

Nr 222.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen; given Stockholms slott den 11 april 1947.

Under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden för denna dag vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att antaga härvid fogat förslag till lag om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Gustav Möller.

F ö r s l a g

till

L a g**om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen.**

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Kommun skall för varje kalenderår bidra till kostnaderna för pensioner enligt lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering med

dels viss andel, motsvarande tre tjugondels procent för varje fullt tiotal skatteören per invånare i kommunen, av kostnaden för tilläggspensioner, änkepensioner och bostadstillägg, som under året utbetalats till inom kommunen mantalsskrivna pensionsberättigade, dock högst hälften av nämnda kostnad,

dels ock hela kostnaden för särskilda bostadstillägg, som under året utgått i enlighet med av kommunen fastställda grunder.

2 §.

Vid bestämmandet av antalet skatteören per invånare i kommunen skall hänsyn tagas till det antal skattekronor och skatteören, som enligt kommunalskattelagen påförts de till kommunen skattskyldiga i taxeringslängden för året med däri intill årets utgång införda ändringar eller gjorda tillägg, samt till antalet invånare vid årets ingång.

3 §.

Varje kommuns bidrag uträknas av pensionsstyrelsen. Därvid skall en tolfedel av pensionsberättigad årligen tillkommande tilläggspension, änkepension, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg anses belöpa på varje månad. Angående tid och sätt för gäldande av kommunbidrag förordnar Konungen. .

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1948.

Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms slott den 11 april 1947.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, GJÖRES, DANIELSON, MYRDAL, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, MOSSBERG, WEIJNE.

Efter gemensam beredning med chefen för finansdepartementet anmäler chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, fråga angående *kommunernas bidrag till folkpensionskostnaderna* samt anför därvid följande.

Inledning.

Enligt lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering, vilken lag träder i kraft den 1 januari 1948, skola kommunerna bidra till folkpensionskostnaderna enligt grunder som fastställas i särskild lag. Denna bestämmelse tillkom genom en av riksdagen vidtagen ändring i det genom propositionen nr 220 till 1946 års riksdag framlagda förslaget till ny folkpensioneringslag. I propositionen hade föreslagits att kommunbidrag skulle utgå efter vissa i själva lagen angivna grunder. På hemställan av första särskilda utskottet (utlåtande nr 1) beslöt riksdagen vidare (riksdagens skrivelse nr 425) hos Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning rörande grunderna för kommunernas bidrag till pensionskostnaderna. Genom beslut den 29 juni 1946 uppdrog Kungl. Maj:t åt byråchefen Josef Östlind och taxeringsrevisorn Oscar Östman att såsom sakkunniga inom socialdepartementet verkställa den begärda utredningen. Till fullgörande av detta uppdrag ha de sakkunniga med skrivelse den 26 november 1946 överlämnat betänkande med förslag angående kommunernas bidrag till folkpensionskostnaderna (SOU 1946: 82).

Över betänkandet ha efter remiss yttranden avgivits av socialstyrelsen, pensionsstyrelsen, statskontoret, riksräkenskapsverket, överståthållarämbetet, samtliga länsstyrelser, socialvårdskommittén och svenska fattigvårds- och barnvårdsförbundet ävensom av svenska stadsförbundets och svenska landskommunernas förbunds styrelser.

Överståthållarämbetet har överlämnat yttrande av Stockholms stadsfullmäktige och åtskilliga kommunala myndigheter i Stockholm. Länsstyrelserna ha bifogat yttranden från sammanlagt 185 kommuner, varav 63 städer.

Sedan ärendet härefter varit föremål för ytterligare överväganden inom socialdepartementet, anhåller jag nu att få anmäla detsamma, därvid jag till en början torde få lämna en kort redogörelse för innehållet i den nya folkpensioneringslagstiftningen.

Huvuddragen av den nya folkpensioneringslagstiftningen.

Pensionsförmånerna.

Enligt lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering — vilken såsom nämnts träder i kraft den 1 januari 1948 — är svensk medborgare, som fyllt 16 år och är mantalsskriven i riket, berättigad till folkpension enligt i huvudsak följande grunder.

Rätt till folkpension i form av *ålderspension* tillkommer den som fyllt 67 år. För tid före fyllda 67 år utgår folkpension i form av *invalidpension* till den, som på grund av kropps- eller sinnessjukdom, sinnesslöhet, vanförhet eller annat lyte är ur stånd att försörja sig genom sådant arbete som motsvarar hans krafter och färdigheter, under förutsättning att nedsättningen av arbetsförmågan kan anses varaktig. Har sådan höggradig nedsättning av arbetsförmågan varit oavbrutet bestående minst ett år och kan den, utan att anses varaktig, antagas bli bestående ytterligare avsevärd tid, skall därunder utgå folkpension i form av *sjukbidrag*. Änka, som vid mannens frånfälle fyllt 55 år och som varit gift med honom i minst 5 år, äger, om hon icke eljest åtnjuter folkpension, rätt till folkpension i form av *änkepension*, vilken rätt dock upphör, om hon ingår nytt äktenskap.

Till envar som är berättigad till ålderspension utgår *allmän ålderspension* med 800 kronor om året för gift pensionsberättigad, vars make jämväl åtnjuter folkpension eller som uppbär s. k. hustrutillägg, samt med 1 000 kronor om året för annan pensionsberättigad. Till envar som är berättigad till invalidpension eller sjukbidrag utgår dels *grundpension* med 200 kronor om året, dels — där ej annat följer av vad nedan sägs — *tilläggs pension* med 600 kronor om året till gift pensionsberättigad och 800 kronor om året till ogift pensionsberättigad. Änkepension utgör, där ej annat följer av vad nedan sägs, 600 kronor om året.

Å vissa orter förhöjas de förenämnda förmånerna med *bostadstillägg*. För detta ändamål indelas riket i fem bostadskostnadsgrupper på sådant sätt att grupp med högre nummer omfattar orter med större bostadskostnader — däri inberäknade kostnaderna för bränsle — än grupp med lägre nummer. Bostadstillägg utgår till pensionsberättigad i bostadskostnadsgrupperna II, III, IV och V med resp. 100, 200, 300 och 400 kronor om året för gift pensionsberättigad eller änkepensionsberättigad samt med resp. 150, 300, 450 och 600 kronor om året för annan pensionsberättigad. Pensionsberättigad anses tillhöra den bostadskostnadsgrupp, inom vilken han är mantalsskriven, dock att för tillhörighet till någon av grupperna II—V ford-

ras, att den pensionsberättigade även de tre närmast föregående åren varit mantalsskriven å ort i den gruppen eller i grupp med högre nummer, såvida icke på grund av omständigheterna prövas skäligt att i särskilt fall medge undantag härifrån.

Där kommun så beslutat, skall till pensionsberättigad som är mantalsskriven inom kommunen utgå *särskilt bostadstillägg*, vilket skall anses såsom folkpension.

Tilläggspension, änkepension och bostadstillägg minskas med hälften av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den må överstiga 300 kronor för gift pensionsberättigad och 400 kronor för annan pensionsberättigad. I fråga om äkta makar skall årsinkomsten för envar av dem anses utgöra hälften av deras sammanlagda årsinkomst.

Till pensionsberättigad gift man, vars hustru ej åtnjuter folkpension, utgår *hustrutillägg*, därest hustrun fyllt 60 år och makarna varit gifta minst 5 år. I särskilda fall må hustrutillägg utgå, även om hustrun ej fyllt 60 år. Hustrutillägget utgöres av tilläggspension och bostadstillägg, uppgående till samma belopp som hustrun skulle ha erhållit i form av sådana förmåner, om hon varit berättigad till invalidpension.

För gift pensionsberättigad, vars make ej åtnjuter folkpension och som ej heller uppbär hustrutillägg, skall tilläggspension höjas med en tredjedel och bostadstillägg med hälften.

Blind pensionsberättigad, som blivit blind före fyllda 60 år, skall utöver honom eljest tillkommande folkpension erhålla *blindtillägg* med 700 kronor om året, vilket belopp skall medräknas som inkomst vid folkpensionens bestämmande.

Vid tillämpningen av lagen, som på sätt framgår av det sagda bygger på familjepincipen, så att två makar tillsammans erhålla mindre belopp än dubbla beloppet av pensionen till ensamstående, må i särskilda fall gift pensionsberättigad anses såsom ogift och ogift pensionsberättigad, vilken sedan avsevärd tid sammanlever med annan under äktenskapsliknande förhållanden, anses såsom gift med denne.

Folkpensioneringens administrativa handhavande.

Vid tillkomsten av 1946 års lag förutsattes, att de bestämmelser rörande folkpensioneringens administrativa handhavande, vilka inflöto i lagen, skulle betraktas såsom provisoriska. I en till innevarande års riksdag avlåten proposition (nr 50) ha i enlighet härmed vissa ändringar föreslagits i dessa bestämmelser. Om denna proposition bifalles av riksdagen, kommer administrationen av folkpensioneringen att bli ordnad på i huvudsak följande sätt.

Den nuvarande lokala organisationen bibehålles. Sålunda skall varje socken samt varje stad ävensom varje köping som utgör egen kommun bilda ett *pensionsdistrikt*. Där så prövas lämpligt må kommun delas i två eller

flera pensionsdistrikt, likaså må två eller flera kommuner sammanslås till ett pensionsdistrikt. För varje pensionsdistrikt skall finnas en *pensionsnämnd* bestående av en ordförande och ett jämnt antal ledamöter, högst sex. Ordförande i pensionsnämnd och suppleant för honom förordnas av länsstyrelsen. Ledamöterna i pensionsnämnd jämte en suppleant för varje ledamot väljas å landet av kommunalstämma eller av kommunalfullmäktige, där sådana finnas, och i stad av stadsfullmäktige. Där två eller flera kommuner sammanslagits till ett pensionsdistrikt skall minst en ledamot av pensionsnämnden jämte en suppleant för denne utses av varje kommun.

Ansökan som avser endast sådan ålderspension som utgår oberoende av den egna inkomstens storlek (allmän ålderspension) skall liksom hittills i princip icke prövas av pensionsnämnd utan av nämndens ordförande omedelbart insändas direkt till pensionsstyrelsen. Enligt nya lagen skall emellertid, i motsats till vad nu är fallet, ansökan om allmän ålderspension prövas av pensionsnämnden då fråga uppkommit, huruvida sökanden i folkpensionshänseende skall anses såsom gift eller icke.

Söker någon eljest folkpension, skall pensionsnämnden pröva ansökningsen och besluta huruvida sökanden äger rätt till pension samt fastställa pensions belopp och, beträffande sjukbidrag, den tidpunkt intill vilken bidraget längst må utgå. Avser ansökan särskilt bostadstillägg, skall pensionsnämnden i enlighet med de grunder som kommunen bestämt besluta huruvida och med vilket belopp samt för vilken tid sådant tillägg skall utgå.

Pensionsnämnd har vidare att behandla ansökningar om ökning av pension samt besluta om minskning eller indragning av pension i vissa fall ävensom att i allmänhet övervaka folkpensioneringslagens efterlevnad inom pensionsdistriktet.

För varje pensionsdistrikt skall finnas ett av pensionsstyrelsen förordnat ombud (*ortsombud*). Ombudets huvuduppgift är att övervaka och verka för en likformig lagtillämpning vid behandling av ärenden inom de till ombudets område hörande pensionsnämnderna och i denna sin verksamhet iaktta det allmännas rätt. Ombud har rätt att närvara vid pensionsnämndens sammanträden och delta i överläggningarna men ej i besluten.

Pensionsnämnds beslut kan överklagas hos pensionsstyrelsen. Besvär rätt tillkommer enskild sakägare, kommun och ortsombud. I begränsad utsträckning må klagan över pensionsstyrelsens beslut föras hos Konungen.

Enligt hittills gällande lag äro pensionsnämndernas beslut icke slutgiltiga utan skola, även om besvär ej anförts, prövas av pensionsstyrelsen. I den förut omnämnda propositionen nr 50 till innevarande års riksdag föreslås, att pensionsstyrelsens befattning med pensionsnämndernas beslut i ärenden angående ålders- och änkepension, därest besvär ej anförts, i huvudsak skall inskränkas till en siffergranskning av pensionsbeloppets beräkning. Ger siffergranskningen ej anledning till anmärkning, har pensionsstyrelsen i regel att förordna om utbetalning i enlighet med nämndens beslut. Om emellertid

styrelsen genom stickprovsundersökning eller eljest upptäcker, att ett av pensionsnämnd meddelat beslut strider mot lagens bestämmelser, äger styrelsen verkställa erforderlig rättelse eller uppdraga åt nämnden att upptaga ärendet till förnyad prövning; denna befogenhet för styrelsen avser däremot icke avgöranden som innefatta ett skälighetsbedömande. I ärenden angående invalidpension, sjukbidrag och blindtillägg skall pensionsstyrelsen, vare sig besvär anförts eller icke, granska pensionsnämndens beslut i dess helhet; för giltigheten av nämndens beslut i sådana fall förutsättes således liksom hittills att styrelsen godkänt detsamma.

Nuvarande ordning beträffande kommunbidragen.

Gällande bestämmelser.

Allmän pensionsförsäkring infördes i vårt land genom lag den 30 juni 1913. Enligt denna lag bestredos kostnaderna för pensionstillägg till tre fjärdedelar av staten. Beträffande i landsting ej deltagande städer bekostades återstående fjärdedel av staden, under det att i fråga om övriga kommuner fjärdedelen delades lika mellan landstinget och primärkommunen.

1913 års lag om allmän pensionsförsäkring ersattes 1935 med lagen den 28 juni 1935 om folkpensionering, vilken gäller intill den 1 januari 1948. Enligt denna lag utgår folkpension dels utan behovsprövning i form av grundpension och dels efter behovsprövning i form av tilläggs pension. Personer som icke äro berättigade till grundpension kunna enligt en särskild förordning om invalidunderstöd erhålla invalidunderstöd, utgående efter samma grunder som tilläggs pension. Enligt de ursprungliga bestämmelserna i 1935 års lag var tilläggs pensionens maximibelopp detsamma inom hela riket och uppgick kommunbidraget till en åttondel. Därjämte skulle landstingen och städerna utanför landsting bidra till vissa äldre pensioner med en sextondel.

År 1937 infördes dyrortsgradering av tilläggs pensionerna och i samband därmed ändrades bestämmelserna om kommunbidrag. Tilläggs pensionens maximibelopp utgör 250 kronor i ortsgrupp 1, 350 kronor i ortsgrupp 2 och 450 kronor i ortsgrupp 3. Kommunerna bidra till kostnaderna för tilläggs pensionerna med följande andelar, nämligen för orter tillhörande ortsgrupp 1 en åttondel, för orter tillhörande ortsgrupp 2 en femtedel och för orter tillhörande ortsgrupp 3 en fjärdedel, dock att i Stockholm och Göteborg kommunandelen utgör tre tiondelar. Kommunbidraget beträffande viss pensionstagare lämnas av den kommun, vars pensionsnämnd förklarar vederbörande berättigad till tilläggs pension, dock att, där tilläggs pensionen efter ansökning blivit ökad, den kommun vars pensionsnämnd prövat ansökningen och, där ökning skett utan ansökning, den kommun varest pensionstagaren vid ökningen var mantalsskriven skall bidra med förenämnda 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. I fråga om tilläggspension, som helt eller delvis grundar sig på fastställelse av pensionstillägg före 1937 års ingång, gäller vidare, att jämte kommunen landstinget skall bidra med en sextondel av kostnaden för tilläggspensioner och att stad, som ej deltagar i landsting, skall utöver vad som framgår av det nyss sagda bidra med en sextondel av kostnaden för tilläggspensionen.

För närvarande äro tilläggspensionerna och invalidunderstöden förenade med rätt till dyrtidstillägg och provisoriska förstärkningar. I vissa fall, då rätt till tilläggspension eller invalidunderstöd ej föreligger, utgår i stället utjämningspension eller utjämningsunderstöd. Till kostnaderna för nu nämnda förmåner bidra kommunerna med vissa procentsatser, beräknade så att kommunbidragen motsvara kommunandelarna i tilläggspensionerna.

Vissa uppgifter angående det nuvarande systemets verkningar.

De sakkunniga framhålla, att det nu gällande systemet i fråga om kommunbidrag icke tar någon hänsyn till att behovet av folkpensioner liksom förmågan att bära kostnader kan vara mycket varierande i olika kommuner. Följden därav har också blivit, att de bördor som lagts på skattebetalarna blivit mycket kännbara i en del kommuner men helt obetydliga i andra kommuner.

De sakkunniga ha företagit vissa undersökningar rörande 232 kommuner, varav 36 städer och 196 landskommuner. Kommunerna ha valts så, att de bland annat skola representera å ena sidan höga och låga skatteunderlag per invånare och å andra sidan höga och låga pensionskostnader per invånare. Bland kommunerna finnas även sådana som representera mera genomsnittliga värden, men denna grupp är i förhållande till totalantalet i riket underrepresenterad. Resultatet av undersökningarna återfinnes i en såsom bilaga till de sakkunnigas betänkande fogad tabell, vari redovisas bland annat den utdebitering per skattekrona, som motsvaras av kommunernas andelar enligt nuvarande bestämmelser i ett års beräknade pensionskostnader. I tabellen ha dessa kostnader beräknats med utgångspunkt från beloppet av 1945 års tilläggspensioner och invalidunderstöd med tillägg för dyrtidstillägg, provisoriska förstärkningar, utjämningspensioner och utjämningsunderstöd enligt de för budgetåret 1946/47 gällande grunderna. Då officiella uppgifter om skatteunderlaget i kommunerna vid tiden för tabellens uppgörande icke funnits tillgängliga för senare år än 1944, ha de kommunbidrag, som hänföra sig till de beräknade pensionskostnaderna, satts i relation till nämnda års skatteunderlag. De framräknade siffrorna äro för den skull icke fullt exakta för de enskilda kommunerna. För jämförelsen mellan olika

kommuner spelade dock enligt de sakkunnigas mening detta förhållande föga roll.

Till belysande av resultatet av undersökningarna ha de sakkunniga upp-
rättat följande sammanställning.

Ortsgrupp Kommuntyp	Antal kommuner med en andel i pensionskostnaderna motsvarande i ören per skattekrona												Summa kommun- ner
	högst 10	11— 20	21— 30	31— 40	41— 50	51— 60	61— 70	71— 80	81— 90	91— 100	101— 200	över 200	
Ortsgrupp 1													
Landskommuner .	2	18	17	11	3	5	14	9	8	7	65	24	183
Städer	—	1	—	—	4	—	—	—	—	—	—	—	5
Summa	2	19	17	11	7	5	14	9	8	7	65	24	188
Ortsgrupp 2													
Landskommuner .	—	—	3	1	3	1	—	—	—	—	—	1	9
Städer	—	2	8	6	4	2	—	1	1	—	1	—	25
Summa	—	2	11	7	7	3	—	1	1	—	1	1	34
Ortsgrupp 3													
Landskommuner .	—	1	2	—	1	—	—	—	—	—	—	—	4
Städer	—	1	—	—	2	1	2	—	—	—	—	—	6
Summa	—	2	2	—	3	1	2	—	—	—	—	—	10
Samtliga													
Landskommuner .	2	19	22	12	7	6	14	9	8	7	65	25	196
Städer	—	4	8	6	10	3	2	1	1	—	1	—	36
Summa	2	23	30	18	17	9	16	10	9	7	66	25	232

I anslutning härtill anföras de sakkunniga.

Kommunernas andelar i 1946 års pensionskostnader motsvara för 91 av de 232 kommunerna en utdebitering av mer än 1 krona per skattekrona. Av dessa 91 kommuner äro samtliga utom en landskommuner. Undantaget representeras av Söderhamn, som med en kostnad motsvarande kr. 1,21 per skattekrona ligger icke obetydligt högre än övriga städer. 25 av landskommunerna ha kostnader överstigande 2 kronor per skattekrona. Högst ligga Råggård i Älvsborgs län med kr. 3,22 per skattekrona samt Torp i Göteborgs och Bohus län och Tjurkö i Blekinge län med resp. kr. 3,15 och 3,05. Synnerligen låga tal ha erhållits för Hofors i Gävleborgs län och Lilla Harrie i Malmöhus län med resp. 7 och 8 öre per skattekrona.

Sammanställningen visar att ytterlighetsfallen nästan uteslutande äro att finna bland de till 188 uppgående kommunerna inom ortsgroup 1. Trots att såväl pensionsbeloppen som den procentuella andelen däri för kommunerna äro lägst i denna ortsgroup, innehåller gruppen ej mindre än 89 av de 91 kommuner, som ligga över 1 krona per skattekrona. De återstående kommunerna över 1 krona äro nyssnämnda Söderhamns stad samt Alnö kommun i Västernorrlands län (kr. 2,67). Båda dessa kommuner tillhöra ortsgroup 2, som omfattar 34 av de undersökta kommunerna. Bland de återstående 10 kommunerna, som sålunda tillhöra ortsgroup 3 och därmed ha att å de högsta pensionsbeloppen bidra med de högsta kvot-

delarna, ligger Göteborgs stad högst med 65 öre och Stocksunds köping i Stockholms län lägst med 11 öre per skattekrona.

