

Nr 40.

Utlåtande i anledning av väckta motioner dels om utredning av förutsättningarna för ett system med efter pensioneringsålder differentierade folkpensionsförmåner, dels om successiv minskning av de inkomstprövade avdragen på statliga och kommunala förmåner jämlikt folkpensioneringslagen och därtill anslutna författningar, dels ock om översyn av bestämmelserna i lagen om folkpensionering.

Andra lagutskottet har till behandling förehåft fem inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

likalydande motionerna nr 250 i första kammaren av herr *Andrén m. fl.* och nr 293 i andra kammaren av herr *Hjalmarson m. fl.*;

likalydande motionerna nr 327 i första kammaren av herr *Andersson, Elon, m. fl.* och nr 389 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.*; samt nr 119 i andra kammaren av herr *Senander m. fl.*

I motionerna I: 250 och II: 293 har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning av förutsättningarna för ett system med efter pensioneringsålder differentierade folkpensionsförmåner».

I motionerna I: 327 och II: 389 har hemställts, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande en successiv minskning av de inkomstprövade avdragen på statliga och kommunala förmåner jämlikt folkpensionslagen och därtill anknutna författningar, varvid möjligheterna att snabbt underlätta den s. k. arbetarpensioneringen genom ett provisoriskt återinförande av s. k. privilegiering särskilt bör beaktas, samt framläggande för riksdagen om de förslag vartill utredningen kan föranleda».

I motionen II: 119 sägs — under framhållande att lagen om folkpensionering är behäftad med åtskilliga brister — bland annat följande:

För vår del framförde vi i motion i anslutning till propositionen vid 1946 års riksdag om ny folkpensionslag krav på en sänkning av pensionsåldern till 65 år, att invalidpensionerna skulle, i likhet med ålderspensionerna, utgå utan inkomstprövning, att blindhetstillägget icke skulle räknas som sådan inkomst, vilken medför avdrag på folkpensionen, att kommunerna befriades från bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen, att bestämmelser om rörligt dyrtidstillägg infördes i lagen o. s. v. Senare ha vi påyrkat, att bostadskostnadsgruppernas antal minskas från fem till fyra genom att bostadskostnadsgrupp I sammanslogs med bostadskostnadsgrupp II, varige-

nom den förstnämnda gruppen, som nu icke är berättigad till bostadstillägg, skulle erhålla sådana till samma belopp som gälla för den senare.

Med undantag för yrkandet om indexregleringen av folkpensionerna, varom proposition skall föreläggas pågående riksdag, ha de av oss framförda kraven icke vunnit beaktande.

Åtskilliga av de krav vi framfört ha jämväl framställt av folkpensionärernas organisationer. Även andra krav ha emellertid, såsom förut antytts, uppsatts på deras dagordning. Dit hör exempelvis, att inkomstprövningen för bostadstilläggen avskaffas, att gränsen för den avdragsfria inkomsten höjes, att dyrtidstilläggen skola utgå på hela det för försörjningen nödvändiga beloppet (existensminimum), att den pensionsminskning som drabbar sammanboende makar avskaffas, så att de var för sig jämföras med ensamstående o. s. v.

Motionen utmynnar i en hemställan att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa en översyn av lagen om folkpensionering i syfte att rätta till bristfälligheterna i lagen och snarast för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

Beträffande de skäl i övrigt, som anförts till stöd för motionärernas yrkanden, får utskottet hänvisa till respektive motioner.

Över motionerna I: 250 och II: 293 samt I: 327 och II: 389 har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden från pensionsstyrelsen och socialvårdskommittén. Därjämte ha på begäran av utskottet yttranden över nämnda motioner avgivits av Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige och Tjänstemännens centralorganisation.

Gällande bestämmelser.

Lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering (nr 431; ändr. 221/1947, 527/1947 och 732/1948), som trädde i kraft den 1 januari 1948, skiljer på ålderspension, invalidpension, sjukbidrag och änkepension. Ålderspensionen utgår efter uppnådda 67 år; övriga pensionsförmåner utgå i förekommande fall före fyllda 67 år. Till nämnda huvudformer av folkpension kunna komma vissa tillägg, vilka också äro att anse såsom folkpension. Sådana tillägg äro bostadstillägg, särskilt bostadstillägg, hustrutillägg och blindtillägg.

Den *allmänna ålderspensionen* utgör för år räknat för gift pensionsberättigad, vars make jämväl åtnjuter folkpension eller till vars hustru utgår hustrutillägg, 800 kronor samt för annan pensionsberättigad 1 000 kronor (4 § 1 mom.). Makar, som båda fyllt 67 år, erhålla sålunda sammanlagt 1 600 kronor, medan den ogifte i samma ålder uppbär 1 000 kronor. Dessa förmåner utgå oberoende av inkomst och förmögenhet.

