

Nr 39.

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen, dels ock i ämnet väckta motioner.

Genom en den 11 april 1947 dagtecknad proposition, nr 222, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden, föreslagit riksdagen att antaga följande förslag till

Lag

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 tilläggs pensioner, 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 skatte kronor 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.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft fyra i anledning av densamma väckta motioner, nämligen inom första kammaren nr 285 av herrar *Ljungdahl* och *Persson, Ivar*, samt inom andra kammaren nr 426 av herr *Pettersson* i *Dahl m. fl.*, nr 427 av herrar *Kempe* och *Senander* samt nr 428 av herr *Werner m. fl.*

I motionerna I: 285 och II: 426, vilka äro likalydande, hemställes, att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 222 måtte besluta att kommunerna skola bidraga till kostnaderna för under året utbetalade tilläggspensioner, änkepensioner eller bostadstillägg med dels allmän andel och dels, i förekommande fall, Ortsandel i enlighet med förslag, som framlagts av särskilt tillkallade sakkunniga, samt att vederbörande utskott måtte få i uppdrag att utarbeta de lagändringar som därav föranledas. Vidare ifrågasättes i motionerna, huruvida icke en sänkning av den föreslagna bidragsprocenten bör övervägas.

I motionen II: 427 hemställes, att »riksdagen, med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 222, beslutar göra det uttalandet, att kommunbidragen till folkpensioneringen avskaffas och att kostnaderna i sin helhet skola utgå ur statskassan».

I motionen II: 428 hemställes, att i den föreslagna lagen »i § 1 orden 'tre tjugondels procent' utbytas mot 'fem fyrtyndels procent'; samt att i samma § 1 orden 'hälften av' utgå».

Beträffande de skäl, som utöver vad nedan anföres åberopats till stöd för det genom propositionen framlagda förslaget, ävensom i fråga om de skäl, som motionärerna andragit till stöd för sina yrkanden, får utskottet hänvisa till propositionen och motionerna.

Inledning.

Enligt lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering, vilken lag träder i kraft den 1 januari 1948, skola kommunerna bidraga 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 Östlund 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 barnavårdsförbundet 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.

Huvuddragen av den nya folkpensioneringslagstiftningen.

I propositionen lämnas å s. 4—7 en redogörelse för huvuddragen av den nya folkpensioneringslagstiftningen. Utskottet får hänvisa till denna redogörelse.

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 tilläggspension. Personer som icke äro berättigade till grundpension kunna enligt en särskild förordning om invalidunderstöd erhålla invalidunderstöd, utgående efter samma grunder som tilläggspension. Enligt de ursprungliga bestämmelserna i 1935 års lag var tilläggspensionens 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 tilläggspensionerna och i samband därmed ändrades bestämmelserna om kommunbidrag. Tilläggspensionens maximibelopp utgör 250 kronor i ortsgrupp 1, 350 kronor i ortsgrupp 2 och 450 kronor i ortsgrupp 3. Kommunerna bidra till kostnaderna för tilläggspensionerna 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 tilläggspension, dock att, där tilläggspensionen 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.

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. Till belysande av resultatet av undersökningarna ha de sakkunniga upprättat en sammanställning, som finnes intagen å s. 9 i propositionen. I anslutning till sammanställningen anföra 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 ortsgrupp 1. Trots att såväl pensionsbeloppen som den procentuella andelen däri för kommunerna äro lägst i denna ortsgrupp, 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 ortsgrupp 2, som omfattar 34 av de undersökta kommunerna. Bland de återstående 10 kommunerna, som sålunda tillhöra ortsgrupp 3 och därmed ha att å de högsta pensionsbeloppen bidra med de högsta kvotdelarna, ligger Göteborgs stad högst med 65 öre och Stocksunds köping i Stockholms län lägst med 11 öre per skattekrone.

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 tilläggspensioner 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 en tablå, som finnes intagen å s. 10 i propositionen.

Angående denna undersökning anföra de sakkunniga bland annat:

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 gränsfallen 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.

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 en på grundval av 1944 års taxeringar upprättad tablå, vari samtliga kommuner i riket fördelats med hänsyn till en av socialvårdskommittén företagen preliminär uppdelning av kommunerna å olika bostadskostnadsgrupper. Tablåen finnes intagen å s. 11 i propositionen.

Av tablåen 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.

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 $\frac{7}{40}$.

Beredningen framhöll vidare, att den föreslagna graderingen av kommunbidragen efter skatteunderlaget avsåg 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 åttiondel, 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 tilläggspension, änkepension eller bostadstillägg, bidra med 20 procent av kostnaden för tilläggspension 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.