De sakkunniga uttala vidare, att den ena av de faktorer som orsakade den nuvarande ojämna fördelningen av kommunernas kostnader för folkpensioneringen, nämligen det varierande behovet av tilläggs pensioner i olika kommuner, icke kunde objektivt bestämmas. Ett visst mått på behovet kunde man dock få genom att ställa storleken av de i kommunerna faktiskt utgående inkomstprövade pensionsförmånerna i relation till folkmängden.

De sakkunniga ha beträffande de av dem undersökta kommunerna fördelat de beräknade årliga kostnaderna för pensionsförmåner, till vilka kommunbidrag utgår, på antalet invånare vid 1944 års ingång. Undersökningens resultat framgår av följande tablå.

Kommunandel i ören per skattekrona	Antal kommuner, för vilka inkomstprövade pensioner motsvara i kronor per invånare							Summa kom- muner
	högst 20	20·01 —30	30·01 —40	40·01 —50	50·01 —75	75·01 —100	över 100	
Högst 10.....	1	1	—	—	—	—	—	2
11— 20.....	7	14	1	—	1	—	—	23
21— 30.....	3	11	14	1	1	—	—	30
31— 40.....	—	3	10	4	—	1	—	18
41— 50.....	—	1	4	9	3	—	—	17
51— 60.....	—	—	2	6	1	—	—	9
61— 70.....	—	1	—	4	11	—	—	16
71— 80.....	—	—	—	2	8	—	—	10
81— 90.....	—	—	—	—	8	1	—	9
91—100.....	—	—	—	—	7	—	—	7
101—200.....	—	—	2	5	37	21	1	66
Över 200.....	—	—	—	—	6	15	4	25
Summa	11	31	33	31	83	38	5	232
Därav:								
Landskommuner.....	10	21	23	23	77	37	5	196
Städer.....	1	10	10	8	6	1	—	36
Ortsgrupp 1.....	7	19	19	24	78	36	5	188
» 2.....	3	10	12	4	3	2	—	34
» 3.....	1	2	2	3	2	—	—	10

Angående denna undersökning anföra de sakkunniga vidare.

Lägst befinna sig Stocksunds köping i Stockholms län och Lilla Harrie i Malmöhus län med omkring 14 kronor per invånare, medan de motsatta ytterlighetsfallen representeras av Tjurkö i Blekinge län och Ununge i Stockholms län med resp. 134 och 132 kronor per invånare. Det är sålunda landskommuner som bilda gränssfallen både uppåt och nedåt. Av städerna ligger Simrishamn högst med inemot 77 kronor per invånare. Av landskommunerna befinna sig 119 utav 196 över 50 kronor men av städerna endast 7 utav 36. Härav kan man dock icke draga någon bestämd slutsats i fråga om spridningen för samtliga kommuner, då som förut nämnts genomsnitts-

kommunerna äro underrepresenterade i undersökningen. Däremot torde man kunna sluta sig till att behovet av pensioner, mätt per invånare, är större i ett icke obetydligt antal landskommuner än i de i detta hänseende oförmånligast ställda städerna.

Vid jämförelsen mellan kommuner i olika ortsgrupper, finner man, att gränfallen uppåt räknat ligga högre för ortsgrupp 1 än för ortsgrupp 2 och lägst för ortsgrupp 3. Detta förhållande förtjänar att uppmärksammas med hänsyn till att pensionernas maximibelopp äro högst i ortsgrupp 3 och lägst i ortsgrupp 1. Undersökningen synes sålunda ge vid handen, att det i relation till invånarantalet största behovet av folkpensioner förefinnes inom en del kommuner tillhörande ortsgrupp 1.

De här visade variationerna äro helt naturligt till stor del att tillskriva den relativt stora skillnad i fråga om befolkningens åldersfördelning, som kan förefinnas olika kommuner emellan.

Beträffande den andra av de faktorer, av vilka den nuvarande ojämna belastningen på kommunerna beror, nämligen den varierande tillgången på skatteunderlag i kommunerna, hänvisa de sakkunniga till följande på grundval av 1944 års taxeringar upprättade tablå, vari samtliga kommuner i riket fördelats med hänsyn till en av socialvårdskommittén företagen preliminär uppdelning av kommunerna å olika bostadskostnadsgrupper.

Antal skattekronor per invånare	Antal kommuner i bostadskostnads- grupp					Summa kommun- er	D ä r a v	
	I	II	III	IV	V		lands- kommun- er	städer
Högst 3.....	3	—	—	—	—	3	3	—
3·01— 4.....	19	—	—	—	—	19	19	—
4·01— 5.....	66	8	—	—	—	74	74	—
5·01— 6.....	166	10	—	—	—	176	176	—
6·01— 7.....	324	20	—	—	—	344	344	—
7·01— 8.....	401	13	—	—	—	414	414	—
8·01— 9.....	366	24	—	—	—	390	390	—
9·01—10.....	252	30	—	—	—	282	282	—
10·01—11.....	148	18	1	—	—	167	167	—
11·01—12.....	137	19	—	—	—	156	155	1
12·01—13.....	75	20	1	—	—	96	88	8
13·01—14.....	62	27	2	—	—	91	80	11
14·01—15.....	37	22	1	—	—	60	48	12
15·01—16.....	25	31	4	—	—	60	42	18
16·01—17.....	19	25	9	—	—	53	38	15
17·01—18.....	13	20	7	—	—	40	23	17
18·01—19.....	7	8	5	1	—	21	13	8
19·01—20.....	8	6	7	—	—	21	11	10
20·01—25.....	4	10	13	4	—	31	11	20
25·01—30.....	4	1	1	1	—	7	6	1
30·01—35.....	1	—	1	1	1	4	3	1
35·01—40.....	1	2	1	—	—	4	4	—
Över 40.....	—	—	—	1	—	1	—	1
Summa kommuner	2 133	314	53	8	1	2 514	2 391	123

Av denna tablå framgår att år 1944 mer än 80 procent av landskommunerna hade lägre skatteunderlag per invånare än det lägsta bland städerna. Det vägda genomsnittstalet var detta år för samtliga landskommuner ungefär 10, för samtliga städer ungefär 23 och för hela riket ungefär 15 skattekronor per invånare.

De sakkunniga anse de gjorda undersökningarna tyda på att det är skatteunderlagets variationer som åstadkommer de största ojämnheter i utdebiteringen för folkpensionsändamål. I detta sammanhang hänvisa de sakkunniga till förhållandena i de kommuner, som i de sakkunnigas undersökningar representera ytterlighetsfallen i fråga om den kommunala belastningen för detta ändamål, nämligen Råggård och Hofors. Om dessa kommuner haft samma skatteunderlag per invånare, hade Råggård visserligen ändå måst uttaxera mer än 3 gånger så mycket som Hofors, men om i stället folkpensionskostnaderna i de båda kommunerna varit lika stora per invånare och skatteunderlaget det faktiska, skulle Råggård behövt uttaxera mer än 13 gånger så mycket per skattekrona som Hofors.

Tidigare förslag till ändrade bestämmelser om kommunbidrag.

Kommunalskatteberedningens förslag.

Kommunalskatteberedningen föreslog i sitt betänkande rörande den kommunala skatteutjämningen (SOU 1943: 43), att kommunerna skulle bidra till folkpensionskostnaderna med dels en allmän andel och dels en Ortsandel. Den allmänna andelen skulle utgöra $\frac{1}{8}$ av tilläggspensionerna för kommuner med normalt skatteunderlag och för övriga kommuner graderas med hänsyn till skatteunderlaget, så att kommun med högre underlag än det som normalt betecknade finge högre andel än $\frac{1}{8}$ och kommun med lägre underlag än det normala en lägre andel. Ortsandelen skulle utgöra $\frac{3}{40}$ av tilläggspensionerna för orter tillhörande Ortsgrupp 2 och $\frac{1}{8}$ för orter tillhörande Ortsgrupp 3, dock för Stockholm och Göteborg $\frac{7}{40}$.

Till motivering av detta förslag anförde beredningen bland annat följande.

Mest önskvärt vore att staten kunde bestrida kostnaderna i deras helhet, men för tryggande av tillbörlig noggrannhet vid kommunernas behovsprövning synes det vara oundvikligt att belasta kommunerna med en viss andel i kostnaderna. Det är då angeläget att söka avväga denna andel på sådant sätt att den drabbar alla kommuner ungefär lika hårt. Detta skulle kräva en gradering av kommunernas andelar såväl med hänsyn till faktorer, vilka ha inflytande på kostnadernas storlek, som med hänsyn till skatteunderlaget. Då emellertid säkra hållpunkter torde saknas för att från statens sida tillförlitligt bedöma det verkliga behovet av pensioner i kommunerna, låter det sig knappast göra att genom en differentiering av kommunernas andelar utjämna deras kostnader i sådan utsträckning att dessa drabba lika i förhållande till invånarantalet. Däremot kunna kommunerna beträffande sina särskilda utgifter för pensioner likställas såtillvida att de försätts i sådant läge, som om de alla haft lika gott skatteunderlag. En sådan gradering av

kommunernas kostnadsandelar i förhållande till skatteunderlaget föreslås här av beredningen såsom ett medel att vinna en rättvisare fördelning av bördorna för folkpensioneringen.

Beredningen framhöll vidare, att den föreslagna graderingen av kommunbidragen efter skatteunderlaget avsåge endast den del av kommunernas andelar i folkpensionskostnaderna, som kunde anses belöpa å vad av pensionerna utgjorde ett lika värdefullt tillskott. Anledningen till att kommunerna i de högre dyrortsgrupperna i samband med dyrortsgraderingens införande ålagts att gälda större andelar än kommunerna i ortsgrupp 1 hade varit att de förra ansetts genom de högre pensionsbeloppen komma i åtnjutande av en större minskning i sina fattigvårdskostnader än kommunerna i ortsgrupp 1. Samma skäl hade förelegat beträffande avvägningen av kostnadsandelarna mellan de högre ortsgrupperna. Att utjämna de kommunernas andelar som utgjorde ersättning för sådana lokala förmåner, vilka tillkomme vissa kommuner framför andra borde enligt beredningen icke ifrågakomma. Beredningen har beräknat dessa andelar (ortsandelarna) med utgångspunkt från att den del av de nuvarande kvotdelarna, som översteg en åttodel, utgjorde ersättning för särskilda lokala förmåner.

1946 års förslag och dess behandling.

Det förslag rörande kommunbidragen, som i *propositionen nr 220* förelades 1946 års riksdag, överensstämde i huvudsak med vad socialvårdskommittén föreslagit i sitt betänkande angående folkpensionering (SOU 1945: 46). Förslaget innebar, att varje kommun skulle för pensionsberättigad, som efter prövning av dess pensionsnämnd förklarats äga rätt till tilläggs-pension, änkepension eller bostadstillägg, bidra med 20 procent av kostnaden för tilläggs-pension eller änkepension, bostadstillägg oräknat, samt i bostadskostnadsgrupp II med 30 procent, i grupp III med 40 procent, i grupp IV med 50 procent och i grupp V med 60 procent av kostnaden för bostadstillägg. Där tilläggs-pension, änkepension eller bostadstillägg ökats, skulle dock den kommun vars pensionsnämnd prövat ansökning därom eller, då ökningen skett utan ansökning, den kommun varest den pensionsberättigade vid ökningen var mantalsskriven vidkännas den härav föranledda ökningen av den på kommun belöpande andelen av kostnaderna för förmånen. Vore pensionsnämnd gemensam för två eller flera kommuner, skulle frågan om betalningsskyldigheten avgöras dessa kommuner emellan med hänsyn till den pensionsberättigades mantalsskrivningsort vid det tillfälle, då förmånen eller ökningen söktes. Minskades pensionsförmån, till vilken två eller flera kommuner lämnade bidrag, skulle den kommuns andel i första hand minskas, som senast blivit skyldig bidra till kostnaden för förmånen. Särskilt bostadstillägg skulle i sin helhet bekostas av den kommun, vars pensionsnämnd beviljat tillägget.

Socialvårdskommittén anförde — efter att ha omnämnt kommunalskatteberedningens förslag — bland annat följande.

Enligt kommitténs mening låter det sig icke göra att på sätt kommunalskatteberedningen föreslagit på en omväg reducera kommunbidragen i vissa orter. Dessa bidrag äro nämligen huvudsakligen avsedda att inom pensionsnämnderna framtvunga en noggrann prövning av pensionsansökningarna. Erfarenheten torde utvisa, att understöd ofta utbetalas mera rundhänt, då den egna kommunen icke åsamkas någon direkt utgift, än då detta är fallet. Förhåller det sig så, att en pensions sökande måste beviljas fattigvård, om han icke kan erhålla folkpension, är det uppenbart, att pensionsnämnden härav kan påverkas vid sin prövning av vederbörandes pensionsansökning. Ur ifrågavarande synpunkt vore det uppenbarligen mest önskvärt, att kommunerna finge bidraga till folkpensionerna, i den mån pensionerna äro beroende av den kommunala prövningen, enligt samma grunder som till socialhjälp (fattigvården). Detta låter sig dock icke göra, emedan i så fall alltför stora kostnadsökningar skulle uppkomma för kommunerna. Ur principiell synpunkt kan också göras gällande, att åldringarnas och invalidernas försörjning är en hela folkets angelägenhet, varför den i första hand bör bestridas genom statsmedel.

Kommittén ansåg icke skäl föreligga att ålägga kommunerna bidragsskyldighet i fråga om de av kommittén föreslagna grundpensionerna och allmänna ålderspensionerna.

Beträffande kommunbidragens storlek anförde kommittén bland annat följande.

Den vederbörande kommun åvilande andelen av viss pensionsförmån får icke vara alltför ringa, om kommunandelen skall fylla sin funktion att framtvunga en effektivare prövning. Ur nämnda synpunkt borde kommunandelen helst icke understiga en fjärdedel eller en femtedel av kostnaden. Då det gäller tilläggspension eller änkepension, bör man sålunda, om så är möjligt, taga sikte på en kommunandel av nu nämnd storlek. Vad angår bostadstilläggen åter, skola dessa i större utsträckning än tillägg- eller änkepensionen anses som en kommunal angelägenhet. Den kommun, inom vilken ett högre bostadstillägg utgår, bör sålunda bestrida en ganska avsevärd del av merkostnaden härför. Det kan givetvis tänkas, att en enhetlig kommunandel fastställles i fråga om bostadstilläggen. Skall denna andel icke bli alltför låg, komma emellertid genom densamma kommunbidragsutgifterna för vissa mindre och medelstora orter att i förhållande till vad nu är fallet bli alltför stora. Kommittén har därför föreslagit en skala, vilken innebär, att procent-satsen stiger med bostadskostnadsgruppens nummer, så att kommunbidraget även procentuellt sett blir högst i femte bostadskostnadsgruppen. Hur kommunbidragen till bostadstilläggen skola avvägas blir tydligen en ren lämplighetsfråga, därest blott iakttages att de om möjligt icke understiga vad som enligt vad nyss sagts är önskvärt med hänsyn till den lokala prövningens effektivitet.

Totalbeloppen av kommunbidragen efter förut angivna grunder beräknade kommittén för det av riksdagen sedermera antagna alternativ III till 74,07 miljoner kronor, därvid kostnaderna fördelade sig å bostadskostnads-

grupperna I—V med respektive 16,55, 11,59, 16,08, 8,25 och 21,6 miljoner kronor. Till jämförelse anfördes, att de år 1945 debiterade kommunandelarna, fördelade å samma bostadskostnadsgrupper, utgjorde respektive 18,51, 7,83, 6,87, 4,66 och 7,31 miljoner kronor eller tillhopa 45,18 miljoner kronor, vartill komme debiterade landstingsmedel och däremot svarande andelar för städer, som ej deltaga i landsting, med inalles 8,01 miljoner kronor.

Kommitténs förslag i denna del var icke enhälligt. Herrar Bexelius, Hartmann och Wangson anförde, att enligt deras uppfattning en alltför stor del av kostnaderna för bostadstillägg lagts på kommunerna. Dessa ledamöter föreslogo med hänsyn till kommunernas nuvarande kostnader för tilläggs-pensionerna att de av kommittén föreslagna procenttalen genomgående sänktes med tio.

Kommittéförslaget utsattes under remissbehandlingen för kritik ur olika synpunkter. Härutinnan torde jag få hänvisa till propositionen nr 220/1946 sid. 97—102.

I *propositionen* nr 220 till 1946 års riksdag upptogs som nämnts utan väsentlig ändring socialvårdskommitténs förslag rörande kommunbidragen.

Vid ärendets föredragning i statsrådet anförde jag bland annat följande.

Vid övervägande av de olika synpunkter som i detta sammanhang framkommit har jag funnit kommitténs förslag vara väl avvägt. Hur stor kommunandelen i tilläggs- och änkepensioner skall vara är en skälighetsfråga och kommitténs ståndpunkt härutinnan synes mig böra godtagas. Vad angår kommunbidragen till bostadstilläggen innebär kommitténs förslag en gradering av i princip samma art som den i den nuvarande folkpensioneringen förekommande. Denna gradering tillkom i samband med dyrortsgraderingen av pensionsförmånerna och motiverades då med att genom dyrortsgraderingens införande en betydande lättnad i fattigvårdskostnaderna syntes kunna påräknas för kommunerna i de högre dyrortsgrupperna. Enahanda skäl föreligga för att nu bibehålla en liknande gradering. Att lägga hela kostnaden för bostadstilläggen på kommunerna synes mig icke rådligt. De av kommittén föreslagna procentsatserna finner jag mig kunna godtaga.

Socialvårdskommittén har avvisat tanken att vid bestämmande av kommunbidragens storlek taga hänsyn till kommunernas skattekraft eller till utdebiteringen inom kommunerna för folkpensioneringen. Denna ståndpunkt finner jag böra godtagas. I den mån genom reformen en betydande del av kommunernas fattigvårdsutgifter kommer att överföras till utgifter för bidrag till folkpensioneringen synas emellertid skäl kunna anföras för att i skatteutjämningsavseende hänsyn bör tagas till kommunens utgifter för systerörda ändamål. Detta spörsmål torde emellertid icke kunna slutgiltigt lösas i här förevarande sammanhang.

Därjämte förordade jag att de i propositionen föreslagna särskilda bostadstilläggen i sin helhet skulle bekostas av vederbörande kommun.

I fråga om socialvårdskommitténs kostnadsberäkningar uttalade jag, att dessa såtillvida innebure en avsevärd säkerhetsmarginal, som kommittén beräknat antalet invalidpensionärer mycket högt i förhållande till det nuvarande antalet. Totalkostnaderna för invalidpensioneringen borde därför

kunna beräknas till lägre belopp än kommittén gjort. Detta inverkade även på kommunbidragens storlek. Jag uppskattade sänkningen av kommunbidragen till 7 miljoner kronor och ansåg kommunbidragens storlek kunna beräknas till 67 miljoner kronor.

I riksdagen väcktes i frågan åtskilliga motioner, i vilka föreslogs kommunbidragens anpassning efter skatteunderlaget, utredning därom eller avskaffande av kommunbidragen.

Första särskilda utskottet anförde i sitt utlåtande (nr 1) beträffande kommunbidragen.

Vad först angår frågan huruvida kommunerna överhuvud taget böra bidra till folkpensioneringen kan utskottet visserligen dela meningen att folkpensioneringen i princip är en statlig angelägenhet. Emellertid kan icke bortses ifrån att det ur synpunkten av prövningens effektivitet är motiverat att den kommun, vars pensionsnämnd beviljat folkpension åt någon, åtminstone till en mindre del bidrager till kostnaderna för pensioneringen. I den mån kontrollen från pensionsstyrelsens och dess ombuds sida är effektiv minskar dock detta skäl för kommunbidragens bibehållande i betydelse. Enligt utskottets mening vore det därför önskvärt att frågan om folkpensioneringens administrativa handhavande och förevarande spörsmål kunde beaktas i ett sammanhang. Utskottet är av den uppfattningen att vid nuvarande förhållanden alltför stor vikt i regel ej bör tillmätas kommunbidragets inverkan å prövningen av pensionsansökningarna men att bidraget dock i vissa fall kan verka återhållande vid prövningen.

Enligt utskottets mening kan man ej heller bortse ifrån att kommunbidrag nu utgå och att statens utgifter för folkpensioneringen genom desamma minskas i icke obetydlig mån. Det bör i detta sammanhang ihågkommas att reformeringen av folkpensioneringen kommer att i betydande mån minska kommunernas utgifter för fattigvård och kommunala pensionstillskott, vilket i sin tur medför att kommunernas förmåga att bära bidragen till folkpensioneringen i regel blir större än vad nu är fallet.

Det föreliggande förslaget innebär att folkpensionen å vissa orter förhöjes med bostadstillägg. Pensionsförmånerna bli sålunda icke lika stora inom alla orter. Det är rimligt att, såsom i propositionen föreslagits, de kommuner, i vilka pensionsförmånerna sålunda äro högre, få vidkännas viss del av merkostnaden för de högre pensionerna.