Invalidpension utgår 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. Den

som är blind skall städse anses lida av sådan nedsättning av arbetsförmågan som nyss sagts (3 § 2 mom.). — Invalidpensionen utgöres av grundpension å 200 kronor om året oberoende av inkomst och förmögenhet ävensom av tilläggspension å högst 600 kronor om året till gift och högst 800 kronor om året till ogift pensionsberättigad (4 § 2 mom.). Tilläggspensionen är i sin helhet inkomstprövad. Den höjes med en tredjedel, dvs. till högst 800 kronor, för gift person, vars make icke är pensionsberättigad och ej erhåller hustrutillägg (9 §). Invalidpensionens maximibelopp är det samma som beloppet av den allmänna ålderspensionen.

Sjukbidrag tillkommer den som oavbrutet under minst ett år lidit av sådan nedsatt arbetsförmåga som — om nämnda nedsättning varit varaktig — berättigat till invalidpension. Såsom ytterligare förutsättning för sjukbidrag gäller dock, att den nedsatta arbetsförmågan skall kunna antagas bli bestående avsevärd tid (3 § 3 mom.). I fråga om storlek m. m. överensstämmer sjukbidraget med invalidpensionen (4 § 2 mom. och 9 §).

Änkepension utgår till änka, som vid mannens frånfälle fyllt 55 år och varit gift med honom minst 5 år, dock ej till änka som eljest åtnjuter folkpension. Om änkan fyllt 55 år under samma kalenderår som det, varunder mannen avlidit, eller eljest särskilda skäl föranleda därtill, må änkepension utgå oaktat 55-årsåldern uppnåtts först efter mannens frånfälle. Rätten till änkepension upphör vid nytt gifte (3 § 4 mom.). Änkepensionen, som är i sin helhet inkomstprövad, utgör högst 600 kronor om året (4 § 3 mom.). Visar det sig vid pensionsbeloppets bestämmande, att änkepensionen skulle understiga 60 kronor om året, utgår ingen änkepension (12 §).

Till samtliga nu angivna huvudformer av folkpension kunna såsom nämnts komma vissa tillägg i form av bostadstillägg, särskilda bostadstillägg, hustrutillägg och blindtillägg.

Vad först *bostadstilläggen* angår så är riket med hänsyn till bostads- och bränslekostnaderna indelat i fem bostadskostnadsgrupper. De bostadstillägg, som högst kunna ifrågakomma, äro enligt 5 § följande:

	Bostadskostnadsgrupp				
	I	II	III	IV	V
	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.
gift pensionsberättigad och änkepensionsberättigad	0	100	200	300	400
annan pensionsberättigad	0	150	300	450	600

I bostadskostnadsgrupp I, som omfattar en avsevärd del av landsbygden, ifrågakommer sålunda icke bostadstillägg. Bostadskostnaderna ha här avsetts skola täckas av den allmänna pensionen. De bostadstillägg, som utgå i grupperna II—V, äro i enlighet härmed icke avsedda att täcka hela kostnaden för bostad och bränsle utan endast de merutgifter för dessa ändamål, som uppkomma i de ur bostadskostnadssynpunkt dyrare orterna.

Bostadstillägget är i sin helhet inkomstprövat. För gift person, vars make varken är pensionsberättigad eller uppbär hustrutillägg, höjes bostadstill-

lägget med hälften, med resultat att tilläggets högsta belopp i detta fall kommer att överensstämma med maximibeloppet för en ogift person (9 §).

Utöver det bostadstillägg, för vilket hittills redogjorts, kan, där kommun så beslutat, *särskilt bostadstillägg* utgå till person, som är mantalsskriven inom kommunen. Kommunen bestämmer såväl de grunder, efter vilka detta kommunala tillägg skall utgå, som storleken därav (6 §). Det må anmärkas att, enligt till pensionsstyrelsen vid utgången av år 1949 inkomna uppgifter, särskilt bostadstillägg då införts i sammanlagt 366 kommuner med tillhoppa omkring 3,9 miljoner invånare.

Hustrutillägg utgår till pensionsberättigad gift mans hustru, om hon fyllt 60 år och makarna varit gifta minst fem år. Hustrutillägget utgöres av tilläggspension och bostadstillägg med belopp, som hustrun skulle ha erhållit i form av sådana förmåner, därest hon varit berättigad till invalidpension. Hustrutillägget är alltså i sin helhet inkomstprövat och 200 kronor lägre än det belopp hustrun skulle ha uppburit, om hon haft invalidpension. Är mannen berättigad till ålderspension, utgår hustrutillägget endast om det överstiger 200 kronor. Härvid är att märka, att mannens allmänna ålderspension ökar från 800 kronor till 1 000 kronor, då hustrutillägget slutar utgå. När särskilda skäl föranleda därtill, kan, om mannen åtnjuter ålderspension, hustrutillägg utgå, oaktat hustrun ej fyllt 60 år (8 §).

