samtidigt införa rätt för befattningshavaren att efter anmälan erhålla förtidspension vid samma ålder och på samma villkor, som med nuvarande pensionsreglemente gälla. Även ur synpunkten av den besparing man skulle vinna för statskassan vore önskligt, om befattningshavare i allmänhet kvarstode något längre i tjänsten.»

Utskottet

Vid den förnyade prövning, utskottet i år ägnat frågan om höjning av pensionsåldrarna för statens tjänstemän, har utskottet icke funnit några nya omständigheter hava tillkommit, vilka skulle kunna motivera en annan ståndpunkt än den utskottet och riksdagen förlidet år intogo vid behandlingen av en då föreliggande, likartad framställning i ämnet. I enlighet härmed är utskottet alltjämt av den uppfattningen, att även om den väntade befolkningsutvecklingen framdeles kan komma att aktualisera frågan om en allmän höjning av pensionsåldrarna, några omedelbara åtgärder härutinnan icke äro påkallade eller lämpliga. Tills vidare synes det vara tillfyllest att utnyttja de möjligheter, som pensionsreglementena medgiva, till beviljande av anstånd med avskedet utöver pensionsåldern, i den mån detta finnes erforderligt med hänsyn till förefintlig knapphet på arbetskraft. Icke minst i betraktande av ovissheten rörande utvecklingen på arbetsmarknaden efter krigets slut synes en avvaktande hållning på ifrågavarande område vara att tillråda. I detta sammanhang må framhållas, att den under senaste tid ökade tillgången på arbetskraft inom landet föranlett Kungl. Maj:t att — såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen — i februari innevarande år anbefalla de affärsdrivande verken att iakttaga viss återhållsamhet vid tillämpningen av anståndsregeln. Vid angivna förhållanden finner utskottet icke skäl tillstyrka riksdagen att nu hos Kungl. Maj:t hemställa om utredning i fråga om pensionsåldrarna.

Den ståndpunkt, utskottet sålunda intagit, innebär emellertid icke, att utskottet underskattar betydelsen av de i motionerna framförda synpunkterna. Liksom tidigare hyser utskottet den åsikten, att spørsmålet om pensionsåldrarnas avvägning — såväl befolkningspolitiskt som statsfinansiellt sett — påkallar en oavlåtlig uppmärksamhet från statsmakternas sida. Man torde kunna utgå från, att Kungl. Maj:t noga följer befolkningsutvecklingen och dennas jämte andra faktorerers inverkan på det föreliggande spørsmålet samt, då så påkallas av inträdda ändrade förhållanden, föreslår riksdagen härav betingade jämkningar i pensionslagstiftningen.

Åberopande det anförda hemställer utskottet,

att förevarande motioner I: 67 och II: 116 ej må till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 17 mars 1944.

På bankoutskottets vägnar:

HARALD ÅKERBERG.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit
från första kammaren: herrar Åkerberg, Sundvik, Friggeråker*, Leander,
Johansson i Fårekulla, Löfgren*, Mannerskantz* och Sundelin*;

från andra kammaren: herrar Svedman, Paulsen, Andersson i Falkenberg,
Mattsson*, Eriksson i Sandby*, Barnekow*, Sundberg och fru Humla.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar Sundelin och Barnekow, vilka ansett, att utskottet bort tillstyrka
det i motionerna väckta utredningsyrkandet.