I fråga om de särskilda bostadstilläggen delar utskottet den uppfattning, som kommit till uttryck i propositionen, nämligen att vederbörande kommun skall helt bestrida kostnaderna för av kommunen beslutat sådant tillägg.

Utskottet utgår sålunda ifrån att kommunala bidrag alltjämt skola utgå till vissa folkpensionsförmåner. Utskottet biträder även förslaget att landstingens bidragsskyldighet skall upphöra med avseende å tiden efter den nya lagstiftningens ikraftträdande.

Utskottet framhöll därefter, att de gällande bestämmelserna om kommunbidrag ledde till att vissa kommuner nödgades uttaxera flera kronor per skattekrona för folkpensioneringsändamål under det att andra kommuner för samma ändamål behövde uttaxera allenast några få tiotal ören eller ännu mindre samt erinrade om kommunalskatteberedningens förut omnämnda förslag angående kommunernas bidrag till folkpensioneringen.

Utskottet anförde vidare.

De i ämnet väckta motionerna avse i likhet med kommunalskatteberedningens förslag — i den mån ej yrkande framställt om helt avskaffande av kommunbidragen — att kommunernas bidrag till folkpensioneringen skola anpassas efter kommunens ekonomiska bärkraft. Denna har i vissa motioner ansetts böra mätas med antalet skattekronor per invånare. Det har även pekats på att statsbidragen till byggnader för folkskoleväsendet enligt beslut av 1945 års riksdag graderats med hänsyn till antalet skattekronor per invånare (SFS 1945:882, 5 §) samt att Kungl. Maj:t i proposition nr 174 till 1946 års riksdag angående statsbidrag för anordnande av skolmåltider föreslagit en liknande anordning.

Den av kommunalskatteberedningen och i motionerna påtalade olägenheten har måhända i någon mån minskat i betydelse därigenom att antalet skattekronor per invånare i de flesta kommuner stigit de senaste åren. Olägenheten kan antagas komma att genomsnittligt sett ytterligare förlora något i vikt, därest de i propositionen föreslagna kommunbidragsgrunderna skulle vinna tillämpning, dels därigenom att kommunbidrag till ålderspensionerna i bostadskostnadsgrupp I ej förekomma annat än till hustrutillägg samt dels därigenom att de kommunala utgifterna för kommunbidrag bli högre än nu i de högsta bostadskostnadsgrupperna, där det största skatteunderlaget i regel är tillfinnandes, och lägre i den lägsta bostadskostnadsgruppen, där skatteunderlaget i allmänhet är relativt lågt. Emellertid visar en inom pensionsstyrelsen gjord utredning avseende förhållandena under år 1944 att kommunernas bidrag till folkpensioneringen även enligt de föreslagna grunderna komma att i mycket varierande mån påverka den kommunala utdebiteringen. Därest en kommun med lågt skatteunderlag per invånare hänföres till en hög bostadskostnadsgrupp blir detta förhållande tydligen särskilt påfallande.

Utskottet kan icke anse det tillfredsställande, att bidragen till en i princip statlig verksamhet skola leda till någon väsentligare olikhet i utdebiteringen inom kommunerna. En anordning som medför exakt samma utdebitering för ändamålet inom alla kommuner är dock otänkbar, enär i sådant fall de kommunala bidragen icke komme att fylla annan funktion än såsom inkomstkälla för statsverket. De föreslagna bestämmelserna rörande kommunbidragens beräkning kunna sålunda icke anses tillfredsställande. Enligt utskottets mening är en omarbetning av desamma erforderlig, därvid de i motionerna framförda synpunkterna angående bidragens avvägning med hänsyn till kommunernas skatteunderlag böra beaktas. Vid en sådan omarbetning, som uppenbarligen bör verkställas så skyndsamt att nytt förslag i frågan kan föreläggas 1947 års riksdag, synes den fördelning av kostnaderna mellan staten och kommunerna, som föreslagits i propositionen, i huvudsak böra bibehållas.

Utskottet hemställde att riksdagen, i avbidan på ytterligare förslag i ämnet, för sin del måtte besluta dels att utbyta de i propositionen föreslagna bestämmelserna om kommunbidrag mot ett stadgande av innebörd att kommunerna skola bidra till kostnaderna för folkpensioneringen enligt grunder som fastställas i särskild lag och dels att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning av frågan så att nytt förslag i densamma kunde föreläggas 1947 års riksdag.

Med anledning av att i vissa motioner upptagits frågan om jämställande av kommunernas utgifter för folkpensionsändamål med fattigvårdsutgifter vid beräkning av skatteutjämningsbidrag anförde utskottet, att denna fråga nära torde sammanhänga med frågan om kommunbidragens storlek och beräkning och därför borde omfattas av den av utskottet föreslagna utredningen.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

De sakkunnigas förslag till kommunbidragssystem.

Allmänna principer.

I frågan, huruvida kommunerna överhuvud böra bidraga till kostnaderna för folkpensioneringen, framhålla de sakkunniga till en början, att folkpensioneringen numera allmänt betraktades som en samhällsuppgift av rent statlig karaktär. Ur principiell synpunkt vore det därför enligt de sakkunnigas mening riktigast, att staten ensam omhänderhade och bekostade folkpensioneringen. Kommunernas medverkan vore emellertid nödvändig vid den inkomstprövning, som i vissa fall skall föregå beviljandet av pension. Det förhållandet att staten ålade kommunerna att medverka vid fullgörandet av en i och för sig statlig uppgift behövde visserligen icke med nödvändighet föranleda, att kommunerna skola delta i kostnaderna för uppgiften, utan det avgörande borde vara i vilken mån kommunerna kunde påverka dessa kostnader. Vore uppgiften sådan att det helt eller i mycket hög grad berodde på kommunernas ställningstagande, huruvida en åtgärd skall komma till stånd liksom på vilket sätt och till vilken kostnad den skall verkställas, borde så stor del av kostnaden läggas på kommunerna, att de föranleddes att iakttaga nödig sparsamhet vid uppgiftens handhavande. Staten borde däremot ensam svara för kostnaderna, då kommunerna saknade verkligt inflytande på besluten eller kommunernas möjligheter att påverka dessa vore begränsade.

Beträffande de olika slagen av pensionsförmåner anse de sakkunniga att med de angivna förutsättningarna anledning saknades att kräva bidrag från kommunerna till kostnaderna för de allmänna ålderspensionerna. De sakkunniga finna även att sparsamhetsintresset icke kan motivera något sådant bidrag till kostnaderna för grundpensioner och blindtillägg. I fråga om de pensionsförmåner, som förutsätta en inkomstprövning av kommunal myndighet, anföra de sakkunniga härefter.

Då det är fråga om *tilläggs pension* och *änkepension*, ha kommunerna framför allt att taga ställning till frågan om den årsinkomst, som skall läggas till grund för pensionens beräkning. Vad angår tilläggs pension till den som ansökt om invalidpension eller sjukbidrag skall ställning visserligen tagas även till graden och varaktigheten av nedsättning i arbetsförmågan, men denna prövning är för kommunernas del närmast av formell natur. I

avseende å årsinkomstens prövning torde kommunerna ha betydligt större möjligheter att variera sitt ställningstagande än i fråga om de förut berörda pensionsvillkoren. Det ligger i sakens natur, att ett subjektivt bedömande här ofta kan förekomma. Visserligen innehåller lagen föreskrifter om hur inkomsten skall beräknas varjämte regler om uppskattningen av naturaförmåner fastställas av Konungen, men dessa föreskrifter kunna självfallet endast vara allmänt vägledande. Bl. a. talas om den inkomst som någon skäligan kan antagas komma att under den närmaste tiden åtnjuta. Det är givet, att antagandena i det enskilda fallet kunna växla ganska starkt, bl. a. beroende på om vederbörande kommun har en restriktiv eller mera generös inställning till de pensionsökande. Å andra sidan kan givetvis invändas, att den kontroll, som pensionsstyrelsen utövar bl. a. genom sina ombud i pensionsnämnderna, torde vara ägnad att åstadkomma en någorlunda likformig tillämpning av de berörda föreskrifterna.

Bostadstillägg utgår endast i bostadskostnadsgrupperna II—V, och dess storlek växlar med bostadskostnadsgruppen. Tilläggets uppgift är att täcka den merkostnad för bostad och bränsle, som enligt undersökning av bl. a. socialvårdskommittén föreligger i de högre grupperna. I den mån tilläggen motsvaras av faktiskt förefintliga olikheter i kostnaderna för likvärdiga bostäder, innebära tilläggen icke någon särskild förmån för pensionärer i de högre grupperna. Till sådan del skilja sig icke bostadstilläggen från de pensionsförmåner, som vederbörande pensionsberättigade i övrigt åtnjuta. Ur dessa synpunkter låge det nära till hands att t. ex. låta staten ensam gälda den del av bostadstilläggen för åldringar, som motsvarade en i alla kommuner likvärdig förmån. Så länge emellertid villkoren för beviljande av bostadstillägg äro sådana att en inkomstprövning skall ske även för dem som åtnjuta ålderspension, kan en dylik ståndpunkt icke principiellt motiveras.

Det förda resonemanget har, såsom betonats, avseende å likvärdiga förmåner. Emellertid äro, enligt vad socialvårdskommittén uttalat, bostadstilläggen så tilltagna, att de skola täcka kostnaderna för bostäder av högre standard än den som legat till grund för beräkningen av pensionsförmånerna i den lägsta bostadskostnadsgruppen. Till en del utgöra sålunda bostadstilläggen en särskild, lokal förmån för pensionstagarna i de högre grupperna. Denna del motsvaras i och för sig icke av något statens intresse. Detta kan nämligen icke sträcka sig längre än att de pensionsberättigade erhålla lika stora förmåner, oavsett var i landet de äro bosatta. Någon anledning att lägga kostnaderna för en dylik lokal förmån på staten synes icke föreligga.

Vad slutligen angår de *särskilda bostadstilläggen* ha kommunerna ensamma att besluta om de grunder efter vilka dessa skola utgå. De särskilda tilläggen äro i sin helhet lokala förmåner, och kostnaderna härför böra helt vila på kommunerna.

De sakkunnigas slutsats är, att staten ensam bör gälda kostnaderna för allmänna ålderspensioner, grundpensioner och blindtillägg samt kommunerna ensamma kostnaderna för särskilda bostadstillägg och för viss del av de ordinarie bostadstilläggen. Beträffande kostnaderna för änkepensioner, tilläggspensioner och den del av bostadstilläggen, som motsvarar i alla kommuner likvärdiga förmåner, anse de sakkunniga övervägande skäl tala för att låta kommunerna bära viss andel. De sakkunniga understryka i detta

sammanhang, att kommunbidragens uppgift enligt deras mening vore att åstadkomma en sorgfällig prövning av pensionsansökningarna. Däremot hade det förhållandet att de ökade folkpensionerna kunde innebära en besparing av kommunernas fattigvårdskostnader icke ansetts böra påverka ställningstagandet.

Med utgångspunkt från dessa överväganden och slutsatser i principfrågorna föreslå de sakkunniga, att kommunernas bidrag till folkpensionskostnaderna anordnas efter de av kommunalskatteberedningen i dess betänkande rörande den kommunala skatteutjämningen förordade riktlinjerna. Varje kommun föreslås sålunda skola bidraga med dels, i förekommande fall, en *ortsandel* motsvarande den del av de ordinarie bostadstilläggen, vilken är att betrakta som en lokal förmån, och dels en *allmän andel*, beräknad efter viss med skatteunderlaget per invånare varierande procent av kostnaden för utbetalade tilläggs- och änkepensioner samt bostadstillägg minskade med ortsandelen. Särskilt bostadstillägg skall enligt förslaget i sin helhet bekostas av den kommun, vars pensionsnämnd beviljat tillägget.

Ortsandelens storlek.

De sakkunniga föreslå, att kommuns ortsandel av pensionskostnaderna för visst år skall utgöra följande andel av kostnaderna för under året utbetalade bostadstillägg, nämligen i bostadskostnadsgrupp II en åttondel, i bostadskostnadsgrupp III en fjärdedel, i bostadskostnadsgrupp IV tre åttondelar och i bostadskostnadsgrupp V hälften.

Till motivering av förslaget i denna del anföra de sakkunniga.

Enligt den ståndpunkt, som de sakkunniga intagit, skola kommunerna ensamma svara för kostnader, vilka representera lokala förmåner, d. v. s. dels de särskilda bostadstilläggen och dels den del av de ordinarie bostadstilläggen, som har sin grund i att bostäderna äro av bättre standard i de högre ortsgrupperna än i de lägre. Socialvårdskommittén har framhållit, att en sådan överstandard vore för handen, men har icke funnit anledning att närmare precisera, hur stor del av bostadstillägget som enligt kommitténs mening svarade däremot. De sakkunniga ha för sin del, med hänsyn till föreliggande utrednings brådskande natur, icke haft möjligheter att statistiskt söka ledning för ett bedömande av denna fråga utan få nöja sig med att genom allmänna resonemang söka nå ett godtagbart resultat.

Det framgår av socialvårdskommitténs utredningar, att en viss olikhet i bostadskostnaderna föreligger mellan de olika bostadskostnadsgrupperna även oavsett standardskillnaderna. I den mån bostadstilläggen sålunda ha samma realvärde på olika orter, framstår det såsom rättvist, att kommuner i bostadskostnadsgrupperna II—V endast bidraga till dessa med så stor del som motiveras av sparsamhetsintressets vidmakthållande. Enligt det av socialvårdskommittén framlagda alternativet III skulle kommunerna bidraga med 20 procent till de övriga pensionsförmåner, beträffande vilka de skulle ha faktisk prövningsrätt. Man bör då äga rätt att göra det antagandet att de av kommittén föreslagna kommunbidragen till bostadstilläggen skola anses

bestå av dels en del, motsvarande 20 procent av kostnaden för den likvärdiga förmånen, dels en del motsvarande hela kostnaden för den lokala förmånen.

Med dessa utgångspunkter kan man för var och en av de fyra högre bostadskostnadsgrupperna räkna ut hur stor den lokala förmånen är. För grupp II har kommittén exempelvis föreslagit ett kommunbidrag för bostadstilläggen å 30 procent. Betecknar man bostadstillägget med a och den lokala förmånen med x , får man följande samband.

$$x + 0,2(a - x) = 0,3 \cdot a.$$

Ur denna ekvation erhåller man $x = \frac{a}{8}$, d. v. s. den lokala förmånen (ortsandelen) motsvarar $\frac{1}{8}$ av bostadstillägget i bostadskostnadsgrupp II. På samma sätt kan man komma fram till storleken av Ortsandelen för övriga grupper. Denna blir för grupp III $\frac{2}{8}$, för grupp IV $\frac{3}{8}$ och för grupp V $\frac{4}{8}$ av bostadstillägget.

De sakkunniga ha funnit de genom dessa beräkningar framkomna resultaten böra godtagas såsom en norm för beräkningen av den mot den lokala förmånen i bostadstilläggen svarande kostnadsandelen.

Grunderna för den allmänna andelens beräkning.

Vid sina överväganden rörande utformningen av den allmänna andelen av kommunbidraget hänvisa de sakkunniga till en början till den av dem verkställda utredningen angående det gällande kommunbidragssystemets verkningar, för vilken jag tidigare redogjort. Enär folkpensioneringen finge betraktas som en statlig uppgift, måste enligt de sakkunnigas mening den rådande stora ojämnheten i fråga om kommunernas belastning med folkpensionskostnader anses orättvis.

De sakkunniga framhålla vidare, att de av socialvårdskommittén för det sedermera antagna alternativet III föreslagna bestämmelserna i princip överensstämde med de nu gällande och att alltså icke heller enligt detta förslag hänsyn tagits till kommunernas varierande ekonomiska bärkraft. Kommuner i högre bostadskostnadsgrupp än I skulle visserligen betala särskilda, med bostadskostnadsgruppen stigande andelar i de inom dessa grupper utgående bostadstilläggen, men dessa andelar vore motiverade av att förmånen vore större i de högre grupperna. Skatteunderlaget per invånare i kommuner inom en och samma bostadskostnadsgrupp vore icke på långt när av samma storleksordning, varför någon utjämning i varje fall icke komme till stånd mellan kommuner i samma ortsgupp. Socialvårdskommitténs förslag skulle därför leda till betydande ojämnheter inom landets kommuner i avseende å utdebiteringen för folkpensionerna.

De sakkunniga hänvisa härefter till sina förut återgivna principiella utgångspunkter och uttala, att dessa ledde till att kommunandelarna i ifrågasvarande kostnader borde göras så stora, att kommunerna därav föranleddes att iakttaga nödig omsorg vid fattandet av sina beslut. Däremot motiverade

de icke större andelar än att även kommuner med mindre god ekonomi maktade bära desamma utan oskäligen uppföringar. Kommunerna borde icke belastas med kostnader i högre grad än som vore nödvändigt för sparsamhetsintressets vidmakthållande.

De sakkunniga anföra vidare följande.

Vid bestämmandet av hur stor del som skall läggas på kommunerna torde man tidigare ha ansett, att sparsamhetsintresset befrämjades i samma grad i alla kommuner, om dessa finge bära en procentuellt sett lika stor andel i kostnaderna. Så kan emellertid icke vara fallet. Incitamentet till sparsamhet måste vara mycket litet för en kommun, vars medlemmar endast i obetydlig grad få känning av en beslutad utgift, och å andra sidan mycket stort för en kommun, där invånarna få påtaga sig en avsevärd skattebörd, även om den genom den senare kommunens beslut uppkomna utgiften icke är större per invånare räknat än i den förra kommunen. Enligt de sakkunnigas mening bör man främst bedöma den föreliggande frågan med hänsyn till det skattestryck som lägges på kommunmedlemmarna. Eftersom det är fråga om en statlig uppgift, böra kostnaderna härför drabba alla skattskyldiga ungefär lika hårt, oavsett var de äro bosatta. Ett sådant mål kan man uppenbarligen icke nå med fasta, för alla kommuner inom en viss ortsgrupp procentuellt lika stora kommunbidrag. Man är tvungen att företaga en *gradering av kommunbidragen*. Syftet med en sådan gradering bör vara att få kommunandelar, som vid en likformig behandling av pensionsärendena bli per skattekrone räknat i möjligaste mån lika stora i alla kommuner. Man har då att inrikta sig på de båda faktorer, som i detta avseende äro av betydelse, nämligen å ena sidan behovet av pensioner och å andra sidan skatteunderlaget i kommunerna.

Givetvis vore det icke lämpligt att bestämma kommunandelen så, att alla kommuner finge exakt lika stor kostnad per skattekrone. Andelen skulle då förfela sitt syfte att åstadkomma en effektiv prövning av pensionsansökningarna. Därmed skulle man också rycka undan grunden för att över huvud taget viss kostnad lägges på kommunerna. Denna är ju, i varje fall enligt de sakkunnigas ståndpunkt, att man icke objektivt kan bestämma, i vilka fall och med vilka belopp de ifrågavarande pensionsförmånerna skola utgå.

De sakkunniga framhålla härefter att omöjligheten att objektivt fastställa de faktorer, som påverkade behovet av pensionsförmåner, medförde att man vore nödsakad att vid graderingen av kommunbidragen helt bortse från att behovet av folkpensioner vore per invånare räknat av varierande storlek i skilda kommuner. Den andra faktor, som påverkade skattestrycket till följd av folkpensioneringen, vore skatteunderlaget. Såsom förut framhållits vore ojämheter större därutinnan än i fråga om pensionskostnaderna, om man i båda fallen räknade per invånare. Kommunernas skatteunderlag kunde alltid objektivt fastställas, och en gradering av kommunbidragen efter skatteunderlaget vore därför alltid möjlig. Denna borde enligt de sakkunnigas mening gå ut på att skapa likställighet mellan kommunerna i avseende å skatteunderlagets verkningar. Genom att ge kommunbidragen en sådan utformning att lika stora pensionskostnader per invånare förorsakade samma

skattetryck i alla kommuner, oavsett skatteunderlagets storlek, kunde man nå en sådan likställighet.

De sakkunniga avvisa i detta sammanhang invändningar att skatteunderlaget — på grund av att vissa kommuner ha betydande inkomster av privatekonomisk natur, t. ex. av affärsdrivande verk eller av exploaterad tomtmark, eller på grund av variationer i underlagets realvärde eller principerna för taxeringarna — icke skulle ge en riktig bild av läget i alla kommuner. De sakkunniga anse sig kunna göra gällande, att det faktiska skatteunderlaget per invånare vore en i stort sett riktig jämförelsefaktor och i varje fall den bästa måttstock för kommunernas bärkraft, som för närvarande kunde erhållas.