Maximibeloppet av folkpensionen till en man och hustrutillägget till hans hustru blir alltså 200 kronor lägre än den folkpension, som makarna skulle ha uppburit, om de båda varit ålderspensionsberättigade.

Blindtillägg utgår — oavsett vederbörandes inkomst och förmögenhet — med 700 kronor om året till den som blivit blind före fyllda 60 år och ej jämlikt bestämmelserna om blindundervisning är skolpliktig (11 §). Blindtillägget intager såtillvida en särställning bland folkpensionsförmånerna, att det i motsats till övriga förmåner beaktas vid inkomstprövningen. Om inkomstprövad pensionsförmån utgår vid sidan av blindtillägg, verkar detta alltså reducerande på förstnämnda förmån.

I det föregående har angivits att vissa folkpensionsförmåner äro till storleken beroende av årsinkomsten. Med årsinkomst avses i detta sammanhang den inkomst, som vederbörande skäligen kan antagas komma att åtnjuta under den närmaste tiden. Såsom inkomst räknas dock ej annan folkpension än blindtillägg och ej heller allmänt barnbidrag eller understöd som någon på grund av skyldskap eller svågerlag må vara föranledd att utgiva. Inkomst i form av naturaförmån uppskattas efter särskilda regler. Vid uppskattning av förmögenhets avkastning skall denna höjas med 10 procent av det belopp, varmed förmögenheten må överstiga för gift pensionsberättigad 7 500 kronor och för annan pensionsberättigad 10 000 kronor. I fråga om äkta makar skall årsinkomsten för envar av dem beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda årsinkomst och värdet av förmögenhet beräknas utgöra hälften av makarnas sammanlagda förmögenhet (14 §).

De i lagen reglerade inkomstprövade förmånerna, nämligen änkepension, tilläggspension och bostadstillägg samt det av sistnämnda båda förmåner sammansatta hustrutillägget minskas med 50 procent av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den må överstiga för gift 300 kronor och för annan 400 kronor (i fråga om gift person alltså med 25 procent av makarnas sammanlagda årsinkomst i vad den må överstiga 600 kronor). När bostadstillägg utgår samtidigt med tilläggspension eller änkepension, minskas efter dessa regler förmånernas sammanlagda belopp, och minskningen går proportionellt ut över tilläggs- eller änkepensionen och bostadstillägget (7 §).

Gift pensionsberättigad, som före sextio års ålder blivit helt oförmögen till arbete, må under vissa förutsättningar tillerkännas tilläggspension och bostadstillägg med tillsammans högst 400 kronor om året (s. k. hjälplöshetstillägg) utan hinder av avdragsreglerna för egen inkomst (10 §).

Av följande uppställning framgår vid vilken årsinkomst eller, i fråga om gift pensionsberättigad, vid vilken för makarna sammanlagd årsinkomst i lagen reglerad inkomstprövad folkpensionsförmån med undantag av tilläggspension och bostadstillägg enligt 10 § lagen om folkpensionering upphör att utgå. Med detta undantag kvarstår således vid de i tabellen angivna inkomstgränserna för person över 67 år endast rätt till allmän ålderspension och för invalidpensions-(sjukbidrags-)berättigad endast rätt till grundpension. Härtil kan komma blindtillägg. Hustrutillägg och änkepension, vilka förmåner äro i sin helhet inkomstprövade, upphöra helt att utgå vid de för dessa förmåner angivna inkomstgränserna.

	Bostadskostnadsgrupp				
	I	II	III	IV	V
	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.
<i>Ålderspension</i>					
ogift	—	700	1 000	1 300	1 600
gift	—	1 000	1 400	1 800	2 200
gräns för rätt till hustrutillägg	2 200	2 600	3 000	3 400	3 800
<i>Invalidpension</i>					
ogift	2 000	2 300	2 600	2 900	3 200
gift	3 000	3 400	3 800	4 200	4 600
gräns för rätt till hustrutillägg	3 000	3 400	3 800	4 200	4 600
<i>Änkepension</i>					
gräns för rätt härtill	1 490	1 690	1 890	2 090	2 290

Enligt lagen den 26 juli 1947 (nr 531) om bidrag till änkor och änklingar med barn äger änka eller änklings, som under sin vårdnad har barn under tio år i äktenskapet med den avlidne maken eller annat barn under tio år, vilket vid makens död stadigvarande vistades i makarnas hem, under vissa förutsättningar rätt att av allmänna medel erhålla bidrag för egen del (s. k. änke- eller änklingsbidrag). Rätt till bidrag föreligger icke, om vårdnadshavaren åtnjuter folkpension. Ingår vårdnadshavaren nytt äktenskap,

upphör rätten till bidrag. Bidraget utgår med belopp motsvarande änkepension och bostadstillägg enligt lagen om folkpensionering. Kommun äger besluta, att till bidragsberättigad, som är mantalsskriven inom kommunen, därjämte skall utgå särskilt bostadstillägg. Beträffande bidraget gäller i övrigt i tillämpliga delar vad i lagen om folkpensionering stadgas om änkepension, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg.