Socialvårdskommittén framhöll, att det icke läte sig göra att på sätt kommunalskatteberedningen föreslagit på en omväg reducera kommunbidragen i vissa orter.

Totalbeloppen av kommunbidragen beräknade kommittén för det av riksdagen sedermera antagna alternativ III till 74,07 miljoner kronor.

I fråga om socialvårdskommitténs kostnadsberäkningar uttalade departementschefen, 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. Departementschefen 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 bland annat.

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.

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.

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 bland annat.

De i ämnet väckta motionerna avse i likhet med kommunalskatteberedningens förslag — i den mån ej yrkande framställdts 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.

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, när 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 bidraga 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 deltaga 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 framhålla de sakkunniga beträffande tilläggspension och änkepension, att kommunerna framför allt hade att taga ställning till frågan om den årsinkomst, som skall läggas till grund för pensionens beräkning, och att det låge i sakens natur att ett subjektivt bedömande här ofta kunde förekomma.

Beträffande bostadstilläggen anföra de sakkunniga:

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 pensionsförmåner 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, tilläggs-pensioner och den del av bostadstilläggen, som motsvarar i alla kommuner likvärdiga förmåner, anse de sakkunniga öfvervägande 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 öfverväganden 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 bidra till dessa med så stor del som motiveras av sparsamhetsintressets vidmakthållande. Enligt det av socialvårdskommittén framlagda alternativet III skulle kommunerna bidra 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.

De sakkunniga framhålla, att kommunandelarna i ifrågavarande 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 mäktade bära desamma utan oskäliga uppoffringar. 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 skattebörda, 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 skattetryck 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 skattekrona 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 skattekrona. 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 skattetrycket till följd av folkpensioneringen, vore skatteunderlaget. Såsom förut framhållits vore ojämnheterna 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.

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 invercade 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 bestämmes till 10 skattekronor per invånare.

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 kommunbidragets 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 skattekronor per invånare beräknades efter 30 procent. Eftersom normalskatteunderlaget i riket numera snarare torde över- än understiga 15 skattekronor 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 skattekronor per invånare i kommunen med 1,5. Enär detta beräkningsätt åtminstone teoretiskt kan leda till att en kommun skulle få bidra 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 resultaten därav i de enskilda fallen komme att avvika från den princip varpå uppdelningen grundade sig. Till belysning härav anförde de sakkunniga åtskilliga exempel (betänkandet s. 48—50).

Förslagens ekonomiska verkningar.

En redogörelse härför lämnas i propositionen å s. 26—27. Utskottet får hänvisa till denna redogörelse.

Yttrandena över de sakkunnigas förslag.

Beträffande yttrandena får utskottet hänvisa till propositionen s. 27—38.

Kommunbidragen och den allmänna skattutjämningen.

En redogörelse för dessa spørsmål lämnas å s. 38—40 i propositionen, till vilken redogörelse utskottet får hänvisa.

Departementschefen.

Föredragande departementschefen, statsrådet Möller, har i propositionen anfört bland annat följande:

»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 deltaga i kostnaderna åberopats att man härigenom kunde åvägabringa en effektivare och noggrannare prov-

ning från pensionsnämndernas sida av pensionsansökningarna. Sistnämnda synpunkt betonades starkt av socialvårdskommittén, då den i sitt betänkande med förslag till ny folkpensioneringslag förordade att kommunbidrag alltså 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 höra 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 bli 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 bidraga synes enighet i stort sett råda därom, att staten ensam skall svara för kostnaderna för allmänna ålderspensioner, grundpensioner och blindtillägg, medan kommunerna skola bidraga till kostnaderna för tilläggspensioner, änkepensioner och bostadstillägg — härvid är bland annat att märka att hustrutillägg utgöres av tilläggspension 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 bidraga. 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 anført kommunbidrag böra utgå. Därest kommunbidragen, så-

som 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 avböjande 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 socialhjälp efter kommunernas ekonomiska ställning skulle behöva medföra olyckliga verkningar, därest de för socialhjälp 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.

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.»

Efter att ha bemött bland annat vissa yrkanden att kommunbidragen skulle graderas icke blott efter skatteunderlaget utan även med hänsyn till den totala utdebiteringen har departementschefen i propositionen förklarar, att det föreslagna systemet syntes innebära så betydande fördelar framför den nu gällande ordningen, att han i princip ville tillstyrka en avvägning av kommunbidragen efter antalet skattekronor per invånare.