Vid den tekniska utformningen av ett kommunbidragssystem med sådan gradering kunde man enligt de sakkunniga lämpligen utgå från förhållandena i en s. k. *normalkommun*, d. v. s. en kommun som hade det skatteunderlag per invånare, vilket kunde betecknas såsom normalt. För denna kommun fastställde man den procentsats för kommunbidraget, vilken kunde anses erforderlig för att prövningen av pensionsansökningarna skulle ske med tillräckligt beaktande av sparsamhetens krav (*normalbidragsprocent*). För en kommun med dubbelt så högt skatteunderlag som normalkommunen finge man då bestämma bidragsprocenten till dubbla normalbidragsprocenten och för en kommun med endast hälften så gott skatteunderlag som normalkommunen till halva normalbidragsprocenten. Fastställandet av värdena för skatteunderlaget och bidragsprocenten i normalkommunen inverkade på kommunbidragets storlek på så sätt att ju högre normalbidragsprocenten respektive ju lägre normalskatteunderlaget sattes desto större bleve kommunbidraget och omvänt. Det avgörande för kommunbidragets allmänna nivå vore alltså relationen mellan normalbidragsprocenten och normalskatteunderlaget.

De sakkunniga föreslå att normalskatteunderlaget bestämmas till 10 skattekronor per invånare. Till motivering för detta förslag ha de sakkunniga anfört följande.

Kommunalskattebredningen föreslog på sin tid ett normalskatteunderlag av 10 skattekronor per invånare. Detta tal motsvarade det ungefärliga genomsnittstalet för hela riket för taxeringsåret 1940, vilket beredningen byggde sina undersökningar på. Sedan dess ha kommunernas skatteunderlag genomgående stigit, så att genomsnittstalet för riket enligt 1944 års taxeringar var ungefär 15 skattekronor per invånare. Det kan därför sättas i fråga, huruvida icke normalskatteunderlaget borde sättas högre än till 10, exempelvis till 15 skattekronor per invånare. Emellertid har 1946 års riksdag, då den tagit ställning till en gradering av statsbidragen till skolmåltider, stannat för talet 10. Riksdagen torde därvid ha tagit hänsyn till följande synpunkter, som befolkningsutredningen anfört i sitt belänkande rörande skolmåltiderna.

Ett sådant tal gjorde bidragsberäkningarna ytterst enkla, vilket särskilt

ur kommunernas synpunkt syntes vara synnerligen värdefullt. Vidare åstadkomme ett för flera år fastställt tal i jämförelse med ett årsmedeltal en ökning av statsbidragen till kommunerna, då en allmän sänkning av skatteunderlaget uppkomme, och en minskning av statsbidragen, då skatteunderlaget mera allmän steg. Det fasta normalskatteunderlaget verkade sålunda, sett från kommunernas sida, konjunkturutjämnande. Att å andra sidan statens totala kostnader för skolbarnsbespisningen därvid komme att variera från år till år, funne utredningen icke utgöra något väsentligt hinder för den föreslagna metoden.

De sakkunniga, som ansluta sig till befolkningsutredningens uppfattning att man med hänsyn till de konjunkturutjämnande verkningarna bör ha ett för flera år fastställt tal för normalskatteunderlaget, ha för sin del funnit sig böra för de här ifrågakarande kommunbidragen föreslå ett normalskatteunderlag av 10 skattekrönor per invånare, även om det i och för sig skulle vara bättre överensstämmande med själva begreppet normalskatteunderlag att anknyta till ett tal som närmare motsvarade nuvarande medeltal. Det förefaller lämpligt, att samma normalskatteunderlag bestämmes för alla fall, där en gradering av kommunernas kostnadsandelar efter skatteunderlaget förekommer. Skall ett högre tal för normalskatteunderlaget fastställas, bör detta därför ske i ett sammanhang för varje därav beroende bidragsform. Då riksdagen så sent som 1946 stannat vid talet 10, synes detta utgöra en anledning att icke nu upptaga denna fråga på nytt. Ett ytterligare, i och för sig tillräckligt skäl att icke frångå det ur praktisk synpunkt lämpliga talet 10 är att, såsom tidigare framhållits, valet av normalskatteunderlag icke ensamt är av betydelse för kommunbidragets storlek utan att denna storlek helt och hållet beror på relationen mellan normalbidragsprocenten och normalskatteunderlaget.

I fråga om normalbidragsprocenten innebär de sakkunnigas förslag att denna skall utgöra 15. De sakkunniga uttala, att de vid bestämmande av normalbidragsprocenten utgått från att kommunbidragens totalbelopp i stort sett borde hålla sig inom den i propositionen nr 220/1946 angivna kostnadsramen. Det vore då icke lämpligt att anknyta till den bidragsprocent, som i nämnda proposition föreslagits för tilläggs- och änkepensioner, d. v. s. 20. En normalbidragsprocent å 20 skulle innebära att bidraget för en kommun med 15 skattekrönor per invånare beräknades efter 30 procent. Eftersom normalskatteunderlaget i riket numera snarare torde över- än understiga 15 skattekrönor per invånare kunde man — visserligen med grov approximering — säga, att en normalbidragsprocent å 20 skulle innebära en ökning av de i 1946 års proposition beräknade kommunbidragen med minst 50 procent, i vad bidragen avsåge tilläggs- och änkepensioner. En sådan ökning hade de sakkunniga icke funnit motiverad. De sakkunniga räknade med att om normalbidragsprocenten fastställdes till 15, kommunbidragen under de närmaste åren ungefärligen skulle hålla sig inom den ifrågasatta kostnadsramen eller i varje fall icke mera nämnvärt öka.

De sakkunnigas förslag innebär alltså, att varje kommuns *allmänna andel* i pensionskostnaderna skall utgå efter en procentsats, som erhålles genom att multiplicera antalet skattekrönor per invånare i kommunen med 1,5.

Enär detta beräkningssätt åtminstone teoretiskt kan leda till att en kommun skulle få bidraga med högre belopp än hela kostnaden för ifrågavarande förmåner — nämligen om antalet skattekronor per invånare överstiger $66\frac{2}{3}$ — föreslås vidare att bestämmelsen om den allmänna andelens beräkning kompletteras med en spärregel av innebörd att bidragsprocenten aldrig får överstiga 100.

Bidragsskyldigheten i fråga om pensionsberättigad som byter bosättningskommun.

De i 1946 års proposition föreslagna bestämmelserna inneburo i princip — i likhet med vad som nu gäller — att varje kommun skulle bidra till pensionsförmån som kommunens pensionsnämnd beviljat, så länge förmånen utginge. De sakkunniga föreslå, att skyldigheten att för visst år erlægga kommunbidrag i stället skall åvila den kommun där den pensionsberättigade är mantalsskriven.

De sakkunniga uttala, att starka såväl praktiska som principiella skäl talade för en sådan regel. Den i 1946 års proposition ifrågasatta ordningen för kommunbidragets bestämmande vid ökning av pensionsförmån läte sig icke förenas med de sakkunnigas förslag om gradering av kommunbidragen med hänsyn till skatteunderlaget i varje kommun. Enligt de sakkunnigas mening vore det överhuvud icke möjligt att utforma bestämmelserna för en uppdelning av kommunbidragen mellan olika kommuner så att icke resultatet därav i de enskilda fallen komme att avvika från den princip varpå uppdelningen grundade sig. Till belysning härav anföra de sakkunniga åtskilliga exempel (betänkandet sid. 48—50). Skulle kommunbidraget till kostnaden för viss pensionsberättigad alltid betalas av en enda kommun kunde, framhålla de sakkunniga, hela kostnaden läggas antingen på den kommun som först beviljat vederbörande en pensionsförmån eller också på den kommun där den pensionsberättigade hade sitt hemvist. Det senare alternativet syntes utan tvekan vara att föredraga. Sparsamhetsintresset torde icke bli sämre tillgodosett med en sådan ordning. Man finge nämligen utgå från att den kommun som beviljade en pensionsförmån så gott som undantagslöst räknade med att sökanden skulle stanna kvar i kommunen. Dessutom stode det alltid inflyttningskommunen fritt att pröva förutsättningarna för förmånens bestånd. I detta avseende bleve sparsamhetsintresset snarare bättre tillgodosett än som nu vore fallet. Den nya kommunen hade nämligen för närvarande icke något intresse av att pröva det berättigade i en pension, som den icke behövde bidra till, och den ursprungliga kommunen saknade oftast möjligheter att bedöma en utflyttad pensionärs förhållanden. Den föreslagna principen torde ej heller vara ägnad att inge några betänkligheter ur administrativ synpunkt. I 1946 års proposition hade föreslagits, att kommunbidraget för de genom omräkning fastställda pensionerna skulle

gäldas av den kommun, där den pensionsberättigade var mantalsskriven vid utgången av år 1947. Med en sådan ordning skulle det kunna inträffa, att 1947 års mantalsskrivningskommuner under många år finge bidra till kostnaderna för pensioner som de icke beviljat och som utginge till personer vilka efter endast något års vistelse i kommunerna flyttade därifrån. Det syntes då vara konsekvent att taga steget fullt ut och alltid låta bidragskyldigheten följa mantalsskrivningen.

Förslaget ekonomiska verkningar.

Beträffande de särskilt undersökta 232 kommunerna ha de sakkunniga beräknat de erforderliga utdebiteringarna för kommunbidragens täckande dels enligt socialvårdskommitténs förslag och dels enligt de sakkunnigas förslag. Kommunerna ha därvid inplacerats i bostadskostnadsgrupp i enlighet med en av socialvårdskommittén för dess kostnadsberäkningar preliminärt gjord ortsgropper. Sammanlagda beloppet i en viss kommun av de behovsprövade pensionerna under ett år har beräknats med utgångspunkt från antalet pensionsberättigade i kommunen hösten 1946 samt vissa antaganden rörande det genomsnittliga beloppet av behovsprövade förmåner för olika kategorier av pensionärer. En sammanställning av resultatet av beräkningarna återfinnes i vissa såsom bilaga till detta statsrådsprotokoll fogade tabeller (*Tabell I och II*).

De sakkunniga framhålla, att deras förslag enligt dessa beräkningar skulle innebära en betydande utjämning i förhållande till socialvårdskommitténs förslag. Enligt sistnämnda förslag skulle sålunda 65 av de undersökta kommunerna ha haft en utdebitering överstigande 1 krona per skattekrona, därav 6 över 2 kronor. Enligt de sakkunnigas förslag skulle endast 5 kommuner haft mer än 1 krona per skattekrona, och ingen av dessa skulle ha kommit upp till 2 kronor. Å andra sidan skulle 36 kommuner haft en utdebitering å högst 20 öre per skattekrona enligt socialvårdskommitténs förslag mot 23 kommuner enligt de sakkunnigas förslag. I bostadskostnadsgrupp I skulle 69 av de 148 landskommuner, som vid de sakkunnigas undersökning hänförts till denna grupp, med socialvårdskommitténs förslag fått utdebitera högre belopp än 80 öre per skattekrona, under det att enligt de sakkunnigas förslag icke någon av dessa kommuner skulle kommit upp till mer än 80 öre per skattekrona. Kommunbidraget skulle ha varit lägre enligt de sakkunnigas förslag än enligt socialvårdskommitténs i sammanlagt 141 av de undersökta kommunerna, varav 3 städer, och högre i 91 kommuner, varav 33 städer. För 18 landskommuner skulle minskningar på mer än 1 krona ha uppkommit. Ökningarna per skattekrona vore mindre betydande. I 64 av de 91 kommuner, där ökning skulle ha uppkommit, motsvarade denna icke mer än 10 öre per skattekrona. Endast i 5 kommuner, varav 2 städer, skulle ökningen ha överstigit 20 öre per skattekrona. De högsta ökningarna skulle ha uppkommit för Tådene i Älvsborgs län med 29 öre

samt Stockholms stad och Lovö med 28 öre per skattekrona. Kommuner med högt skatteunderlag vore i vad anginge folkmängden överrepresenterade i undersökningen, varför den i bilagan redovisade ökningen av kommunbidragens totalbelopp för de undersökta kommunerna icke återspeglade de verkliga förhållandena för riket i dess helhet.

På grundval av socialvårdskommitténs kostnadsberäkningar — dock med den avvikelser att de sammanlagda kostnaderna för invalidpensioneringen i överensstämmelse med vad som antagits i 1946 års proposition förutsatts icke komma att överstiga 200 miljoner kronor — ha de sakkunniga uppskattat samtliga tilläggspensioner till 152,97 miljoner kronor och samtliga bostadstillägg till 73,96 miljoner kronor, därav i grupp II 13,52, i grupp III 22,68, i grupp IV 11,13 och i grupp V 26,63 miljoner kronor. Ortsandelarna i bostadstilläggen enligt de sakkunnigas förslag skulle utgöra 24,95 miljoner kronor. Å den återstående delen, 202,08 miljoner kronor, skulle om man räknade efter medeltalet för 1944 års skatteunderlag — 15,2 skattekronor per invånare — kommunbidrag utgå efter $(1,5 \times 15,2 =)$ 22,8 procent eller med 46,07 miljoner kronor. Det sammanlagda kommunbidraget vid en gradering med hänsyn till 1944 års skatteunderlag skulle sålunda uppgå till omkring 71 miljoner kronor. I 1946 års proposition hade kommunbidragen beräknats till omkring 67 miljoner kronor. Till de nämnda kostnaderna för kommunerna komme kostnaderna för de särskilda bostadstilläggen, men beloppen därav kunde icke uppskattas.

I detta sammanhang må framhållas att de sakkunniga icke gjort någon kostnadsberäkning beträffande kommunbidragen till änkepensionerna.

Yttrandena över de sakkunnigas förslag.

De sakkunnigas förslag har i princip tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *statskontoret, riksräkenskapsverket, alla länsstyrelser utom länsstyrelserna i Södermanlands och Älvsborgs län* samt omkring *tre fjärdedelar av de hörda kommunerna*. Allmänt framhålles att förslaget syntes vara ägnat att åstadkomma en fördelning av kostnaderna vilken vore avgjort rättvisare än den nuvarande. I vissa av yttrandena förbindes detta omdöme med en erinran om att den ojämnhet, som berodde på att pensionskostnaderna per invånare varierade, komme att kvarstå. Några av de tillstyrkande yttrandena innehålla erinringar mot förslaget i detaljfrågor.

Förslaget har helt avstyrkts eller på väsentliga punkter utsatts för kritik i yttranden av *socialstyrelsen, pensionsstyrelsen, socialvårdskommittén, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Södermanlands och Älvsborgs län, stadsförbundet, landskommunernas förbund och fattigvårds- och barnavårdsförbundet* ävensom av åtskilliga kommuner, främst större och medelstora städer.

I åtskilliga yttranden riktar sig kritiken mot de sakkunnigas inställning till frågan till vilka slag av pensionsförmåner kommunbidrag skall utgå. Sålunda anse ett tiotal städer samt några landskommuner, att staten helt bör svara för alla pensionskostnader utom de särskilda bostadstilläggen. Som motivering för denna ståndpunkt anföres i huvudsak följande. Folkpensioneringen vore i princip en statlig uppgift. Det enda av de sakkunniga åberopade skälet för kommunbidragens bibehållande — att de erfordrades för åstadkommande av en effektiv prövning av pensionsansökningarna från pensionsnämndernas sida — vore icke hållbart. Misstroendet mot kommunerna vore oberättigat. Därtill komme att pensionsnämndernas verksamhet granskades av pensionsstyrelsens ordsambud och den faktiska beslutanderätten i pensionsfrågor låge hos pensionsstyrelsen, varför kommunernas möjligheter att påverka pensionskostnaderna vore starkt beskurna.

Länsstyrelsen i Södermanlands län, fattigvårds- och barnavårdsförbundet samt några kommuner anse av liknande skäl att samtliga pensionskostnader utom de särskilda bostadstilläggen och den del av de ordinarie bostadstilläggen, som kan betraktas såsom »överstandard», helt böra bekostas av staten. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* gör gällande att någon större risk för missbruk icke kunde anses föreligga och ifrågasätter därför, om icke kostnaderna för tilläggs pensioner, änkepensioner och ordinarie bostadstillägg, speciellt i den mån de inginge i den föreslagna allmänna andelen, helt borde bestridas av statsmedel. I varje fall borde denna andel bestämmas efter en lägre procentsats än de sakkunniga föreslagit.

Från några håll hävdas att tillräckliga skäl ej föreläge för att låta kommunerna bidra till den del av bostadstillägget, som icke utgjorde Ortsandel. Denna ståndpunkt intages av socialstyrelsen, länsstyrelsen i Värmlands län samt ett par kommuner. *Socialstyrelsen* åberopar därvid att intresset av en effektiv inkomstprövning syntes vara tillgodosett redan genom kommunens skyldighet att bidra med viss Ortsandel. *Länsstyrelsen i Värmlands län* påpekar, att kostnaden för bostad och bränsle i Ortsgrupp I inräknats i den allmänna ålderspensionen. Det syntes obilligt att kommunerna inom grupperna II—V delvis skulle få bestrida den del av bostadstillägget som motsvarade den ökade kostnaden inom gruppen för en bostad, likvärdig den som inom grupp I kunde erhållas för det i den allmänna ålderspensionen inräknade bostadskostnadsbeloppet.

En kommun (*Västerås stad*) yrkar att staten helt skall svara för de ordinarie bostadstilläggen.

De sakkunnigas förslag om Ortsandel i bostadstilläggen kritiserar i ett flertal yttranden. Vissa remissinstanser yrka att den särskilda Ortsandelen helt slopas, medan andra anmärka endast på de sakkunnigas beräkning av Ortsandelens storlek.

Stadsförbundet framhåller såsom anmärkningsvärt att de sakkunnigas beräkning av ortsandelen byggde på socialvårdskommitténs förslag om kommunbidragens storlek i de olika bostadskostnadsgrupperna, trots att kommittén i motiveringen icke ens angivit att någon uppskattning av överstandardens varit bestämmande för dess förslag i denna del. Tvärtom hade kommittén uttryckligen framhållit att den bedömt avvägningen av kommunbidragen till bostadstilläggen »som en ren lämplighetsfråga». Förbundet funne därför de sakkunnigas förslag ogrundat. Liknande synpunkter anföras av flera kommuner, bl. a. *Västerås stad*. *Göteborgs stad* uttalar att den högre standarden i de högre ortsgrupperna närmast framstode som resultatet av ett allmänt ekonomiskt och socialt framåtskridande inom samhället och att man hade grundad anledning antaga att åtgärder så snart som möjligt komme att vidtagas för att den ännu kvarstående standardskillnaden i görligaste mån komme att elimineras. Betraktade man saken på detta sätt, kunde riktigheten av de sakkunnigas uppfattning med skäl ifrågasättas. *Norrköpings stad* anser det vara oriktigt att taga goda bostadsförhållanden till intäkt för en straffskatt på vissa kommuner, helst som detta främst skulle drabba de kommuner vilka till följd av »överstandardens» komme att få vidkännas icke oväsentliga utgifter för särskilda bostadstillägg. Staden bestrede därför varje rättmätighet i förslaget om en kommunal ortsandel i bostadstilläggen. En sådan andel måste för övrigt, hur den än konstruerades, bära prägel av godtycke. *Nyköpings stad* uttalar att intet som helst bevis förebragts för påståendet att bostäderna skulle vara av bättre standard i de högre än i de lägre ortsgrupperna. Kommunbidragen till bostadstilläggen borde därför utgå efter samma regler som beträffande övriga pensionsförmåner. Även *Kalmar stad* samt *Njutångers* och *Alnö kommuner* anse att kostnaderna för bostadstilläggen böra fördelas på samma sätt som kostnaderna för tillägs- och änkepensioner.

Stockholms stads drätselnämnd uttalar att det med hänsyn till aktuella bostadspolitiska målsättningar vore tveksamt, huruvida en kommuns strävanden att höja bostadsstandardens borde få till följd ökade kostnader för folkpensioneringen. Bortsett därifrån borde man ha rätt att kräva, att värdet av en överstandard bleve riktigt beräknat. Emellertid hade de sakkunniga endast utgått från socialvårdskommitténs på en lämplighetsprövning grundade förslag angående kommunbidragens storlek och behandlat dess antaganden såsom om de varit mått på överstandardens. En approximativ uppskattning med ledning av tillgängligt statistiskt material gäve emellertid vid handen, att de sakkunnigas regel för Stockholms del gäve ett för högt värde. För Stockholm skulle de kommunala bidragen till bostadstilläggen vid 1945 års skatteunderlag stiga till 74,4 procent av kostnaderna. Uppenbarligen borde man, om de sakkunnigas förslag antoges, ej längre kalla bostadstilläggen statliga. De bleve kommunala tilläggs pensioner med ett blygsamt statsbidrag av ungefär 25 procent. Då därtill bostadstilläggen

i Stockholm måste kompletteras med rent kommunala bostadstillägg, bleve den statliga insatsen i realiteten än obetydligare. *Överståthållarämbetet* — som helt avstyrker de sakkunnigas förslag — har funnit dessa invändningar befogade. Det syntes ämbetet obilligt att ålägga Stockholm en årlig bidragsskyldighet av omkring 16 miljoner kronor utan att frågan om den s. k. lokala förmånens storlek bleve föremål för en mera ingående undersökning än som varit fallet.