Enligt *lagen den 26 juli 1947 (nr 530) om särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn* utgår särskilt barnbidrag med 420 kronor per år för föräldralösa barn och för med dem jämställda fader- eller moderlösa barn, som icke vårdas av den efterlevande modern eller fadern utan hava särskild förmyndare. Om barnet har annan inkomst än arbetsinkomst bortfaller eller minskas det särskilda barnbidraget (5 §). För faderlösa barn och för folkpensionärens barn ävensom för utomäktenskapliga barn, som fyllt tre år och för vilka faderskapet icke fastställts, utgår särskilt barnbidrag med 250 kronor per år. Bidraget är dock inkomstprövat. Inkomstprövningen innebär, att barnbidraget minskas med 25 procent av moderns årsinkomst i vad den överstiger 1 800 kronor och med ytterligare 50 procent av inkomsten i vad den överstiger 3 200 kronor. Är modern gift och sammanlever hon med sin man, minskas barnbidraget med 25 procent av makarnas sammanlagda årsinkomst i vad den överstiger 2 200 kronor och med ytterligare 50 procent av inkomsten i vad den överstiger 4 600 kronor. Motsvarande minskning äger rum beträffande bidrag till barn, vars fader åtnjuter ålderspension, invalidpension eller sjukbidrag, varvid särskilda regler gälla angående till vilken inkomst hänsyn skall tagas.

Inkomstprövade avdrag jämlikt folkpensioneringslagen, m. m. (motionerna I: 327 och II: 389).

Historik.

Den nu gällande lagen om folkpensionering antogs vid 1946 års riksdag efter förslag av Kungl. Maj:t genom proposition nr 220. Förslaget byggde på ett av socialvårdskommittén i november 1945 avgivet betänkande med förslag till lag om folkpensionering (SOU 1945: 46).

Beträffande *avdragsreglerna* inom folkpensioneringen fann *socialvårdskommittén* i sitt betänkande att avdragsregler bleve ofrånkomliga även inom en reformerad folkpensionering. Uppenbarligen bleve dessa regler också mera betydelsefulla i den mån de pensionsförmåner, vilkas storlek de påverkade, bleve större.

Kommittén anförde vidare härom bland annat följande:

Avdragsfaktorn i fråga om inkomst överstigande den avdragsfria är enligt folkpensioneringslagens nuvarande lydelse $\frac{5}{10}$. Med hänsyn till utformningen

av dyrtidstillägg och provisoriska pensionsförstärkningar är avdragsfaktorn emellertid i verkligheten $\frac{2}{3}$ — $\frac{3}{4}$. Ur synpunkten att uppmuntra till sparsamhet och arbetsvilja bör avdragsfaktorn uppenbarligen vara låg under det att den, därest man genom densamma önskar utestänga personer med sådan inkomst att de ej för sin försörjning ha behov av tilläggspension, bör vara hög. Det låter sig uppenbarligen göra att, såsom skett i Danmark, vid en viss inkomstgräns minska pensionen med hela inkomsten. I dylikt fall har pensionstagaren ingen som helst förmån av de inkomstbelopp som ligga ovanför inkomstgränsen (såvida de ej äro så stora att de helt utesluta från pensionsrätt). Kommittén har därför icke velat beträda denna väg. Kommitténs förslag innebär att inkomster utöver den avdragsfria intill 400 kronor för ogift och 300 kronor för annan medföra avdrag med $\frac{5}{10}$ av inkomstens belopp varemot överskjutande inkomst, då fråga är om invalidpension eller sjukbidrag eller ålderspension som utgår jämlikt alternativ I, medför avdrag med $\frac{5}{10}$ av inkomstbeloppet. Då fråga är om ålderspension jämlikt alternativen II och III samt änkepension har det emellertid visat sig möjligt att bibehålla avdragsfaktorn $\frac{5}{10}$ utan inskränkning.

I den intill den 1 januari 1948 gällande lagen om folkpensionering fanns bestämmelser om s. k. *privilegiering av vissa inkomstslag*, nämligen pension eller understöd, som utginge på grund av gåva, testamente eller försäkring, vilken icke vore i lag föreskriven, eller ock, utan samband med olycksfall i arbetet, på grund av egen eller anhörigs förutvarande arbetsanställning. Dessa bestämmelser upptogos med vissa ändringar i *socialvårdskommitténs* förslag till ny lag om folkpensionering.