Vidare har departementschefen anfört:

»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 bidra dels med en av skatteunderlagets storlek oberoende fast orsandel 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, orsandelens, 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 orsandelens 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 orsandelens storlek. Även enligt min mening kunna vägande invändningar riktas mot lämpligheten av de sakkunnigas förslag i denna del. Rik-

tigheten 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 förenat 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 nödgas utdebitera mer än 80 öre per skattekrona. Beräkningen visar följande resultat.

K o m m u n	Ortsgrupp	U t d e b i t e r i n g	
		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

Ett slopande av ortsandelen skulle sålunda medföra en betydligt större utjämning 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, enär 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 folkpensioneringspropositionen — 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 riks-

dagen 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 tilläggs pensionerna — 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 procentalet 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 verkställdes 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 uteslutet 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 förmånernas 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 modifikationer 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.»

Specialmotivering till departementsförslaget.

Beträffande specialmotiveringen får utskottet hänvisa till propositionen s. 50—53.

Utskottet.

Det genom propositionen framlagda lagförslaget innebär ett annat system för beräkning av kommunernas bidrag till folkpensioneringen än det som gäller för närvarande. Enligt det nu gällande systemet för kommunbidragens beräkning skola kommuner i samma ortsgrupp betala lika stor procentuell andel av de till respektive kommuner hänförliga kostnaderna för pensionerna. Detta system tar ingen hänsyn till att både behovet av folkpensioner och skatteunderlaget varierar högst avsevärt i olika kommuner. Följden härav har blivit, att kommunbidragens inverkan på utdebiteringen i olika kommuner blivit ytterst skiftande. Enligt propositionen skola kommunbidragen graderas efter kommunernas ekonomiska bärkraft med antalet skattekronor per invånare som måttstock. Det föreslagna systemet medför en avsevärd utjämning av kommunbidragens inverkan på utdebiteringen. En sådan utjämning måste enligt utskottets mening anses synnerligen önskvärd.

Enligt propositionen skola kommunerna själva bekosta de särskilda bostadstilläggen samt dessutom bidra med en viss del av kostnaderna för tilläggspensioner, änkepensioner och ordinarie bostadstillägg. Övriga pensionsförmåner skola helt bekostas av staten. Folkpensioneringen anses nu

mera vara en i princip statlig angelägenhet. Det kan då ifrågasättas, huruvida icke staten ensam borde bekosta samtliga pensionsförmåner. I motionen II: 427 yrkas också, att riksdagen skall med avslag å propositionen göra det uttalandet, att kommunbidragen till folkpensioneringen skola avskaffas och kostnaderna i sin helhet utgå av statsmedel. Ur principiell synpunkt är det naturligtvis riktigt, att staten ensam bekostar en rent statlig samhällsuppgift. Beträffande folkpensioneringen tillkomma emellertid vissa praktiska synpunkter. Kommunernas medverkan är nödvändig vid den prövning, som i vissa fall skall föregå beviljandet av pension. Som skäl för kommunernas bidragsskyldighet har åberopats, att en sådan skyldighet medverkar till noggrannhet vid pensionsnämndernas prövning av pensionsansökningar. Även om betydelsen av detta skäl icke får överdrivas, synes det dock enligt utskottets mening lämpligt att tills vidare bibehålla ett system med kommunbidrag till kostnaderna för tilläggs pensioner, änkepensioner och bostadstillägg.

Propositionen bygger på ett betänkande, som avgivits av särskilt tillkallade sakkunniga. Enligt de sakkunnigas förslag skulle kommunbidragen till de ordinarie bostadstilläggen icke beräknas uteslutande efter skatteunderlaget. I fråga om dessa bostadstillägg föreslogo nämligen de sakkunniga, att kommunerna skulle bidra dels med en av skatteunderlaget oberoende fast ortsandel och dels med en efter skatteunderlaget varierande andel av återstoden. Ortsandelen skulle motsvara bostädernas »överstandard» i de högre bostadskostnadsgrupperna. Med utgångspunkt från vissa uttalanden från socialvårdskommittén ha de sakkunniga beräknat hur stor del av bostadstilläggen som kunde anses hänföra sig till den lokala förmånen (överstandarden). De sakkunniga ha antagit, att bostadsstandarden är ungefär lika hög å alla orter inom samma bostadskostnadsgrupp. I propositionen föreslås emellertid, att kommunbidragen till de ordinarie bostadstilläggen i sin helhet skola beräknas efter samma grunder som bidragen till tilläggs- och änkepensionerna, d. v. s. utan särskild ortsandel. I motionerna I: 285 och II: 426 hemställas, att kommunbidragen till bostadstilläggen skola beräknas i enlighet med de sakkunnigas förslag. Som skäl för sin avvikelse från de sakkunnigas förslag i denna del har departementschefen framhållit, att det syntes kunna ifrågasättas, huruvida de sakkunnigas antagande att bostadsstandarden är ungefär lika hög å alla orter inom samma bostadskostnadsgrupp vore riktigt. Hyresnivå och bostadsstandard följdes icke åt. Ett system med ortsandel borde därför enligt departementschefen förutsetta en omfattande statistisk undersökning angående standarden å varje särskild ort. Men även om man bortsåg från svårigheterna att på ett godtagbart sätt beräkna underlaget för ortsandelens fastställande, vore ett system med fast ortsandel enligt departementschefens mening förenat med olägenheter. Den av de sakkunniga föreslagna anordningen skulle innebära att åtgärder för höjande av folkpensionärernas bostadsstandard komme att