Socialvårdskommittén anför:

Då de sakkunniga för sin kalkyl av ortsandelens storlek åberopa socialvårdskommitténs förslag till bidragsfördelning beträffande bostadstilläggen finner kommittén nödigt framhålla, att dess fördelningsförslag på denna punkt utgjorde en avvägning efter skälighetsgrunder som inte utan vidare kan tagas till intäkt för en sådan kalkyl som de sakkunniga gjort. Det bör särskilt framhåvas, att de av kommittén föreslagna och av statsmakterna godkända bostadstilläggen variera icke blott efter den genomsnittliga reala bostadsstandarden i orten utan också efter den lokala hyresmarknadens karaktär samt icke minst efter bränslekostnaderna. Att, som de sakkunniga gjort, förorda mycket kraftiga skillnader — man kan lämpligen tala om en progressiv skala — i ortsandelen för bostadstilläggen kommer därför i många fall att innebära sten på bördan. Också ur en annan synpunkt måste kommittén förorda större varsamhet vid utformningen av ortsandelar än de sakkunniga visat. Socialt sett lär man snarare ha skäl tala om »understandard» på pensionärernas bostäder i många orter än om »överstandard» i andra. Det är alltså önskligt att en avsevärd förbättring av detta bostadsbestånd kommer till stånd i kommuner med låg bostadskostnad, d. v. s. med inget eller lågt bostadstillägg och — enligt de sakkunnigas förslag — ingen eller låg ortsandel. Enligt de sakkunnigas principer skulle en sådan förbättring medföra att hela stegringen i hyreskostnad för pensionärer måste bäras av kommunen i form av höjd ortsandel, så snart omklassificering hunnit verkställas. Ur de synpunkter som socialvårdskommittén har att företräda kan detta icke kallas en riktig princip. Utan att motsätta sig en sådan teknisk uppdelning av kommunbidragen, som de sakkunniga föreslagit, får således kommittén avstyrka att ortsandelen — om densamma accepteras av statsmakterna — ges karaktär av full ersättning för »överstandarden». Vidare får kommittén hävda att ortsandelen, med det blandade underlag för dess beräkning som föreligger, i varje fall måste utformas efter en mera varsam skala än de sakkunniga räknat sig till.

Socialstyrelsen — som i och för sig icke har något att erinra mot att den del av pensionsförmånerna vilken kan anses utgöra s. k. lokal förmån skall bekostas av kommunen — anför att grunderna för beräkningen av den lokala förmånens storlek icke syntes vara övertygande. Även om det icke kommit till uttryck i socialvårdskommitténs motivering, torde man kunna utgå från att de av kommittén föreslagna procentsatserna fastställts med hänsynstagande jämväl till att kommunerna i de högre ortsgrupperna genomsnittligt ansetts ha större ekonomisk bärkraft än kommunerna i de lägre ortsgrupperna. Viss hänsyn borde tagas även till andra levnadskostnader än bostadskostnaderna. Bestämmelserna om en fast grundpension och dyrorts-

graderade bostadstillägg torde nämligen böra uppfattas som en schematisering, där skillnaderna i levnadskostnader för enkelhetens skull i sin helhet lagts på bostadsposten. De synpunkter, som föranlett införande av särskilt bostadstillägg vore icke väl förenliga med de sakkunnigas antagande att de ordinarie förmånerna i högsta bostadsgruppen utgjorde en lokal förmån, motsvarande halva bostadstillägget.

Länsstyrelsen i Norrbottens län och Luleå stad anse det icke troligt, att den av de sakkunniga på teoretisk väg uträknade skillnaden i bostadsstandard för de olika bostadskostnadsgrupperna i allmänhet äger någon motsvarighet i verkligheten. Man hade exempelvis knappast anledning antaga att den s. k. överstandarden skulle vara tre gånger så stor i Östersund som i Kalmar. En för kommunerna lindrigare beräkning av Ortsandelen vore därför motiverad.

Kristianstads stad finner det anmärkningsvärt att hänsyn icke tagits till kommunernas kostnader för pensionärshemmen vid beräkningen av kommunandelen i bostadstilläggen. För stadens del utgjorde utdebiteringen för pensionärshemmen 14,2 öre per skattekrona.

Ett par landskommuner yrka att de ordinarie bostadstilläggen helt skola bekostas av vederbörande kommun.

De sakkunnigas ståndpunkt att kommunbidragen (den allmänna andelen) böra avvägas efter kommunernas ekonomiska bärkraft har med enstaka undantag mötts med allmänt gillande. Socialvårdskommittén anför emellertid principiella synpunkter mot en sådan gradering. Kommittén framhåller att en avvägning av kommunbidragen efter kommunernas skattekraft måste få konsekvenser för andra delar av socialvården och då närmast socialhjälp. Om vid den blivande socialhjälp-reformen staten komme att lämna kommunerna bidrag med 50 procent, skulle ändå skillnaden mellan kommunernas kostnader för folkpensioner och socialhjälp bli betydande i kommuner med lågt skatteunderlag. En sådan ordning måste uppenbarligen utgöra en för hård press på det kommunala organet vid dess invaliditets- och inkomstprövning. I en kommun med mycket högt skatteunderlag bleve effekten den motsatta. Sådana kommuner skulle kunna få högre statsbidrag, om de lämnade socialhjälp, än om folkpension beviljades. Ytterlighetsfallen kunde undgås genom införande av en undre och en övre gräns för kommunbidragen. Den undre gränsen torde emellertid knappast kunna sättas högre än till 10 procent. Även med en sådan minimigräns skulle en betydande spänning mellan kommunernas andel i folkpensioner och socialhjälp kvarstå. Följden därav torde bli att man måste variera även statsbidraget till socialhjälp efter skatteunderlaget. Därigenom skulle emellertid kommunernas andel i socialhjälpkostnaden i vissa fall bli så låg att allvarliga olägenheter kunde befaras. Det syntes därför kommittén angeläget att behovet av skatteutjämning tillgodosåges på

andra vägar än genom variation av kommunernas andelar i kostnaderna för folkpensioneringen.

Pensionsstyrelsen — som anser det i och för sig önskvärt att kommunernas ansvar för pensionskostnaderna avväges efter kommunernas ekonomiska bärkraft — anför att förslaget emellertid bl. a. medförde den nackdelen att i kommuner med svagt skatteunderlag spännvidden mellan folkpensions- och fattigvårdsutgifter ytterligare ökade med därav följande nackdelar för invaliditetsbedömningen och inkomstprövningen. I mycket skatte-tyngda kommuner skulle utgiften för folkpensionerna bli så obetydlig, att kommunbidraget komme att sakna praktisk betydelse för åstadkommande av en effektiv prövning av pensionsansökningarna. Dessa omständigheter bleve av särskild betydelse vid en eventuell decentralisering av inkomstprövningen.

De sakkunnigas förslag om gradering efter skatteunderlaget per invånare har visserligen godtagits i det övervägande antalet yttranden, men från åtskilliga håll har ur olika synpunkter erinringar framställts i fråga om skatteunderlagets användbarhet såsom måttstock på kommunernas bärkraft. Sålunda uttalar *pensionsstyrelsen* att grundade invändningar kunde riktas mot de sakkunnigas antagande att skatteunderlaget per invånare hade samma värde i alla kommuner. Städer och mera stadsmässigt ordnade tätorter hade otvivelaktigt utgifter som icke alls eller endast i ringa mån återfunnes i andra kommuner eller som där helt eller delvis bestredes av staten. Det syntes därför skäligt att bidragsskyldigheten för städer och tätorter baserades på ett reducerat skattekrontal per invånare.

Stadsförbundet, som avstyrker förslaget, anför inledningsvis att förbundet hade mycket svårt att tro på att kommunal bidragsplikt nämnvärt kunde influera på pensionsnämndernas prövning av pensionsfrågorna. Förbundet framhåller därefter, att en gradering efter skatteunderlaget egentligen förutsatte att det allmännas kostnader för folkpensioneringen rätteligen borde vara lika stora per invånare i varje kommun och att detsamma gällde beträffande alla utgiftsbehov, som inverkade på det kommunala skattetrycket. Många andra faktorer än invånarantalet påverkade emellertid storleken av en kommuns utdebiteringsbehov. En gradering efter skatteunderlaget vore därför ej tillfredsställande ur rättvisesynpunkt. Bortsett härifrån kunde man fråga sig om sparsamhetsintresset vid ett genomförande av förslaget skulle bli lika bra tillgodosett i två kommuner med väsentligt olika stort skatteunderlag per invånare. Procenttalet för kommunbidraget borde rimligen främst influera på bedömandet. Man borde icke i sparsamhetens namn uppställa bidragsgrunder, som animerade till generositet från de svagt ställda kommunernas sida men till njuggighet från kommuner med goda ekonomiska resurser. Det vore uppenbart orimligt att av vissa kommuner kräva bidrag med 40 eller 50 procent eller ännu större andel enbart såsom garanti för

att sparsamhetsintresset tillgodosåges, särskilt om man samtidigt förutsatte att för andra kommuners del ett bidrag av mindre än 5 procent skulle erbjuda samma garanti.

Göteborgs stad framhåller att i de större städerna betydande utgifter förekomme, som icke hade någon motsvarighet på landsbygden. För dessa samhällen torde det därför vara nödvändigt att ha ett större antal skattekronor per invånare än landskommuner. Med hänsyn härtill kunde staden icke tillstyrka det föreslagna sättet för bidragsutjämnningen.

Socialstyrelsen uttalar att man vid en jämförelse mellan skatteunderlaget i de olika kommunerna borde taga hänsyn till att i jordbrukskommunerna, vilka utgjorde majoriteten av kommunerna i ortsgrupp I, skattekrornas antal avsevärt påverkades av att de taxerade inkomsterna i betydande utsträckning motsvarades av lågt uppskattade naturaförmåner. Därtill komme att ett visst i kronor uttryckt skatteunderlag hade ett större realvärde i de billigare kommunerna än i de dyrare.

Nyköpings stad framhåller samma synpunkter som Göteborgs stad och socialstyrelsen.

Sundsvalls stad anför att det kunde tyckas, att man i kommuner med större skattekraft lättare skulle kunna bära ökade utgifter än i kommuner med lägre skattekraft. Om skattekraften i en kommun uppginge till 20 kronor per invånare mot 10 kronor i en annan kommun, berodde detta förhållande emellertid icke på att varje skattedragare i den förra kommunen hade dubbelt så stor beskattningsbar inkomst som i den senare utan på förekomsten av ett relativt litet antal stora skatteobjekt. Majoriteten skattedragare funne man i båda fallen bland de mindre inkomsttagarna. Man kunde då fråga sig varför majoriteten av inkomsttagare i kommunen med större skatteunderlag skulle belastas hårdare med kommunbidrag än i den andra kommunen.

Stockholms stads drätselnämnd anser den föreslagna metoden att bestämma kommunernas ekonomiska bärkraft vara mycket schablonmässig. Den relativt låga kommunalskatten i Stockholm kunde icke kompensera de lägre inkomsttagarna för de stora utgifter, som höga hyror och levnadskostnader i övrigt pålade dem. Känsligheten för skattehöjningar vore därför långt större än man på grundval av skatteunderlagets storlek kunde antaga.

Från några håll invändes att skatteunderlaget icke vore en rättvis jämförelsefaktor, när taxeringarna icke skedde efter likformiga grunder i hela riket.

En gradering — förutom efter skatteunderlaget — även med hänsyn till den sammanlagda utdebiteringen ifrågasattes av några kommuner, däribland städerna *Kristianstad*, *Borås* och *Trollhättan*, *Svegs köping* och *Nikolai kommun*. Som skäl härför åberopas att en kommuns ekonomiska bärkraft uppenbarligen vore beroende icke blott av skatteunderlaget utan även av utdebiteringens storlek.

Länsstyrelsen i Södermanlands län framför vissa betänkligheter mot en gradering helt efter skatteunderlaget, när kommuner med högt skatteunderlag i förhållande till invånareantalet det oaktat kunde på grund av för dem säregna förhållanden ha ansträngd ekonomi.

Några kommuner framhålla önskvärdheten även en gradering jämväl med hänsyn till den relativa förekomsten av folkpensionärer, för vilka kommunbidrag skall utgå. Därvid anföres att befolkningsstrukturen inom de olika kommunerna även enligt de sakkunnigas förslag väsentligt komme att inverka på kommunbidragens storlek, vilket ur rättvisesynpunkt vore otillfredsställande. I denna riktning uttala sig bl. a. *Gävle* och *Solna* städer, *Sollentuna* och *Alvesta* köpingar samt *Bunkeflo kommun*.

En fullständig utjämning av kommunernas kostnader för tilläggs- och änkepensioner till ett enhetligt belopp per skattekrona föreslås av *landskommunernas förbund*. Enligt förbundets mening fyllde kommunbidragen icke någon funktion för åstadkommande av omsorgsfull behovsprövning. Däremot kunde det möjligen hävdas att kommunerna borde lämna ett skäligt tillskott till statens betydande utgifter för de höjda folkpensionerna, när folkpensionsreformens genomförande kunde förväntas medföra en minskning av kommunernas fattigvårdskostnader. Frågan om kommunbidrag till folkpensioneringen vore därför en ren skälighetsfråga. Även enligt de sakkunnigas förslag skulle kommunbidragen vålla ett ganska ojämnt skattetryck, beroende på kommunernas olika struktur. När folkpensioneringen allmänt erkändes vara en riksangelägenhet, vore förslaget icke hållbart. Av dessa skäl hävdade förbundet, att kommunernas bidrag till folkpensionskostnaderna — med undantag för bostadstilläggen — borde fixeras till ett för samtliga kommuner enhetligt utdebiteringsbelopp per skattekrona, t. ex. 30 öre. Ett sådant system skulle innebära högst betydande administrativa förenklingar. Vad förbundet sålunda föreslagit byggde icke på en fullständigt ny princip. Den allmänna kyrkoavgiften utgjorde nämligen en nära motsvarighet till ett på dylikt sätt konstruerat kommunbidrag. I fråga om kommunernas bidrag till bostadstilläggen tillstyrkte förbundet de sakkunnigas förslag. Liknande synpunkter anföres av *Stora Kopparbergs kommun*, som emellertid anser att även den allmänna andelen av bostadstilläggen bör utgå med ett enhetligt belopp per skattekrona.

De sakkunnigas val av normalskatteunderlag och normalbidragsprocent har i några yttranden gjorts till föremål för kritik. Sålunda framhåller *socialstyrelsen*, att normalskatteunderlaget i den formel, som enligt förslaget skulle reglera den allmänna andelen, satts till 10 skattekronor per invånare, ehuru denna siffra ganska avsevärt understeg det nuvarande genomsnittstalet för riket. Det vore uppenbart, att en på så sätt bildad formel komme att giva allt mindre godtagbara resultat i samma mån

som skatteunderlaget ytterligare stige och den i formeln insatta siffran sålunda ännu mindre komme att motsvara det verkliga skatteunderlagets genomsnittliga storlek. Formeln borde därför baseras på en siffra för normalskatteunderlaget, som bättre överensstämde med nu rådande förhållanden. En rimlig normalbidragsprocent kunde därefter fixeras med anknytning till den i 1946 års proposition angivna kostnadsramen.

Stadsförbundet anser normalskatteunderlaget och normalbidragsprocenten vara godtyckligt valda. En kostnadsram, vars vidd bestämts av tidigare föreslagna men av riksdagen underkända kommunbidragsgrunder, hade icke utan vidare bort tagas som rättesnöre för utformande av ett nytt förslag. Tvärtom borde utformandet av grunderna för bidragen ske utan hänsynstagande till frågan om bidragens totalbelopp.

Några städer yrka att bidragsprocenten för den allmänna andelen bestämes till 1 procent för varje skattekrone per invånare. Denna ståndpunkt motiveras i ett par fall med att ett normalskatteunderlag av 15 kronor per invånare bättre än det av de sakkunniga föreslagna normalskatteunderlaget 10 kronor överensstämde med de verkliga förhållandena. Andra uttala att en bidragsprocent av 1 procent för varje skattekrone per invånare vore tillräcklig för att det av de sakkunniga angivna syftet med kommunbidragen skulle uppnås.

En kommun föreslår en bidragsprocent av $\frac{1}{2}$ procent för varje skattekrone.

Överståthållarämbetet — vilket såsom nämnts i första hand helt avstyrker de sakkunnigas förslag — anser att det med hänsyn till de för Stockholms del betänkliga ekonomiska konsekvenserna av förslaget kunde övervägas att nedsätta det såsom mål för kommunernas sammanlagda bidrag angivna beloppet, 70 miljoner kronor. Detta kunde ske genom att sänka den faktor, med vilken antalet skattekronor per invånare skall multipliceras, till något lägre tal än 1,5.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser det böra övervägas, huruvida icke kommunbidragen borde i någon mån reduceras.

Socialvårdskommittén framhåller att de omständigheter som föranlett de sakkunniga att välja ett normalskatteunderlag av 10 skattekronor per invånare och en normalbidragsprocent av 15 vore starkt tillfälligt betonade. Det syntes därför ofrånkomligt att om förslaget lades till grund för lagstiftning denna finge provisorisk karaktär. Lagen borde till att börja med gälla endast för viss tid, förslagsvis till den 1 januari 1951.

En kommun ifrågasätter, om icke bidragsprocenten borde omprövas med regelbundna mellanrum, och en annan föreslår att det procenttal, varmed skattekrontalet per invånare skall multipliceras, bestämmes för varje år efter särskild prövning.

I åtskilliga yttranden föreslås en lägre gräns uppåt för kommun-

bidraget än hela kostnaden. Några remissinstanser anse även gräns nedåt vara erforderlig. Sålunda förordar *pensionsstyrelsen*, under åberopande att det syntes olämpligt att en alltför stor del av pensionskostnaderna överfördes på kommunerna, maximering av den allmänna andelen till viss procent av de kostnader, på vilka den beräknades. Styrelsen framhåller därjämte att förslaget, även om en övre gräns för kommunbidraget fixerades, vid en mera kraftig försämring av penningvärdet skulle kunna medföra en överföring av folkpensionskostnader från staten till kommunerna, vilken icke varit avsedd. Åtgärder därutinnan syntes emellertid kunna anstå tills frågan blivit mera aktuell.

Socialvårdskommittén, vilken såsom nämnts i första hand helt avstyrker de sakkunnigas förslag, anför att man med utgångspunkt från de sakkunnigas motivering för kommunbidragen — att förmå kommunernas pensionsnämnder att företaga en effektiv prövning av pensionsansökningarna — icke rimligen kunde göra gällande att vissa kommuner måste bestrida över hälften av kostnaderna för tilläggspensioner och änkepensioner. De sakkunniga hade ensidigt inriktat sig på att gradera kommunandelarna så att man vid likformig behandling skulle få lika stora kostnader per skattekrona i alla kommuner. Enligt kommitténs mening måste även den absoluta storleken av det belopp med vilket pensionsnämnden genom bifall till en ansökan komme att belasta kommunen antagas öva ett betydande inflytande. Kommunandelar på 40 eller 50 procent kunde icke motiveras på sätt som skett utan det vore fråga om något helt annat, nämligen en metod för att åstadkomma skatteutjämning. I detta syfte skulle folkpensioneringen i många kommuner förvandlas till en väsentligen kommunal uppgift, en utveckling som måste betraktas såsom olycklig. Om de sakkunnigas förslag lades till grund för lagstiftning, vore det enligt kommitténs mening ofrånkomligen nödvändigt med en övre spärr för den allmänna andelen, förslagsvis 30 procent. Den tidigare framhållna synpunkten om det absoluta beloppets betydelse motiverade även en undre gräns för kommunbidraget. Enligt kommitténs mening borde den allmänna andelen aldrig få understiga 10 procent. Kommittén ville i detta sammanhang även erinra om att taxeringarna ej skedde landet över efter så enhetliga normer, att det kunde vara försvarligt att på sätt de sakkunniga gjort draga de yttersta konsekvenserna av de tankegångar, som låge till grund för förslaget.

Socialstyrelsen förordar en lägsta bidragsprocent av 12,5 — eller samma som nu gäller — och en högsta bidragsprocent av 30. Styrelsen anför som motivering härför att den allmänt erkända huvudgrunden för kommunbidrag, nämligen intresset av en effektiv prövning av pensionsansökningarna, kommit alltför mycket i bakgrunden vid utformandet av de sakkunnigas förslag. Beträffande den undre gränsen ville styrelsen särskilt framhålla att tilläggspensioner och bostadstillägg enligt nuvarande skattebestämmelser i regel i sin helhet komme att utgöra beskattningsbar inkomst enligt kommu-

nalskattelagen och att kommunen följaktligen skulle få direkt fördel av att höga pensioner beviljades, därest bidragsprocenten vore lägre än den kommunala utdebiteringen. Erkände man att folkpensioneringen i princip vore en statlig uppgift, kunde det icke vara motiverat med så höga kommunbidrag, som förslaget medgäve.

Länsstyrelsen i Uppsala län gör gällande, att den absoluta gränsen för kommunens bidrag borde sänkas till hälften eller tre fjärdedelar av hela kostnaden. Det kunde nämligen, även om en kommun hade ett högt antal skattekronor per invånare, icke vara skäligt att lägga hela kostnaden på kommunen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län ifrågasätter, huruvida icke den föreslagna spärregeln borde något modifieras, när det knappast kunde antagas vara åsyftat att en kommun med aldrig så gott skatteunderlag borde betala hela kostnaden för tilläggs- och änkepensioner samt ordinarie bostadstillägg.