Kommittén påpekade till en början, att framförda anmärkningar mot privilegiering av vissa inkomstslag aktualiserat frågan, om det verkligen förelåge skäl att skilja på privilegierade och andra inkomster, d. v. s. om icke det riktiga vore att höja »den avdragsfria inkomsten» kraftigt och slopa privilegieringsbestämmelsen. Kommittén anförde därefter:

Kommittén har emellertid kommit till den slutsatsen, att den nuvarande avgränsningen av vissa inkomster, som privilegierats, har starka skäl för sig. Den stimulerar sålunda arbetsgivare och andra att genom pensionering eller understöd sörja för anställda eller deras anhöriga i viss utsträckning. Vad angår privilegieringen av inköpta livräntor är densamma i viss mån skenbar i det att, såsom visas i annat sammanhang, livräntebeloppet ofta bli avsevärt högre än vad avkastningen å det kapital livräntan kostat i inköp skulle ha varit tillsammans med föreskriven höjning av avkastningen. Att privilegiera förmåner på grund av i lag föreskriven försäkring synes icke tillrådligt, särskilt om obligatorisk sjuk- och arbetslöshetsförsäkring införes. Att privilegiera arbetsinkomst bereder betydande svårigheter, särskilt som det ofta är svårt att avgöra vad som är arbetsinkomst. Sålunda är det i regel nästan ogörligt att i fråga om ägare av jordbruksfastighet avgöra vad som är fastighetsavkastning och vad som är ägarens egen arbetsinkomst.

Kommittén föreslår därför att inkomstprivilegieringen avser samma slag av inkomster som för närvarande. Emellertid föreslås sådan förändring av

bestämmelsens utformning att för makar privilegiering räknas gemensamt, d. v. s. att oavsett vilkendera maken som uppbär inkomsten hälften räknas såsom privilegieringsbar inkomst för vardera av dem, samt att dyrortsgraderingen av beloppen upphäves och beloppen liksom pensionsförmånerna göras beroende av civilståndet.

Ur arbetsgivaresynpunkt bör det vara fördelaktigt att kunna räkna med samma privilegieringsbestämmelse i alla ortsgrupper. Privilegieringsbeloppet föreslås till 400 kronor för ogift och 600 kronor för makar gemensamt (300 kronor för vardera).

Det kan synas som om de föreslagna privilegieringsbeloppen äro låga. Emellertid måste ihågkommas att genom privilegieringen ofta gynnas de i ekonomiskt avseende bäst ställda folkpensionärerna samt att privilegieringsbeloppen för dem, som åtnjuta privilegieringsbar inkomst, verka höjande å de redan förut ganska höga inkomstgränserna för rätt till tilläggs pension. Sistnämnda omständighet är av stor betydelse då det gäller personer med pensioner från stat eller kommun.

Vid jämförelse med de nuvarande beloppen bör för övrigt beaktas den föreslagna höjningen av »den avdragsfria inkomsten».

I propositionen nr 220 till 1946 års riksdag uttalade *föredragande departementschefen, statsrådet Möller*, att han ansåge den i kommittéförslaget föreslagna höjningen av den avdragsfria inkomsten vara påkallad, samt anförde i övrigt i dessa frågor bland annat följande:

I några yttranden har yrkats att inkomstprivilegieringen helt slopas och den avdragsfria inkomsten i stället i motsvarande mån höjes. Å andra sidan har från några håll ifrågasatts att privilegiering borde ifrågakomma jämväl för arbetsinkomst och för vissa olycksfallslivräntor. Vidare ha jämförelser gjorts mellan behandlingen av förmögenhetsavkastning, å ena, och de privilegierade livräntorna, å andra sidan, därvid påyrkats att privilegieringsbeloppen skulle avsevärt höjas beträffande enskilda pensioner eller att privilegieringen av livräntor och pensioner skulle ersättas med särskilda regler angående inkomststoppbeskattningen.

Vad sålunda anförts i yttrandena synes ge vid handen att den nuvarande anordningen med privilegiering av vissa inkomster icke är tillfredsställande. Det avgörande skälet för införandet av privilegieringsbestämmelserna har varit att man därigenom velat stimulera arbetsgivare att sörja för sina anställdas pensionering. Detta skäl vägde synnerligen tungt, då nu gällande folkpensionslag beslutades åren 1935 och 1937. Folkpensionen började nämligen reduceras redan om den egna inkomsten översteg 100 kronor för ensamstående och 200 kronor för äkta makar. I och med att den allmänna ålderspensionen göres helt oberoende av den egna inkomsten bortfaller det huvudsakliga motivet för anordningen med privilegierade inkomster. I betraktande av vad jag tidigare anført om önskvärdheten att i görligaste mån utnyttja åldringarnas arbetskraft, kan jag icke heller undgå att finna det i viss mån stötande att vissa inkomster skola vara privilegierade, medan däremot egen arbetsinkomst icke privilegieras. Det kan också anmärkas, att privilegieringen ofta gynnar de i ekonomiskt avseende bäst ställda folkpensionärerna. Jag vill fördenskull förorda, att privilegieringsbestämmelserna helt slopas.