medföra ökning av kommunens procentuella andel i bostadstilläggen. Då en dylik standardförbättring vore högst önskvärd ur social synpunkt, måste enligt departementschefen ett system som hade sådana konsekvenser anses otillfredsställande. Utskottet ansluter sig till dessa departementschefens uttalanden och tillstyrker att kommunbidragen till bostadstilläggen beräknas på det sätt som föreslagits i propositionen.

Den i propositionen föreslagna bidragsskalan innebär, att varje kommuns bidrag skall utgå efter en procentsats, som erhålles genom att multiplicera antalet skattekronor per invånare i kommunen med 1,5. I motionen II: 428 hemställs, att bidragsprocenten fastställs till 1,25 för varje skattekrona per invånare. I motionerna I: 285 och II: 426 ifrågasättes, huruvida icke en sänkning av den i propositionen föreslagna bidragsprocenten bör övervägas. Enligt beräkningar i propositionen kommer, om procenttalet per skattekrona bestämmes till 1,5, kommunbidragens totalbelopp vid ett medelskatteunderlag per invånare i riket av 18 skattekronor att uppgå till cirka 66 miljoner kronor. Dessa beräkningar grunda sig på den uppskattning av kostnaderna för folkpensioneringen som verkställdes i 1946 års proposition i ämnet. Medelskatteunderlaget per invånare i riket utgjorde enligt 1946 års taxeringar 17,5 skattekronor. I folkpensioneringspropositionen till 1946 års riksdag hade kommunbidragen beräknats till 67 miljoner kronor, och riksdagen utgick ifrån att den fördelning av kostnaderna som föreslagits i propositionen i huvudsak borde bibehållas. Den föreslagna bidragsprocenten synes därför i nuvarande läge vara väl avvägd. I den mån medelskatteunderlaget per invånare i riket stiger avsevärt över 18 skattekronor, måste emellertid en sänkning av talet 1,5 ske, om den avsedda fördelningen mellan kommunerna och staten skall bibehållas. Talet 1,5 kan därför icke vara definitivt.

De sakkunniga ha föreslagit, att kommunbidraget skulle begränsas på så sätt, att det icke finge överstiga hela kostnaden för de pensionsförmåner, till vilka kommunbidrag skall utgå. I propositionen har denna spärregel bestämts till hälften av kostnaderna. I motionen II: 428 hemställs, att den övre gränsen för kommunernas bidragsskyldighet bestämmes till 100 procent av kostnaderna. Departementschefen har som skäl för sin ståndpunkt förklarat, att ett system, som för vissa kommuner kunde leda till en överflyttning på kommunen av den övervägande delen av statens kostnader för vissa pensionsförmåner, icke kunde anses stå i överensstämmelse med statsmakternas avsikter vid utformningen av folkpensionslagen. Utskottet ansluter sig till detta departementschefens uttalande och vill för sin del framhålla, att särskilt med hänsyn till att folkpensioneringen anses vara i princip en statlig angelägenhet synes det olämpligt att sätta den övre gränsen så högt som vid 100 procent. Den i propositionen föreslagna spärregeln synes utskottet väl avvägd.

Det genom propositionen framlagda lagförslaget föranleder ej heller i övrigt någon erinran från utskottets sida.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- att riksdagen måtte med avslag å motionerna I: 285, II: 426, II: 427 och II: 428 bifalla förevarande proposition.

Stockholm den 3 juni 1947.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Holmbäck, Linder, Forslund, Löfvander, Björkman*, Nils Elowsson och Hagman;

från andra kammaren: herrar Olovson i Västerås, Hagård*, Hellbacken*, fru Johansson, herrar Larsson i Östersund*, Jacobsson i Igelsbo, Carlsson i Bakeröd och Lundberg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Iduns tryckeri, Esselte ab. Stockholm 1947
716985