Stockholms stadsfullmäktige anse de för Stockholms vidkommande föreslagna kommunbidragen icke stå i rimligt förhållande till syftet med dessa bidrag. Fullmäktige funne ytterligare utredning vara erforderlig, därest kommunernas bidrag skulle fastställas till högre procenttal än 20. Skulle likväl statsmakterna anse statsfinansiella skäl påfordra att bidrag omedelbart uttoges av den storleksordning, som socialvårdskommittén och de sakkunniga räknat med, borde bidragen i vart fall maximeras till de procenttal, som socialvårdskommittén föreslagit.

Lidköpings stad, som i första hand helt avstyrker de sakkunnigas förslag, anser den allmänna andelen i varje fall böra maximeras till 20 procent av kostnaden.

Trollhättans stad förordar att bidragsprocenten i intet fall beräknas på mer än ett visst antal skattekronor, t. ex. 10.

De sakkunnigas förslag att skyldigheten att gälda kommunbidrag skall åvila mantalsskrivningskommunen har med enstaka undantag i princip tillstyrkts. Allmänt uttalas att ett sådant system skulle medföra betydande praktiska fördelar.

Några kommuner ha emellertid förordat bibehållande av den i detta hänseende nu gällande ordningen. Därvid har främst åberopats att förslagets genomförande kunde befaras öka tvisterna angående rätt mantalsskrivningskommun och föranleda kommuner att söka påverka pensionsberättigade att flytta från kommunen.

Landskommunernas förbund ifrågasätter möjligheten av att utan vidare genomföra en så radikal förenkling som att låta kommunbidrag bäras av mantalsskrivningskommunen. Det vore nämligen icke ovanligt att en kommun inom en annan kommun hade en för pensionärer avsedd anstalt, som icke fölle under 14 § 6 mom. folkbokföringsförordningen. Såsom exempel kunde nämnas att Danviks hem, vilket mottog åldringar från Stockholm,

vore beläget i Nacka kommun, som följaktligen skulle få betala kommunbidrag för å hemmet intagna pensionärer från Stockholm. Möjligen kunde denna olägenhet elimineras genom en ändring av bestämmelserna i folkbokföringsförordningen.

Pensionsstyrelsen och *socialvårdskommittén*, vilka i princip tillstyrka de sakkunnigas förslag i denna del, förorda vissa jämkningar i förslaget, till vilka jag senare återkommer.

Kommunbidragen och den allmänna skatteutjämningen.

I de sakkunnigas betänkande behandlas förutom frågan om grunderna för kommunernas bidragskyldighet till folkpensioneringen även ett spörsmål, som jag icke tidigare berört, nämligen kommunbidragens ställning till den allmänna skatteutjämningen. Det torde vara lämpligt att först lämna en kort redogörelse för gällande bestämmelser på detta område och för frågans tidigare behandling.

Gällande bestämmelser.

Enligt förordningen den 16 december 1927 (nr 462) angående understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligt skattetyngda kommuner gäller såsom villkor för att understöd skall kunna utgå till en kommun bl. a.,

a) att den kommunalskatt och landstingsskatt, som under året beslutats till utdebitering, tillhoppa skola ha föranlett så högt skattetryck att detta överstiger 10 kronor per skattekrona; samt

b) att de utgifter för kommunens kyrko-, folkskole-, fattigvårds- och barnavårdsväsen, för vilkas bestridande utdebitering beslutats under året, skola motsvara ett skattetryck av mer än 5 kronor 50 öre per skattekrona.

Om synnerliga skäl därtill äro, må understöd dock kunna utgå, utan att sistnämnda villkor uppfylles.

Understöd beräknas efter en i förhållande till skattetrycket stigande skala. Enligt en särskild spärregel (den s. k. 5:50-regeln) må understöd icke utgå med högre belopp än som erfordras för att nedbringa skattetrycket för de under b) nämnda ändamålen till 5 kronor 50 öre per skattekrona.

Slutligen må nämnas, att Kungl. Maj:t äger besluta om högre eller lägre understöd än som framgår av de antydda reglerna.

Vid fastställande av skatteutjämningsunderstöd skall som synes särskild hänsyn icke tagas till utgifter för folkpensioneringen.

Tidigare behandling av frågan.

I skrivelse den 7 juni 1935 (nr 298) anhöll riksdagen om undersökning rörande sådan ändring i skatteutjämningsförordningen, att vid beräkning av skattetrycket behörig hänsyn toges till kommunernas utgifter för folkpensioneringen. Denna skrivelse överlämnades sedermera till kommunal-

skatteberedningen att tagas i övervägande vid fullgörandet av beredningens uppdrag.

I sitt förut omvämda betänkande angående den kommunala skatteutjämningen föreslog kommunalskatteberedningen en omläggning av skatteutjämningsystemet. Förslaget innebar bl. a. att 5: 50-regeln skulle avskaffas. Beredningen ansåg, att denna regel icke haft odelat fördelaktiga verkningar, och anförde i detta sammanhang bl. a. följande.

Kommunerna ha haft att ombesörja uppgifter, vilka icke tillgodose sådana ändamål som denna spärr avser men vilka varit kommunerna ålagda genom författningsbestämmelser eller eljest genom omständigheternas makt icke kunnat åsidosättas. Detta gäller både angelägenheter, vilka kunna betraktas såsom statliga, och rent lokala uppgifter av obligatorisk natur. Det förefaller otillfredsställande, att utgifter för dessa ändamål skola få en ogynnsammare behandling i utjämningshänseende än kostnaderna för de särskilt angivna statliga ändamålen. Detta förhållande har i vissa fall föranlett kommuner att söka i största möjliga utsträckning bokföra sina utgifter såsom avseende sistnämnda ändamål. Den nuvarande anordningen med dubbla spärrar, en å utdebiteringen för vissa statliga ändamål och en å det sammanlagda kommunala skattetrycket, kan även vara ägnad att påverka kommunernas sparsamhetsintresse i menlig riktning. Uppgår utdebiteringen för ifrågakvarande statliga ändamål till 5 kronor 50 öre per 100 kronor inkomst och överstiger det sammanlagda skattetrycket 10 kronor per 100 kronor inkomst, kan kommunen genom nya utgifter för sagda ändamål öka utdebiteringen och få hela ökningen täckt med statsbidrag. Överskjuter å andra sidan skattebelastningen för nämnda ändamål 5 kronor 50 öre per 100 kronor inkomst, kan bidraget vara beroende av att utgifter göras för lokala ändamål, varigenom det sammanlagda skattetrycket höjes utöver 10 kronor per 100 kronor inkomst.

Beredningen föreslår i anslutning till det anförda, att den nu gällande 5: 50-regeln avskaffas. De faktiska verkningarna av denna regel ha icke varit särskilt omfattande beträffande landskommunerna, och i de fall den haft någon större betydelse för dessa har den ofta drabbat särskilt fattiga och av arbetslöshet tyngda kommuner.

Kommunalskatteberedningens förslag är för närvarande föremål för Kungl. Maj:ts prövning.

Såsom jag tidigare berört yrkades i några vid 1946 års riksdag väckta motioner, att kommunernas utgifter för folkpensionsändamål skulle jämsställas med fattigvårdsutgifter vid beräkning av skatteutjämningsbidrag. Riksdagen ansåg detta spörsmål böra upplagas vid den av riksdagen begärda utredningen angående kommunbidragens storlek.

De sakkunnigas förslag.

De sakkunniga förorda sådan ändring i skatteutjämningsförrordningen, att folkpensioneringen inräknas bland de ändamål, för vilken kommunernas utgifter genom skatteutjämningsunderstöd må kunna nedbringas till 5 kronor 50 öre per skattekrona.

De sakkunniga framhålla i anslutning härtill, att den allmänna skatteutjämningen i första hand avsåge att lindra ett hårt skattetryck, som hade sin grund i att kommunerna fullgjorde åligganden av statlig karaktär. Det vore enligt de sakkunnigas mening uppenbart att folkpensioneringen principiellt sett vore en statsuppgift. Enär det vid utformningen av kommunbidragssystemet icke befunnits möjligt att gradera kommunbidragen med hänsyn till de icke objektivt bestämbara faktorer som kunde påverka kostnaderna, komme även med detta system vissa ojämnheter i utdebiteringen att kvarstå, vilka det vore angeläget att beakta vid den allmänna skatteutjämningen. Slutligen skulle ett utvidgande av området för 5:50-ändamålen vara ägnat att mildra olägenheterna med dubbla spärrar vid skatteutjämningen.

Yttrandena.

De sakkunnigas förslag i denna del har i flertalet remissyttranden tillstyrkts eller lämnats utan erinran. I en del yttranden har emellertid förslaget lämplighet ifrågasatts. Sålunda anser sig *statskontoret* med hänsyn till att kommunalskatteberedningens förslag är föremål för Kungl. Maj:ts prövning icke kunna tillstyrka den av de sakkunniga föreslagna uppmjukningen av bestämmelserna om skatteutjämningsunderstöd. *Socialvårdskommittén* anser att bifall till förslaget skulle komma att öka de av kommunalskatteberedningen konstaterade olyckliga verkningarna av 5:50-regeln. Kommunbidragens hänförande till 5:50-ändamålen skulle vidare medföra att vissa kommuner icke alls riskerade att bidra till pensionskostnaderna, vilket skulle få menliga konsekvenser för pensionsärendenas behandling. Kommittén kunde därför icke tillstyrka förslaget. Även *stadsförbundet* ställer sig starkt kritiskt till detsamma. *Landskommunernas förbund* är tveksamt om lämpligheten att innefatta kommunbidragen i 5:50-regeln. Förbundet anser, att skatteutjämningsunderstödet såsom utjämnande faktor i fråga om de höga utdebiteringarna för kommunbidragen skulle komma att verka synnerligen slumpartat och orättvist. Sålunda skulle en närmare undersökning sannolikt visa att det visst icke genomgående vore de kommuner, där utdebiteringen för kommunbidragen vore hög, som skulle erhålla skatteutjämningsunderstöd. Man kunde vidare befara, att ett innefattande av kommunbidragen i 5:50-regeln skulle bidra till att ytterligare konservera denna regel och därmed fördröja en välbehövlig reform.

Departementschefen.

Alltsedan folkpensioneringens införande genom tillkomsten av 1913 års lag om allmän pensionsförsäkring ha kommunerna haft att bidra till kostnaderna för densamma. Såsom ett skäl härför har anförts att genom folkpensioneringen kommunernas fattigvårdsutgifter minskades. Därjämte har såsom ett motiv för att låta kommunerna delta i kostnaderna åberopats

att man härigenom kunde åvägabringa en effektivare och noggrannare prövning från pensionsnämndernas sida av pensionsansökningarna. Sistnämnda synpunkt betonades starkt av socialvårdskommittén, då den i sitt betänkande med förslag till ny folkpensioneringslag förordade att kommunbidrag alltjämt skulle utgå. För egen del anförde jag vid framläggande av förslaget till den nya folkpensioneringslagen att kommittén måhända något överdrivit betydelsen av denna synpunkt, men att anledning saknades att frångå hittills gällande ordning på detta område, i synnerhet som de ökade pensionsförmånerna komme att från kommunerna avlasta en del fattigvårdskostnader. Enahanda synpunkter anfördes av första särskilda utskottet i dess av riksdagen godkända utlåtande i anledning av propositionen i ämnet. Det må erinras om att riksdagen vid sin prövning av förslaget ansåg, att den fördelning av pensionskostnaderna mellan staten och kommunerna, som föreslagits i propositionen, i huvudsak borde bibehållas.

Med hänsyn till vad sålunda förekommit synes mig anledning saknas att ånyo till diskussion upptaga frågan huruvida kommunerna över huvud böra lämna bidrag till folkpensionskostnaderna, utan utgår jag från att så bör ske. Jag vill härvid också erinra om att i en till innevarande riksdag avlåten proposition (nr 50) förslag framlagts om en viss decentralisering av pensionsärendenas prövning. Genomföres nämnda förslag, komma pensionsnämndernas beslut i ärenden angående ålders- eller änkepension att i princip bliva gällande utan annan granskning från pensionsstyrelsens sida än en rent formell siffergranskning. Att under sådana förhållanden avstå från det ytterligare skäl till noggrann prövning av pensionsansökningarna som kommunbidragen utgöra vore enligt min mening mindre lämpligt.

Vad angår frågan till vilka slag av pensionsförmåner kommunerna skola bidra synes enighet i stort sett råda därom, att staten ensam skall svara för kostnaderna för allmänna ålderspensioner, grundpensioner och blindtillägg, medan kommunerna skola bidra till kostnaderna för tilläggs-pensioner, änkepensioner och bostadstillägg — härvid är bland annat att märka att hustrutillägg utgöres av tilläggs-pension och i förekommande fall bostadstillägg — samt själva helt bekosta de särskilda bostadstilläggen. Det kan förtjäna anmärkas att, om man bortser från de särskilda bostadstilläggen, totalbeloppet av de förmåner, till vilka kommunbidrag sålunda skall utgå, är avsevärt mindre än den andel av de nuvarande folkpensionskostnaderna, till vilken kommunerna bidra. De totala årliga folkpensionskostnaderna uppgå för närvarande till omkring 350 miljoner kronor, därav emellertid endast omkring 35 miljoner kronor utgöras av grund- eller avgiftspensioner och blindhetsersättningar. Till övriga pensionsförmåner å tillhopa omkring 315 miljoner kronor lämnas bidrag av kommunerna och landstingen med omkring 60 miljoner kronor. Den nya folkpensioneringen beräknades komma att draga en årlig totalkostnad av 781 miljoner kronor. Härav utgöra endast omkring 225 miljoner kronor sådana förmåner, till vilka enligt

vad jag nyss anfört kommunbidrag böra utgå. Därest kommunbidragen, såsom riksdagen förutsatt, skola uppgå till ungefär samma belopp som det i propositionen angående den nya folkpensioneringslagen beräknade eller 67 miljoner kronor, måste följaktligen den genomsnittliga bidragsprocenten höjas.

Enligt den intill den 1 januari 1948 gällande ordningen för kommunbidragens beräkning skola kommuner i samma ortsgrupp betala lika stor procentuell andel — lägst $12\frac{1}{2}$ och högst 30 procent — av de till respektive kommuner hänförliga kostnaderna för andra pensionsförmåner än de på grundval av erlagda pensionsavgifter utgående grundpensionerna. Detta system tar sålunda icke någon hänsyn till att såväl behovet av folkpensioner som skatteunderlaget avsevärt varierar i olika kommuner. Följden har också blivit att en del kommuner behövt uttaxera endast något tiotal ören per skattekrona eller ännu mindre för att bestrida kommunbidragen, medan andra kommuner för samma ändamål måst uttaxera flera kronor per skattekrona.

Det förslag rörande kommunbidragens beräkning, som Kungl. Maj:t förra året i enlighet med förslag av socialvårdskommittén framlade för riksdagen men som avvisades av denna, överensstämde i princip med det nuvarande systemet. Såsom framgår av den i det föregående lämnade redogörelsen innebar förslaget, att kommunbidrag skulle utgå för tilläggs- och änkepensioner med 20 procent av kostnaden och för bostadstillägg med 30 procent av kostnaden för ort i bostadskostnadsgrupp II, 40 procent i grupp III, 50 procent i grupp IV och 60 procent i grupp V, samt att särskilda bostadstillägg helt skulle bekostas av vederbörande kommun. Till stöd för sitt avhöjande av förslaget åberopade riksdagen främst, att det icke kunde anses tillfredsställande att bidragen till en i princip statlig verksamhet skulle leda till någon väsentligare olikhet i utdebiteringen inom kommunerna.

De sakkunniga, som tillkallats med anledning av riksdagens hemställan om utredning av kommunbidragsfrågan, ha framlagt ett förslag till kommunbidragens beräkning, vilket i princip innebär att kommunbidragen skola graderas efter kommunernas ekonomiska bärkraft med antalet skattekronor per invånare såsom måttstock. Kostnaderna för sådana pensionsförmåner, vilka kunna betraktas som lokala förmåner — nämligen särskilt bostadstillägg och viss del av ordinarie bostadstillägg — skola dock helt vila på vederbörande kommun.

Förslaget att kommunbidragen i princip skola avvägas efter kommunernas ekonomiska bärkraft har i yttrandena mötts med nästan enhälligt gillande. Socialvårdskommittén har emellertid ställt sig avvisande till förslaget under åberopande av att dess genomförande sannolikt skulle få till följd att även ett blivande statsbidrag till socialhjälpen måste avvägas efter kommunernas bärkraft, varigenom kommunandelen i socialhjälpen i vissa fall

skulle bli så låg att allvarliga olägenheter kunde befaras. För min del kan jag icke finna att en gradering av ett statsbidrag till socialhjälpen efter kommunernas ekonomiska ställning skulle behöva medföra olyckliga verkningar, därest de för socialhjälpen speciella förhållandena beaktas vid den närmare utformningen av bidragssystemet. I likhet med det övervägande antalet remissinstanser delar jag de sakkunnigas uppfattning att en gradering av kommunbidragen efter kommunernas ekonomiska bärkraft är mera rättvis än det nuvarande systemet, vilket föranlett en högst ojämn belastning på kommunerna.

Från åtskilliga håll ha ur skilda synpunkter erinringar riktats mot de sakkunnigas förslag att som mått på kommunernas ekonomiska bärkraft välja antalet skattekronor per invånare. Sålunda har bl. a. pensionsstyrelsen framhållit att städer och mera stadsmässigt ordnade tätorter hade utgifter, som icke alls eller endast i ringa mån återfunnes i andra kommuner, och med hänsyn därtill ansett bidragsskyldigheten för städer och tätorter böra baseras på ett reducerat skattekrontal per invånare. Även om denna synpunkt icke kan fränkännas ett visst berättigande, torde det å andra sidan förhålla sig så att städerna i betydligt större utsträckning än landskommunerna ha andra inkomster än skatteinkomster samt att utgiftsbehovet i många landskommuner röner inverkan av att befolkningens åldersfördelning och ekonomiska ställning är ogynnsammare än i flertalet städer. Då därtill kommer att utformningen av ett system med reducerat skattekrontal för vissa kommuner uppenbarligen skulle vara förenat med betydande praktiska svårigheter, kan jag icke förorda en sådan lösning.

Andra remissinstanser ha gjort gällande att skatteunderlaget icke vore en rättvis jämförelsefaktor, enär ett visst skattekrontal på grund av dyrortsförhållandena icke ägde samma realvärde i alla kommuner och taxeringarna icke skedde efter enhetliga grunder över hela landet. På senare år torde emellertid en betydande utjämning i berörda hänseenden ha ägt rum. Av praktiska skäl torde det vidare vara uteslutet att åstadkomma en ur rättvisesynpunkt fullt oantastlig gradering av kommunbidragen. Jag delar de sakkunnigas uppfattning att det faktiska skatteunderlaget per invånare i stort sett torde vara en riktig jämförelsefaktor i fråga om kommunernas bärkraft. Riksdagen har ju också beträffande statsbidragen till folkskolebyggnader och skolmåltider i princip godtagit skatteunderlaget såsom mått på kommunernas bärkraft.

I några yttranden har yrkats att kommunbidragen skulle graderas icke blott efter skatteunderlaget utan även med hänsyn till den totala utdebiteringen i kommunen. En sådan gradering skulle dock avsevärt komplicera systemet för kommunbidragens beräkning. Önskvärdheten av en minskning av det totala skattetrycket i en viss kommun torde för övrigt böra tillgodoses genom den allmänna skatteutjämningen.

Såsom i en del yttranden framhållits vore det givetvis önskvärt, om man på något sätt kunde avvåga kommunbidragen jämväl efter det varierande behovet av inkomstprövade pensionsförmåner. I likhet med de sakkunniga kan jag emellertid icke se någon möjlighet att objektivt uppskatta detta behov. En metod att åstadkomma en fullständig utjämning av kommunernas utdebitering för folkpensioneringsändamål har föreslagits av landskommunernas förbund, som ifrågasätter att kommunbidraget bestämmes till ett enhetligt belopp per skattekrona i hela riket. Denna väg synes emellertid icke vara framkomlig. Med ett sådant system skulle nämligen ett av syftena med kommunbidragen — att åstadkomma en effektiv prövning av pensionsansökningarna — förfelas. Metoden skulle vidare, även om man valde ett så lågt belopp som 30 öre per skattekrona, medföra den föga tilltalande konsekvensen att kommunbidraget för vissa kommuner bleve större än hela beloppet av de inkomstprövade pensionsförmånerna inom kommunen. Den omständigheten att de sakkunniga vid utformningen av sitt bidragssystem nödgats bortse från att behovet av pensionsförmåner varierar i olika kommuner medför, att en viss ojämnhet i den kommunala utdebiteringen för pensionsändamål fortfarande kommer att kvarstå i händelse av förslagets genomförande. Detta är givetvis en olägenhet, men systemet synes mig likväl innebära så betydande fördelar framför den nu gällande ordningen, att jag i princip vill tillstyrka en avvägning av kommunbidragen efter antalet skattekronor per invånare.