Ett slopande av privilegieringsreglerna synes icke med nödvändighet kräva att den avdragsfria inkomsten höjes i motsvarande mån. Såsom jag

nyss anført tillstyrker jag kommitténs förslag om en höjning av den avdragsfria inkomsten i förhållande till vad för närvarande gäller. Vidare är att märka, att genomförandet av alternativ III överhuvud medför en avsevärd förbättring i pensionsförmånernas storlek. Kostnaderna för privilegieringen av vissa inkomster kunna enligt kommitténs beräkningar uppskattas till omkring 5 miljoner kronor om året. En höjning av den avdragsfria inkomsten med så pass blygsamma belopp som 100 kronor för ogift och 150 kronor för äkta makar skulle däremot föranleda en kostnad av cirka 12 miljoner kronor om året. Skulle åter den avdragsfria inkomsten höjas med enbart det belopp, som besparas genom privilegieringens borttagande, komme denna höjning för den enskilde pensionären icke att uppgå till mera än omkring 40 kronor. Anledning synes vid nu angivna förhållanden icke föreligga att i anledning av privilegieringsbestämmelsernas borttagande höja de av kommittén föreslagna beloppen för den avdragsfria inkomsten.

Vad härefter angår den s. k. avdragsfaktorn eller den andel av den egna inkomsten, varmed pensionen reduceras därest inkomsten överstiger den avdragsfria inkomsten, har från flera håll påyrkats, att denna genomgående skulle sänkas. Jag anser emellertid en dylik generell sänkning icke lämplig. Däremot vill jag förordna, att den av kommittén beträffande invalidpensioneringen föreslagna avdragsfaktorn $\frac{8}{10}$ för inkomster, som överstiga dubbla avdragsfria inkomsten, icke införes i lagen utan att även därvidlag avdragsfaktorn $\frac{5}{10}$ användes. Den angivna högre avdragsfaktorn står nämligen knappast i överensstämmelse med strävandena att uppbygga folkpensioneringen så att den icke motverkar pensionstagarens intresse av att genom eget arbete eller sparsamhet skaffa sig inkomster.

Departementsförslaget innebar sålunda vid jämförelse med kommittéförslaget att den s. k. avdragsfaktorn genomgående vore fem tiondelar samt att privilegieringsbestämmelserna helt slopades. Departementsförslaget antogs i denna del oförändrat av riksdagen.

Här må vidare anmärkas att enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 24 januari 1947 chefen för handelsdepartementet tillkallat sakkunniga för att verkställa utredning och avgiva förslag rörande ordnandet av en pensionering för anställda i privat tjänst, *pensionsutredningen*. I direktiven för utredningen framhöll departementschefen bland annat, att sedan den nya lagen om folkpensionering antagits, syntes honom tiden vara inne att till allsidigt bedömande upptaga frågan på vilket sätt och i vilken omfattning åtgärder kunna vidtagas för att främja en mera allmän pensionering av tjänstemän och kroppsarbetare i enskild tjänst. Utredningen borde icke begränsas att endast avse möjligheterna att ordna en rationell tjänstepensionering för anställda med mera stadigvarande arbete. Beträffande tjänstepensioneringens form syntes enligt departementschefen försäkringsvägen böra väljas. Utredningen beräknar kunna avgiva principbetänkande under första halvåret 1950.

Vidare må här anmärkas att kommittén för partiellt arbetsföra i sitt betänkande V med förslag till särskilda åtgärder för partiellt arbetsföras sys-

selsättande m. m. (SOU 1948: 54) behandlat vissa avvägningsfrågor avseende bland annat förhållandet mellan arbetsinkomst och folkpension. Kommittén har därvid föreslagit ändrade avdragsregler med avseende på invalidpensionering och därmed sammanhängande förmåner.

I en innevarande riksdag förelagd proposition, nr 167, angående vissa åtgärder för arbetsvård åt partiellt arbetsföra, har *chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller*, beträffande nyssnämnda, av kommittén behandlade spörsmål anfört följande:

Kommittén har även behandlat vissa spörsmål angående modifikationer med hänsyn till de partiellt arbetsföras intressen i gällande bestämmelser angående vissa sociala förmåner. De viktigaste problemen som därvid berörts avse reglerna om avdrag å folkpension för arbetsinkomst. Jag ämnar icke i detta sammanhang närmare behandla detta spörsmål. Med hänsyn till dess betydelse vill jag emellertid nämna, att jag har för avsikt att utverka Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla särskilda utredningsmän för översyn av de nu gällande avdragsreglerna.