Enligt de sakkunnigas förslag skall en gradering efter skatteunderlaget ej ske över hela linjen. I fråga om de ordinarie bostadstilläggen föreslås nämligen, att kommunerna skola bidraga dels med en av skatteunderlagets storlek oberoende fast Ortsandel och dels med en efter nämnda underlag varierande andel i återstoden. De sakkunniga ha med stöd av vissa uttalanden av socialvårdskommittén utgått från att bostadstilläggen täckte kostnaderna för bostäder av bättre standard än som i allmänhet förefunnes i den lägsta bostadskostnadsgruppen. Enligt de sakkunnigas mening utgjorde bostadstilläggen följaktligen delvis en lokal förmån för pensionstagarna i de högre grupperna, vilken helt borde bekostas av kommunen. Under antagande, att en sådan tankegång legat bakom socialvårdskommitténs förslag till bidragsprocent för bostadstilläggen i de olika bostadskostnadsgrupperna, ha de sakkunniga beräknat den lokala förmånen, Ortsandelen, till $\frac{1}{8}$ i grupp II, $\frac{1}{4}$ i grupp III, $\frac{3}{8}$ i grupp IV och $\frac{1}{2}$ i grupp V. Detta innebär att Ortsandelen i ett bostadstillägg till ogift pensionstagare skulle utgöra 18 kronor 75 öre i grupp II, 75 kronor i grupp III, 168 kronor 75 öre i grupp IV och 300 kronor i grupp V.

De sakkunnigas förslag har i denna del utsatts för kritik i åtskilliga yttranden. Invändningarna ha främst riktat sig mot metoden för beräkningen av Ortsandelens storlek. Även enligt min mening kunna vägande invänd-

ningar riktas mot lämpligheten av de sakkunnigas förslag i denna del. Riktigheten av de sakkunnigas antagande att bostadsstandarden är ungefär lika hög å alla orter inom samma bostadskostnadsgrupp synes med skäl kunna ifrågasättas. Hyresnivå och bostadsstandard följas ej åt; mellan hyresnivåerna inom två orter med samma bostadsstandard torde ofta föreligga en avsevärd skillnad, beroende bl. a. på variationer i byggnadskostnader, tomtpriser och bränslekostnader, ävensom, vid en fri hyresmarknad, på förhållandet mellan tillgång och efterfrågan på bostadsmarknaden. Ett system med ortsandel borde därför, om värdet av »den lokala förmånen» skall kunna fastslås, förutsätta en omfattande statistisk undersökning angående standarden å varje särskild ort. Även om man bortser från de angivna svårigheterna att på ett godtagbart sätt beräkna underlaget för ortsandelens fastställande, är emellertid ett system med fast ortsandel enligt min mening förordat med olägenheter. Den av de sakkunniga föreslagna anordningen skulle, såsom i några yttranden påpekats, innebära att åtgärder för höjande av folkpensionärernas bostadsstandard komme att medföra ökning av kommunens procentuella andel i bostadstilläggen. Då en dylik standardförbättring är högst önskvärd ur social synpunkt, måste ett system som har sådana konsekvenser anses otillfredsställande. Vidare skulle en ortsandel, som utginge oberoende av skatteunderlagets storlek, hårdare drabba kommuner med relativt lågt skatteunderlag än i detta hänseende lyckligare lottade kommuner. Den utjämning av utdebiteringen för folkpensioneringsändamål, som skulle vinnas genom den beträffande återstoden av kommunbidragen föreslagna graderingen efter skatteunderlaget, skulle sålunda i viss utsträckning motverkas genom systemet med fast ortsandel. Jag har låtit verkställa en beräkning av utdebiteringen per skattekrona för kommunbidrag med, respektive utan ortsandel beträffande de 14 av de sakkunniga undersökta kommuner, som enligt de sakkunnigas förslag för pensionsändamål skulle nöd-

K o m m u n	Ortsgrupp	Utdebitering	
		Med ortsandel	Utan ortsandel
Värö	II	0,83	0,51
Ås	»	0,82	0,59
Bro	»	1,25	0,81
Harestad	»	1,13	0,80
Torsby	»	1,40	0,95
Frändefors	»	0,92	0,56
Rommele	»	0,91	0,73
Hagelberg	»	0,83	0,61
Tärna	»	0,89	0,61
Fresta	III	1,11	0,75
Skå	»	0,85	0,46
Solna	IV	0,85	0,55
Göteborg	»	0,94	0,68
Stockholm	V	1,02	0,74

gas utdebitera mer än 80 öre per skattekrona. Beräkningen visar följande resultat.

Ett slopande av ortsandelen skulle sålunda medföra en betydligt större utjämnning av utdebiteringen för kommunbidragen än som skulle uppkomma vid en tillämpning av de sakkunnigas förslag. Detta utgör enligt min mening ett vägande skäl mot systemet med fast ortsandel. Även om ortsandelen bortfaller, torde bidragsprocenten till bostadstilläggen genomsnittligt komma att bli högre i kommuner i de högsta bostadskostnadsgrupperna än i de lägre, när det faktiska skatteunderlaget per invånare i allmänhet är högre i orter, som kunna förväntas bli placerade i de högre bostadskostnadsgrupperna. Ett system utan ortsandel synes vidare innebära en viss förenkling vid uträknandet av kommunbidragen.

Med hänsyn till det anförda förordar jag att kommunbidraget till bostadstilläggen i sin helhet beräknas enligt samma grunder som bidraget till tilläggs- och änkepensionerna, d. v. s. efter en med antalet skattekronor per invånare varierande procentsats.

De sakkunnigas förslag till bidragsskala innebär, att varje kommuns bidrag skall utgå efter en procentsats, som erhålles genom att multiplicera antalet skattekronor per invånare i kommunen med 1,5. De sakkunniga ha kommit fram till detta tal genom att utgå från ett »normalskatteunderlag» av 10 skattekronor per invånare och en bidragsprocent av 15 (»normalbidragsprocent») för en sådan »normalkommun». Den föreslagna bidragsskalan har av det övervägande flertalet remissinstanser lämnats utan erinran, men i några yttranden ha invändningar riktats mot densamma. Bland annat har framhållits att ett normalskatteunderlag av 15 skattekronor per invånare bättre än det av de sakkunniga valda skulle överensstämma med de verkliga förhållandena. Andra ha som skäl för en bidragsskala med en procent för varje skattekrona per invånare åberopat att ett bidrag av denna storleksordning vore tillräckligt för att det av de sakkunniga angivna syftet med kommunbidragen skulle uppnås.

Medelskatteunderlaget per invånare i riket utgjorde enligt 1944 års taxeringar 15,2, enligt 1945 års 16,1 och enligt 1946 års 17,5 skattekronor. Det är sålunda riktigt att ett normalskatteunderlag av 10 skattekronor per invånare är väsentligt lägre än det verkliga medelskatteunderlaget under senare år. Detta normalskatteunderlag har emellertid godtagits för beräkning av statsbidragen till skolmåltider. Dessutom vill jag framhålla att det avgörande för kommunbidragets storlek icke är normalskatteunderlaget utan förhållandet mellan normalskatteunderlaget och normalbidragsprocenten. Såsom tidigare nämnts utgick 1946 års riksdag från att den fördelning av kostnaderna mellan staten och kommunerna som föreslagits i folkpensionspropositionen — där kommunbidragen beräknats till 67 miljoner kronor — i huvudsak borde bibehållas. Höjer man normalskatteunderlaget,

måste man höja även normalbidragsprocenten, om man skall erhålla ett sammanlagt kommunbidrag av den ungefärliga storleksordning som riksdagen förutsatt. Enligt min mening behöver man vid uppgörandet av bidragsskalan icke alls bygga på konstruktionen normalskatteunderlag och normalbidragsprocent. I stället har man att se till, vilken bidragsprocent som kan antagas ge det av riksdagen önskade ekonomiska resultatet. Med en bidragsprocent motsvarande en procent för varje skattekrona per invånare och under antagande att de behovsprövade förmånerna komma att uppgå till de belopp, vartill de beräknats i 1946 års folkpensioneringsproposition, kunna — om såsom jag förordat bidraget till bostadstilläggen utgår efter samma grunder som till tilläggspensionerna — de sammanlagda kommunbidragen uppskattas till 36 miljoner kronor vid ett medelskatteunderlag av 15 skattekronor per invånare i riket och 48 miljoner kronor vid ett medelskatteunderlag av 20 skattekronor per invånare. Dessa belopp synas i alltför hög grad understiga det kommunbidrag, varmed riksdagen räknat. Om procenttalet per skattekrona däremot bestämmes till det av de sakkunniga föreslagna 1,5, kunna kommunbidragens totalbelopp vid ett medelskatteunderlag per invånare i riket av respektive 15, 18 och 20 skattekronor beräknas till respektive 54, 65 och 72 miljoner kronor. Jag finner därför en bidragsprocent av 1,5 för varje skattekrona per invånare vara väl avvägd i nuvarande läge. Emellertid vill jag anmärka, att de gjorda beräkningarna grunda sig på den uppskattning av kostnaderna för folkpensioneringen som verkstälts i 1946 års proposition i ämnet. Kostnaderna för invalidpensioneringen ha i årets statsverksproposition ytterligare nedräknats, varför även kommunbidragens totalbelopp måste komma att underskrida här anförda siffror. Å andra sidan synes det icke uteslulet att vid den definitiva grupperingen av landet i bostadskostnadsgrupper många orter komma att placeras i högre bostadskostnadsgrupp än socialvårdskommittén tänkt sig. Härigenom ökas kostnaderna för bostadstillägg och som en följd härav jämväl kommunbidragens belopp. Några närmare beräkningar i dessa hänseenden har jag icke ansett möjliga att verkställa.

Sakkunnigförslaget innehåller en spärregel av den innebörden att kommunbidraget i intet fall får överstiga hela kostnaden för de pensionsförmåner, till vilka kommunbidrag skall utgå. Däremot upptar förslaget ingen nedre gräns för kommunbidraget. I en del remissyttranden har yrkats, att den övre gränsen måtte bestämmas väsentligt lägre än till 100 procent och att en nedre gräns måtte införas. Därvid har som motiv för en sänkning av den övre gränsen främst åberopats skälighetssynpunkter. Enligt min mening kan ett system, som för vissa kommuner kan leda till en överflyttning på kommunen av den övervägande delen av statens kostnader för vissa pensionsförmåner, icke anses stå i överensstämmelse med statsmakternas avsikter vid utformningen av folkpensionslagen och de däri givna förmåner-

nas finansiering. Jag finner därför en sänkning av den övre gränsen vara motiverad. Frågan var gränsen lämpligen bör sättas kan självfallet vara föremål för delade meningar. Den av socialstyrelsen och socialvårdskommittén förordade gränsen 30 procent synes emellertid vara alltför låg, när såsom jag förordat någon ortsandel i bostadstilläggen icke skall utgå. För min del anser jag gränsen skäligen böra sättas vid 50 procent. Denna gräns innebär att kommunbidrag aldrig kommer att beräknas på högre skattekrontal per invånare än $33\frac{1}{3}$ skattekrona. De remissorgan som ifrågasatt införande av en nedre gräns för kommunbidraget, i allmänhet 10 procent, ha motiverat förslaget med att en icke alltför obetydlig kommunandel erfordrades för en effektiv prövning av pensionsansökningarna. Häremot vill jag invända att med den förordade avvägningen av bidragsprocenten efter skatteunderlaget beviljandet av en viss pensionsförmån inverkar på den kommunala utdebiteringen lika mycket vare sig bidragsprocenten är hög eller låg. Jag kan därför icke finna en nedre gräns vara motiverad. En sådan skulle för övrigt innebära en oskäligt tung belastning på kommuner med särskilt lågt skatteunderlag. Verkningarna av den av mig förordade övre gränsens inverkan på kommunbidragens totalbelopp framgå av följande uppställning, i vilken de beräknade bidragsbeloppen angivas i miljoner kronor.

Medelskatteunderlag per invånare i riket	De sakkunnigas förslag	Utan ortsandel	
		Spärr 100 %	Spärr 50 %
15.....	70	54	54
16.....	73	58	58
17.....	76	61	60
18.....	79	65	63
19.....	82	69	66
20.....	85	72	69
25.....	100	90	81

Till ytterligare belysning av verkningarna av de modifikationerna i de sakkunnigas förslag jag förordat kan nämnas, att för Stockholms del kommunbidraget enligt de sakkunnigas — på antalet pensionsberättigade år 1946 och på 1944 års skatteunderlag grundade — beräkningar skulle uppgå till omkring 20,5 miljoner kronor, medan enligt de av mig förordade grunderna bidraget endast skulle utgå med 14,9 miljoner kronor. I fråga om Göteborg äro motsvarande siffror 6,9 och 4,9 miljoner kronor. Över huvud kommer ortsandelens slopande att i förhållande till sakkunnigförslaget medföra en sänkning av kommunbidragens storlek i de högre bostadskostnadsgrupperna. För bostadskostnadsgrupp I åter innebär det av mig framlagda förslaget ingen ändring i förhållande till sakkunnigförslaget, bortsett från att maximeringen av kommunbidraget till 50 procent i någon enstaka kommun med högt skatteunderlag kan tänkas medföra någon modifikation. I fråga

om departementsförslagets verkningar hänvisas ytterligare till två vid detta statsrådsprotokoll såsom bilaga fogade tabeller (*Tabell III och IV*).

Vid beräklandet av verkningarna av de av mig föreslagna modifieringarna i de sakkunnigas förslag har bortsetts från kommunbidragen till änkepensionerna, enär desamma icke ingå i de sakkunnigas kostnadsberäkningar. Kommunernas sammanlagda bidrag till änkepensionerna torde kunna uppskattas till cirka 3 miljoner kronor.

De sakkunniga ha vidare föreslagit den ändringen i den gällande ordningen att det på ett visst år belöpande kommunbidraget till en viss pensionsförmån skall gäldas av den pensionsberättigades mantalsskrivningskommun under året i stället för av den kommun, vars pensionsnämnd beviljat förmånen. För de sakkunnigas förslag talar att det skulle medföra icke oväsentliga praktiska fördelar. De skäl som i ett par remissyttranden åberopats mot detsamma synas icke äga någon större bärkraft. Jag vill därför i princip ansluta mig till detsamma. Såsom landskommunernas förbund framhållit synes det kunna ifrågasättas, om icke förslagets genomförande bör föranleda viss ändring i folkbokföringsförordningen. Denna fråga torde emellertid kräva närmare utredning.

Såsom framgår av den tidigare lämnade redogörelsen ha de sakkunniga även föreslagit viss ändring i förordningen angående understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligt skattetyngda kommuner. Denna förordning innehåller en särskild spärregel, den s. k. 5:50-regeln, enligt vilken skatteutjämningsunderstöd icke må utgå med högre belopp än som erfordras för att nedbringa skattetrycket för kyrko-, folkskole-, fattigvårds- och barnavårdsändamål till 5 kronor 50 öre per skattekrona. Enligt de sakkunnigas förslag skulle folkpensioneringen inräknas i dessa s. k. 5:50-ändamål. Emellertid har kommunalskatteberedningen framlagt ett förslag till ändrade bestämmelser rörande den allmänna skatteutjämnningen, vilket bl. a. innebär avskaffande av den s. k. 5:50-regeln. Kungl. Maj:t har ännu icke tagit ställning till beredningens förslag. Med hänsyn härtill synes det icke lämpligt att, såsom de sakkunniga ifrågasatt, för närvarande utvidga de ändamål, som nämnda regel avser. Frågan om kommunbidragens ställning vid den allmänna skatteutjämnningen torde sålunda böra anstå för att upptagas i samband med hela skatteutjämningsproblemet. Till stöd härför kan ytterligare anföras, att med de grunder, efter vilka skatteutjämningsbidrag för närvarande utgår till de hårdast skattetyngda kommunerna, ett inräknande av kommunbidragen i de s. k. 5:50-ändamålen saknar betydelse för dessa kommuners del. Extra skatteutjämningsbidrag beviljas nämligen städse till så stort belopp, att en kommuns beräknade skattetryck nedpressas till en viss nivå, som vid medelsanvisningen för nästa budgetår beräknats utgöra 14 kronor per skattekrona. Den ifrågasatta ändringen i skatteutjämningsförordningen skulle alltså ha betydelse endast för kommuner med ett beräk-

nat skattetryck mellan 10 och 14 kronor per skattekrona. För dessa kommuner innebär emellertid redan förslaget om kommunbidragens beräkning efter skatteunderlaget i allmänhet en sänkning av utdebiteringsbehovet, varför det kan starkt ifrågasättas om behov föreligger av en ytterligare utjämning i detta hänseende.

Specialmotivering till departementsförslaget.

I enlighet med de riktlinjer som angivits i det föregående har på grundval av det av de sakkunniga framlagda författningsförslaget inom socialdepartementet upprättats ett förslag till lag om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen. Särskild motivering utöver vad förut anförts synes erforderlig endast beträffande några detaljer i förslaget.

1 §.

De sakkunniga ha ur praktiska synpunkter funnit sig böra föreslå, att kommunbidraget till tilläggspensioner, änkepensioner och bostadstillägg skall hänföra sig till de under visst år faktiskt utbetalade folkpensionerna. Hänsyn skall sålunda enligt förslaget icke tagas till att pensionsförmån, som retroaktivt tillerkänts någon, kan hänföra sig till ett tidigare år än då utbetalningen sker. De sakkunniga framhålla att pensionsstyrelsen därigenom skulle befrias från besväret att i förekommande fall göra en uppdelning av retroaktiva pensioner och beräkna kommunbidragen efter mer än ett års skatteunderlag. I de fall då pensionsstyrelsens utanordning av ett pensionsbelopp och den pensionsberättigades lyftning av detsamma låge på var sin sida om ett årsskifte, borde enligt de sakkunnigas mening utanordningsåret anses som utbetalningsår. Det kunde vidare inträffa att då en utfärdad anvisning återkommit såsom obeställbar ny utanordning av beloppet skedde under påföljande år. I dylikt fall borde beloppet anses vara utbetalat det år då det först utanordnats.

Beträffande särskilt bostadstillägg skall enligt de sakkunnigas förslag bidragsskyldigheten alltid åvila den kommun, vars pensionsnämnd beviljat tillägget.

De sakkunniga ha icke ansett nödvändigt att för jämförelsen mellan de olika kommunernas bärkraft räkna skatteunderlaget per invånare i mindre enheter än tiotal skatteören. Avrundningen till jämna tiotal har föreslagits skola ske nedåt.

Pensionsstyrelsen framhåller, att pension för förfluten tid kunde komma att utbetalas till pensionstagare som vid utbetalningen vore mantalsskriven i annan kommun än den som varit hans mantalsskrivningskommun det år, till vilket beloppet hänförde sig. Förslaget att tiden för utanordningen skulle vara avgörande för frågan vilken kommun bidragsskyldigheten skulle åvila vore med hänsyn härtill olämpligt. Styrelsen föreslår därför att till grund

för mantalsskrivningskommunens bidragsskyldighet i stället lägges det förhållandet att pensionsbeloppet belöper på mantalsåret i fråga. Därest en sådan ändring genomfördes, erfordrades även en föreskrift till förhindrande av att bidragsskyldighet för förfluten tid komme att åvila annan kommun än den beslutande kommunen i de fall pension beviljades retroaktivt för viss del av året före det år pensionsansökningen ingivits.

Socialvårdskommittén anser det komma att bli en vanlig företeelse att en pensionsnämnd vid behandlingen av en pensionsansökning kunde räkna med att sökanden för nästa år skulle bli — eller kanske redan blivit — mantalsskriven i annan kommun. Det vore uppenbart att kommunandelens effekt på ärendets prövning därvid starkt reducerades. Därest beslutet fattades så långt fram på året att pensionsstyrelsen ej kunde utbetala pensionen förrän in på följande år, försvunne sagda effekt alldeles, i det att kommunen helt undginge att betala andel i pensionen. Å andra sidan skulle i dylikt fall den nya kommunen komma att få gälda kommunbidrag för tid, då den icke haft att göra med sökanden. Särskilt obilligt skulle resultatet bli om inflyttningsskommunen tillhörde en lägre bostadskostnadsgrupp än den kommun, som behandlat ansökningen. Med hänsyn till nämnda verkningar av förslaget borde det justeras på så sätt att kommun som beviljat pension alltid skulle gälda kommunbidraget till pensionen, avseende tiden till och med året efter det då pensionen av kommunens pensionsnämnd beviljats.

Vad först angår de av pensionsstyrelsen och socialvårdskommittén fram-^{Departements-}_{chefen.} förda invändningarna mot förslaget att låta bidragsskyldigheten i fråga om tilläggs pensioner, änkepensioner och bostadstillägg åvila den kommun där pensionstagaren var mantalsskriven vid beloppets utanordnande, vill jag icke bestrida att dessa ur principiell synpunkt kunna anses berättigade. Då hela det föreslagna bidragssystemet bygger på en schematisering, bör man emellertid enligt min mening undvika att införa regler, som skulle komplicera den praktiska tillämpningen av detsamma, även om dessa regler skulle innebära att full matematisk rättvisa skipades i en detaljfråga. För min del finner jag de sakkunnigas förslag i denna del vara ägnat att i icke ringa mån underlätta arbetet med kommunbidragens beräkning. Såvitt jag kan se torde förslaget icke komma att i andra hänseenden medföra några mera betydande olägenheter. Jag vill därför tillstyrka detsamma.