Yttranden.

Pensionsstyrelsen anför inledningsvis:

Pensionsstyrelsen kan i det stora hela vitsorda riktigheten av de uppgifter som motionärerna lämnat angående nu gällande avdragsregler och deras verkningar. Särskilt genom införandet av särskilda bostadstillägg har den sammanlagda avdragsfaktorn kommit att stiga till 100 % och i vissa fall ännu mera, något som måste anses i hög grad otillfredsställande. De av motionärerna angivna kostnaderna för ett slopande av inkomstprövningen inom folkpensioneringen äro numera inaktuella bland annat på grund av det sätt varpå bostadskostnadsgrupperingen genomförts. Vissa omräkningar ha därför verkställts inom pensionsstyrelsen på sätt framgår av bilagda promemoria.

De i den vid yttrandet fogade promemorian gjorda beräkningarna angående årliga kostnadsökningen för folkpensioneringen, därest staten skulle avstå från avdrag för inkomst, grunda sig på pensionstagarbeståndet den 31 december 1948.

Resultatet av beräkningarna framgår av följande uppställning.

Pensionens art	Antal pensionstagare	Kostnadsökning ¹ Kr.
A. Ålderspensioner		
1. Endast allmän ålderspension	419 400	46 883 000
2. Allmän ålderspension jämte bostadstillägg	162 230	4 951 875
B. Förtidspensioner		
3. Grundpension jämte tilläggsförmåner	125 086	5 072 646
4. Enbart grundpension } Pension enl. 10 § fpl }	12 318	11 843 915
5. Sjukbidrag jämte tilläggsförmåner	1 878	201 608
6. Sjukbidrag bestående av enbart grundpension } Sjukbidrag enl. 10 § fpl }	311	313 650
7. Hustrutillägg	16 556 ²	1 378 235
8. Änkepension	10 755	1 449 405
		S:a 72 094 334

I anslutning till uppställningen anföres följande:

Det bör framhållas, att det angivna värdet för den sammanlagda kostnadsökningen (kr. 72 094 334) torde vara något för lågt, när siffran icke inkluderar kostnadsökningen på sådana pensionstagare, för vilka pensionen utgått retroaktivt för tid före årsskiftet 1948/49. Antalet dylika fall kan uppskattas till inemot 30 000 (huvudsakligen förtidspensionärer). Denna siffra torde motsvaras av en årlig kostnadsökning å ca 2 milj. kronor.

Vid en beräkning av de sammanlagda utgifterna för en icke inkomstprövad folkpensionering borde man dessutom räkna med den utgiftsökning som uppkommer genom tillkomsten av nya kategorier pensionstagare. En betydelsefull grupp härvid torde utgöras av de personer, som, ehuru invalider i folkpensioneringslagens mening, f. n. avstå från att söka folkpension på grund av för hög inkomst och det därigenom betingade obetydliga årsbeloppet (kr. 200). Antalet dylika »potentiella» folkpensionärer torde sannolikt överstiga 10 000 och den därtill svarande utgiftsökningen därför uppgå till minst 12 milj. kronor.

Efter att ha erinrat om att frågan om privilegiering av vissa inkomstslag var föremål för betydande uppmärksamhet i samband med tillkomsten av den nu gällande lagen om folkpensionering, fortsätter pensionsstyrelsen:

Även om pensionsstyrelsen kan dela motionärernas uppfattning att större möjlighet borde finnas att genom tjänstepension utdryga folkpensionen synes det tveksamt huruvida frågan om eventuell privilegiering av vissa inkomstslag kan lösas annat än i samband med en mera allmän omprövning utav avdragsreglerna och vad därmed äger samband.

Frågan om normering av de särskilda (kommunala) bostadstilläggen torde nära sammanhånga med frågan om bostadskostnadsgrupperingen. Genom införandet av särskilda bostadstillägg uppkomma nämligen olik-

¹ Den för beräkningarna till grund liggande fördelningen på bostadskostnadsgrupper för de icke inkomstprövade kategorierna pensionstagare har delvis skett med ledning av uppgifter gällande för den 1 januari 1948.