De sakkunniga ha föreslagit att bidragsskyldigheten beträffande pensionsberättigad som för visst år icke varit mantalsskriven i någon kommun skulle åvila den kommun, där han senast blivit mantalsskriven. Då det förhållandet att en pensionstagare icke längre är mantalsskriven i riket skall föranleda indragning av pensionen, såvida ej detta med hänsyn till omständigheterna prövas oskäligt, skulle en dylik regel komma att tillämpas endast i sällsynta fall. Konsekvensen av bestämmelsen skulle bli, att en pensionstagares flyttning finge olika verkningar för utflyttningsskommunen beroende på om han

flyttade till utlandet eller till annan kommun inom riket. En sådan ordning synes icke vara tillfredsställande. För min del anser jag det skäligt att staten i dessa undantagsfall helt svarar för pensionskostnaderna. Någon motsvarighet till den av de sakkunniga föreslagna regeln har därför icke upptagits i departementsförslaget.

Skyldigheten att bekosta särskilt bostadstillägg synes i saklig överensstämmelse med vad de sakkunniga föreslagit böra åvila den kommun, som fastställt de grunder jämlikt vilka tillägget beviljats.

2 §.

Jämlikt de sakkunnigas förslag skall skatteunderlaget enligt den vid årets utgång gällande taxeringslängden för året ligga till grund för kommunbidragets beräkning. Detta innebär att hänsyn skall tagas till beslut av länsprövningsnämnden under taxeringsåret. Enligt de sakkunnigas mening vore det däremot av praktiska skäl nödvändigt att bortse från senare fattade beslut, däri inbegripna avgöranden i taxeringsmål av överinstanserna. Vad beträffar det antal invånare i kommunen, till vilket skatteunderlaget skall ställas i relation, ha de sakkunniga av praktiska skäl stannat för att föreslå antalet vid taxeringsårets ingång.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser, att prövningsnämnds ändringar av taxeringarna efter den 10 oktober under taxeringsåret böra lämnas ur räkningen vid bestämmandet av skatteunderlagets storlek. Som stöd härför åberopas att hänsyn ej tages till dessa ändringar vid debiteringen av kronoutskylder i uppbördsbok, vid fastställandet av kommunernas utdebiteringsbehov eller i den officiella statistikens uppgifter om antalet skattekronor för visst års taxering.

Departements-
chefen.

Vad länsstyrelsen i Kronobergs län anfört mot de sakkunnigas förslag att det skatteunderlag, som föreligger enligt den vid årets utgång gällande taxeringslängden, skall läggas till grund för beräkningen av kommunbidraget synes mig icke utgöra tillräckliga skäl att frångå detsamma.

3 §.

I andra punkten av denna paragraf har upptagits en av de sakkunniga förordad regel, som åsyftar att underlätta det tekniska förfarandet i fråga om kommunbidragets beräkning.

Lagens ikraftträdande m. m.

De nya bestämmelserna om kommunbidrag föreslås skola träda i kraft samtidigt som den nya folkpensioneringslagen eller den 1 januari 1948.

Enligt 6 § lagen angående införande av nya lagen om folkpensionering skall angående kommuns bidragsskyldighet till kostnaderna för genom omräkning fastställd folkpension gälla vad i särskild lag stadgas. Då den före-

slagna lagen om kommunbidrag är tillämplig även på de genom omräkning fastställda pensionerna, kommer denna hänvisning sålunda att avse sistnämnda lag.

De sakkunniga ha föreslagit ett stadgande av innebörd att äldre bestämmelser skola tillämpas beträffande kommuns bidragsskyldighet till kostnaderna för pensionsförmåner som avse tid före den nya folkpensioneringslagens ikraftträdande. Ett sådant stadgande skulle emellertid icke utsäga något annat än vad som redan måste anses gälla. Jag finner det därför obehövt.

Föredragande departementschefen hemställer härefter att förut omnämnda inom socialdepartementet upprättade förslag till *lag om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen* måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställen förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Lennart Sundkler.

Tabell I. Beräknad utdebitering för pensionskostnader enligt socialvårdskommitténs förslag till kommunbidragssystem.

Bostadskostnadsgrupp Kommuntyp	Antal kommuner med en andel i pensionskostnaderna motsvarande i ören per skattekrona													Summa kommuner
	högst 10	11—20	21—30	31—40	41—50	51—60	61—70	71—80	81—90	91—100	101—200	över 200		
Grupp I														
Landskommuner .	3	23	8	11	10	15	5	4	8	10	48	3	148	
Städer	—	—	2	1	—	—	—	—	—	—	—	—	3	
Summa	3	23	10	12	10	15	5	4	8	10	48	3	151	
Grupp II														
Landskommuner .	1	5	9	2	4	—	1	—	2	2	10	3	39	
Städer	—	2	3	3	2	1	—	1	—	—	—	—	12	
Summa	1	7	12	5	6	1	1	1	2	2	10	3	51	
Grupp III														
Landskommuner .	—	1	1	2	—	2	—	—	—	1	1	—	8	
Städer	—	—	2	7	3	3	1	—	—	—	—	—	16	
Summa	—	1	3	9	3	5	1	—	—	1	1	—	24	
Grupp IV														
Landskommun...	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
Städer	—	—	1	—	—	1	—	2	—	—	—	—	4	
Summa	—	1	1	—	—	1	—	2	—	—	—	—	5	
Grupp V														
Stad	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	
Samtliga														
Landskommuner .	4	30	18	15	14	17	6	4	10	13	59	6	196	
Städer	—	2	8	11	5	5	1	4	—	—	—	—	36	
Summa	4	32	26	26	19	22	7	8	10	13	59	6	232	

Tabell II. Beräknad utdebitering för pensionskostnader enligt de sakkunnigas förslag till kommunbidragssystem.

Bostadskostnadsgrupp Kommuntyp	Antal kommuner med en andel i pensionskostnaderna motsvarande i ören per skattekrona											Summa kommuner
	högst 10	11— 20	21— 30	31— 40	41— 50	51— 60	61— 70	71— 80	81— 90	91— 100	101— 200	
Grupp I												
Landskommuner	2	20	30	40	27	19	8	2	—	—	—	148
Städer	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	3
Summa	2	20	33	40	27	19	8	2	—	—	—	151
Grupp II												
Landskommuner	—	—	6	9	4	4	2	5	4	2	3	39
Städer	—	1	2	4	2	2	—	1	—	—	—	12
Summa	—	1	8	13	6	6	2	6	4	2	3	51
Grupp III												
Landskommuner	—	—	1	—	1	2	2	—	1	—	1	8
Städer	—	—	—	2	3	7	4	—	—	—	—	16
Summa	—	—	1	2	4	9	6	—	1	—	1	24
Grupp IV												
Landskommun	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1
Städer	—	—	—	1	—	—	—	1	1	1	—	4
Summa	—	—	1	1	—	—	—	1	1	1	—	5
Grupp V												
Stad	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1
Samtliga												
Landskommuner	2	20	38	49	32	25	12	7	5	2	4	196
Städer	—	1	5	7	5	9	4	2	1	1	1	36
Summa	2	21	43	56	37	34	16	9	6	3	5	232

Tabell III. Beräknad utdebitering för pensionskostnader enligt departementsförslaget kommunbidragssystem.

Bostadskostnadsgrupp Kommuntyp	Antal kommuner med en andel i pensionskostnaderna motsvarande i ören per skattekrona											Summa kommuner
	högst 10	11— 20	21— 30	31— 40	41— 50	51— 60	61— 70	71— 80	81— 90	91— 100	101— 200	
Grupp I												
Landskommuner	2	20	30	40	27	19	8	2	—	—	—	148
Städer	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	3
Summa	2	20	33	40	27	19	8	2	—	—	—	151
Grupp II												
Landskommuner	—	2	9	6	6	10	2	2	1	1	—	39
Städer	—	1	3	3	4	—	1	—	—	—	—	12
Summa	—	3	12	9	10	10	3	2	1	1	—	51
Grupp III												
Landskommuner	—	—	1	1	5	—	—	1	—	—	—	8
Städer	—	—	—	8	7	1	—	—	—	—	—	16
Summa	—	—	1	9	12	1	—	1	—	—	—	24
Grupp IV												
Landskommun	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1
Städer	—	—	1	—	1	1	1	—	—	—	—	4
Summa	—	—	2	—	1	1	1	—	—	—	—	5
Grupp V												
Stad	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1
Samtliga												
Landskommuner	2	22	41	47	38	29	10	5	1	1	—	196
Städer	—	1	7	11	12	2	2	1	—	—	—	36
Summa	2	23	48	58	50	31	12	6	1	1	—	232

Tabell IV. Tablå utvisande för 196 landskommuner och 36 städer beräknad utdebitering för kommunbidrag dels enligt gällande bestämmelser och dels enligt den nya pensionslagen vid tillämpning av socialvårdskommitténs förslag, de sakkunnigas förslag och departementsförslaget.

Kommuner Län Bostadskostnadsgrupp	Beräknad utdebitering för kommunbidrag enligt				Kommuner Län Bostadskostnadsgrupp	Beräknad utdebitering för kommunbidrag enligt			
	gällande bestämmelser	socialvårdskom- mitténs förslag	de sakkunnigas förslag	departements- förslaget		gällande bestämmelser	socialvårdskom- mitténs förslag	de sakkunnigas förslag	departements- förslaget
Landskommuner					Bunge, Gotl.....	0,14	0,12	0,14	0,14
<i>Grupp I.</i>					Buttle, »	2,15	1,04	0,37	0,37
Riala, Sthlm.....	1,46	1,08	0,46	0,46	Fide, »	1,54	1,31	0,57	0,57
Ununge, »	2,43	1,40	0,70	0,70	Fleringe, »	1,01	0,59	0,34	0,34
Bälinge, Upps.....	0,57	0,35	0,27	0,27	Hall, »	0,90	0,38	0,22	0,22
Jumkil, »	0,74	0,36	0,25	0,25	Slite kpg, »	0,25	0,15	0,17	0,17
Skogs-Tibble, »	1,17	0,72	0,44	0,44	Sproge, »	1,50	0,92	0,27	0,27
Skuttunge, »	1,05	0,63	0,36	0,36	Elleholm, Blek.....	1,66	1,08	0,70	0,70
Husby-Oppunda Söd.....	1,20	0,57	0,33	0,33	Eringsboda, »	2,31	2,13	0,75	0,75
Hölö, »	0,71	0,44	0,31	0,31	Fridlevstad, »	2,04	1,47	0,55	0,55
Mellösa, »	0,23	0,13	0,16	0,16	Lösen, »	0,63	0,40	0,30	0,30
Mörkö, »	0,89	0,40	0,32	0,32	Olofströms kpg, Blek....	0,26	0,18	0,17	0,17
Trosa-Vagnhärad, »	0,65	0,36	0,30	0,30	Sturkö, Blek.....	2,59	1,93	0,59	0,59
Furingstad, Östg.....	0,65	0,51	0,33	0,33	Tjurkö, »	3,05	1,85	0,75	0,75
Järstad, »	1,85	1,39	0,60	0,60	Torhamn, »	2,46	1,67	0,54	0,54
Rystad, »	0,57	0,36	0,21	0,21	Tving, »	2,20	1,68	0,63	0,63
Tingstad, »	0,87	0,45	0,26	0,26	Öljehult, »	2,35	1,65	0,68	0,68
Trehörna, »	1,66	1,07	0,51	0,51	Björnekulla, Krist.....	0,22	0,16	0,20	0,20
Åmstorp, Jönk.....	0,18	0,14	0,15	0,15	Farstorp, »	1,90	1,17	0,39	0,39
Båraryd, »	0,19	0,16	0,17	0,17	Huaröd, »	1,34	0,98	0,37	0,37
Femsjö, »	1,91	1,33	0,67	0,67	Hörrod, »	1,81	0,99	0,37	0,37
Hässleby, »	0,71	0,58	0,43	0,43	Tässjö, »	1,71	1,12	0,41	0,41
Ingatorp, »	0,67	0,47	0,36	0,36	Verum, »	1,80	0,99	0,32	0,32
Lemnhult, »	1,60	0,82	0,38	0,38	Visseltofta, »	1,88	1,49	0,57	0,57
Mariannelunds kpg, Jönk.	0,47	0,29	0,24	0,24	Västra Sönnarslöv, Krist.	0,25	0,17	0,25	0,25
Norra Hammars »	0,26	0,17	0,20	0,20	Åhus kpg, Krist.....	0,31	0,16	0,19	0,19
Härlunda, Kron.....	1,62	0,79	0,31	0,31	Bjärka, Malm.....	1,50	1,03	0,42	0,42
Kalvsvik, »	2,06	1,41	0,48	0,48	Brågarp, »	0,15	0,08	0,16	0,16
Markaryds kpg, Kron.....	0,32	0,22	0,26	0,26	Flackarp, »	0,11	0,18	0,28	0,28
Pjätteryd, Kron.....	1,85	0,86	0,30	0,30	Glumslöv, »	0,33	0,13	0,12	0,12
Tingsås, »	1,86	1,40	0,57	0,57	Kyrkoköpinge Malm.....	0,11	0,05	0,08	0,08
Tutaryd, »	0,91	0,58	0,39	0,39	Lilla Harrie, »	0,08	0,04	0,06	0,06
Älmhults kpg, Kron.....	0,28	0,22	0,22	0,22	S:t Ibb, Malm.....	0,70	0,32	0,23	0,23
Dalhem, Kalm.....	0,96	0,69	0,40	0,40	Västra Vemmerlöv, Malm.	0,15	0,13	0,15	0,15
Emmaboda, »	0,18	0,14	0,16	0,16	Äspinge, Malm.....	1,05	0,82	0,39	0,39
Gårdsrum, »	0,96	0,51	0,30	0,30	Örtofta, »	0,20	0,12	0,16	0,16
Halltorp, »	1,12	0,59	0,38	0,38	Askome, Hall.....	0,38	0,13	0,14	0,14
Mörbylänga kpg, Kalm...	0,17	0,13	0,16	0,16	Drängsered, »	2,24	1,27	0,44	0,44
Oskar, Kalm.....	1,91	1,10	0,53	0,53	Krogsered, »	1,80	1,13	0,42	0,42
Ukna, »	1,16	0,88	0,46	0,46	Bokenås, Göteb.....	1,70	0,82	0,31	0,31
Ånga, Gotl.....	2,22	1,61	0,40	0,40	Hälta, »	1,55	0,75	0,34	0,34
					Krokstad, »	2,08	1,54	0,43	0,43
					Myckleby, »	2,36	1,35	0,47	0,47

Kommuner Län Bostadskostnadsgrupp	Beräknad utdebitering för kommunbidrag enligt				Kommuner Län Bostadskostnadsgrupp	Beräknad utdebitering för kommunbidrag enligt			
	gällande bestämmelser	socialvårdskom- mittens förslag	de sakkunnigas förslag	departements- förslaget		gällande bestämmelser	socialvårdskom- mittens förslag	de sakkunnigas förslag	departements- förslaget
taham:rs kpg, Västm.	0,15	0,19	0,30	0,27	Arboga.....	0,78	0,44	0,5	0,47
lbo kpg, Kopp.....	0,2	0,19	0,22	0,20	Söderhamn.....	1,21	0,80	0,77	0,67
ofors, Gävl.....	0,07	0,09	0,22	0,18	Bollnäs.....	0,21	0,1	0,20	0,18
egs kpg, Jämtl.....	0,29	0,42	0,47	0,42	Örnsköldsvik.....	0,27	0,22	0,31	0,28
ärna, Vb.....	1,37	1,89	0,89	0,61	Medeltal	0,50	0,33	0,40	0,36
ännäs kpg, ».....	0,24	0,31	0,34	0,31	<i>Grupp III.</i>				
asjärvi, Nb.....	0,24	0,17	0,43	0,38	Nynäshamn.....	0,20	0,29	0,40	0,32
å lk, ».....	0,92	1,22	0,76	0,58	Uppsala.....	0,30	0,38	0,52	0,41
Medeltal	0,34	0,34	0,41	0,35	Katrineholm.....	0,27	0,3	0,49	0,39
<i>Grupp III.</i>					Linköping.....	0,33	0,40	0,51	0,39
resta, Sthlm.....	0,42	1,10	1,11	0,75	Jönköping.....	0,47	0,57	0,66	0,48
ovö, ».....	0,11	0,27	0,55	0,43	Karlskrona.....	0,32	0,45	0,53	0,39
acka, ».....	0,42	0,32	0,52	0,44	Malmö.....	0,31	0,38	0,52	0,41
altsjöbadens kpg, Sthlm..	0,24	0,16	0,26	0,22	Borås.....	0,31	0,37	0,48	0,37
kå, ».....	0,31	0,93	0,85	0,46	Skövde.....	0,34	0,43	0,51	0,38
ollentuna kpg, Sthlm....	0,27	0,36	0,45	0,34	Kristinehamn.....	0,48	0,59	0,67	0,48
pånga, Sthlm.....	0,42	0,53	0,62	0,45	Karlskoga.....	0,27	0,32	0,43	0,34
ö, ».....	0,13	0,52	0,65	0,49	Falun.....	0,29	0,34	0,51	0,41
Medeltal	0,33	0,38	0,51	0,40	Sundsvall.....	0,61	0,49	0,67	0,53
<i>Grupp IV.</i>					Lycksele.....	0,32	0,51	0,59	0,43
tocksunds kpg, Sthlm...	0,11	0,19	0,29	0,23	Skellefteå.....	0,19	0,28	0,40	0,33
edeltal för samtliga lands- kommuner	0,49	0,40	0,38	0,34	Haparanda.....	0,52	0,62	0,63	0,44
<i>Städer</i>					Medeltal	0,33	0,40	0,5	0,40
<i>Grupp I.</i>					<i>Grupp IV.</i>				
sthammar.....	0,46	0,29	0,30	0,30	Djursholm.....	0,14	0,21	0,40	0,27
rånna.....	0,48	0,33	0,28	0,28	Solna.....	0,56	0,72	0,85	0,55
orgholm.....	0,44	0,29	0,28	0,28	Göteborg.....	0,65	0,71	0,94	0,68
Medeltal	0,46	0,30	0,29	0,29	Östersund.....	0,43	0,60	0,74	0,50
<i>Grupp II.</i>					Medeltal	0,61	0,69	0,91	0,65
osa.....	0,47	0,54	0,55	0,46	<i>Grupp V.</i>				
almar.....	0,48	0,31	0,39	0,34	Stockholm.....	0,42	0,74	1,02	0,74
äxjö.....	0,57	0,40	0,46	0,41	Medeltal för samtliga städer	0,44	0,60	0,84	0,60
isby.....	0,48	0,31	0,39	0,34	Medeltal för samtliga kom- muner	0,45	0,60	0,79	0,57
imrishamn.....	0,15	0,25	0,37	0,34	Därav:				
elleborg.....	0,29	0,18	0,27	0,24	Grupp I.....	0,70	0,48	0,31	0,31
ungsbacka.....	0,27	0,21	0,30	0,27	» II.....	0,41	0,34	0,41	0,35
ysekil.....	0,81	0,44	0,49	0,42	» III.....	0,33	0,40	0,52	0,40
					» IV.....	0,61	0,68	0,90	0,64
					» V.....	0,42	0,74	1,02	0,74

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
<i>Propositionen</i>	1
Förslag till lag om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen	2
<i>Utdrag av statsrådsprotokollet den 11 april 1947</i>	3
Inledning	3
Huvuddragen av den nya folkpensioneringslagstiftningen	4
Pensionsförmånerna sid. 4. — Folkpensioneringens administrativa handhavande sid. 5.	
Nuvarande ordning beträffande kommunbidragen	7
Gällande bestämmelser sid. 7. — Vissa uppgifter angående det nuvarande systemets verkningar sid. 8.	
Tidigare förslag till ändrade bestämmelser om kommunbidrag	12
Kommunalskatteberedningens förslag sid. 12. — 1946 års förslag och dess behandling sid. 13.	
De sakkunnigas förslag till kommunbidragssystem	18
Allmänna principer sid. 18. — Ortsandelens storlek sid. 20. — Grunderna för den allmänna andelens beräkning sid. 21. — Bidragsskyldigheten i fråga om pensionsberättigad som byter bosättningskommun sid. 25. — Förslaget ekonomiska verkningar sid. 26.	
Yttrandena över de sakkunnigas förslag	27
Kommunbidragen och den allmänna skatteutjämningen	38
Gällande bestämmelser sid. 38. — Tidigare behandling av frågan sid. 38. — De sakkunnigas förslag sid. 39. — Yttrandena sid. 40.	
Departementschefen	40
Specialmotivering till departementsförslaget	50
Tabeller	54