² Hustru som uppbär hustrutillägg har betecknats som pensionstagare.

heter mellan pensionerna inom olika orter utöver vad som föranledes av den i lagen om folkpensionering stadgade bostadskostnadsgrupperingen. I denna fråga har pensionsstyrelsen i ett den 3 oktober 1949 till Kungl. Maj:t avgivet utlåtande över en i september 1948 avgiven utredning rörande folkpensionärernas bostadsförhållanden och bostadskostnader anfört följande: »Särskilda bostadstillägg ha nu införts i kommuner med sammanlagt inemot 4 miljoner invånare och nya kommuner besluta alltjämt införandet av sådana tillägg. Den i folkpensioneringslagen angivna bostadskostnadsgrupperingen är sålunda i praktiken modifierad i mycket hög grad. De särskilda bostadstilläggen äro i regel förenade med avdragsregler, som högst avsevärt skärpa verkningarna av de i lagen förefintliga avdragsreglerna. Under dessa omständigheter och då det synes omöjligt att erhålla helt invändningsfria grunder för bostadskostnadsgruppering synes det styrelsen som om skäl skulle föreligga att utreda frågan huruvida icke bostadskostnadsgrupperingen i folkpensioneringslagen kunde avskaffas och ersättas med kommunala bostadstillägg. Sådana tillägg kunde tänkas förenade med statsbidrag under förutsättning att vissa avdragsregler och andra föreskrifter iakttoges. Statsbidragen kunde måhända utformas så att statens utgifter för tilläggen bleve ungefär desamma, som de som nu uppkomma för de lagstadgade tilläggen.» Sålunda synes icke heller frågan om normering av de särskilda bostadstilläggen kunna lösas annat än i ett större sammanhang.

Under återopande av vad sålunda anförts får pensionsstyrelsen tillstyrka att en utredning rörande inkomstprövningen inom folkpensioneringen och de därmed sammanhängande spörsmålen kommer till stånd.

Socialvårdskommittén erinrar om sitt yttrande över ovan nämnda betänkande med förslag om särskilda åtgärder för de partiellt arbetsföras systerställande m. m., därvid kommittén även yttrat sig angående ett i betänkandet framlagt förslag till ändrade regler om avdrag å inkomstprövade folkpensionsförmåner. Kommittén fortsätter:

Därvid framhöll socialvårdskommittén, att frågan om avdragsreglernas lämpliga utformning är ett synnerligen invecklat problem. Den i betänkandet föreslagna avdragsregeln skulle visserligen uppmuntra pensionstagare att öka sina inkomster upp till belopp, som icke medförde risk för indragning av pensionen, men skulle å andra sidan innebära — såsom kommittén påvisade genom exempel — att pensionstagarens lösgörande från pensionen direkt motverkades. Vidare framhöll kommittén bland annat, att väsentligt ändrade avdragsregler icke böra uppställas utan att utredning göres om deras effekt i sådana fall, då pensionstagaren har annan inkomst än arbetsinkomst. Avdragsreglerna borde så långt som möjligt vara desamma för invalidpensionärer och ålderspensionärer, och uppmärksamhet måste ägnas åt avdragens roll för tjänstepensioneringen (särskilt de s. k. arbetarpensionerna). Kommittén fann sig icke kunna tillstyrka, att betänkandet lades till grund för ändring i folkpensioneringslagen i det berörda avseendet.

Socialvårdskommitténs avstyrkande av nämnda förslag till ändring i avdragsreglerna innebar emellertid icke, att kommittén funnit den gällande ordningen vara tillfredsställande. Tvärtom vore, framhöll kommittén, en översyn av de gällande reglerna angelägen. Kommittén föreslog, att en särskild utredning i ämnet skulle verkställas. Emedan vidgade erfarenheter

av de särskilda bostadstilläggen vore önskvärda för de hithörande frågor-
nas bedömande, höll kommittén före, att utredningen borde verkställas
först fram emot mitten av år 1950.

Socialvårdskommittén vill ånyo uttala sig för en sådan översyn av av-
dragsreglerna, som kommittén förordat i berörda yttrande.

Svenska arbetsgivareföreningen finner de i motionerna framförda syn-
punkterna värda beaktande och anför:

Det synes uppenbart, att fördelarna av det numera tillämpade systemet
med icke behovsprövade folkpensioner i ej ringa utsträckning kommit att
motverkas av de gällande avdragsreglerna beträffande bostadstillägg och
särskilt bostadstillägg. Arbetsgivarepensionerna ha sålunda i många fall
normerats till just de belopp, som ej inverka på behovsprövade delar av
folkpensionen. Föreningen har för sin del ingen erinran mot att under-
sökning göres rörande möjligheten att eventuellt öka utrymmet för arbets-
givarpensioner utan att detta inverkar på de behovsprövade förmånerna
jämlikt folkpensioneringslagen och därtill anslutna författningar.

Det är emellertid en fråga av mycket ömtålig natur att privilegiera viss
inkomst framför annan. Man torde knappast kunna anföra skäl för att i
nu ifrågavarande hänseende behandla pensions- och arbetsinkomst på olika
sätt. Även inkomst av annat slag, t. ex. av kapital eller fastighet, bör i fler-
talet fall kunna jämföras med pension från arbetsgivare. Den enskilde före-
tagaren bör ej ställas i en ofördelaktigare ställning i folkpensioneringshän-
seende än arbetstagaren. Det synes sålunda rimligt att, om en privilegiering
av vissa inkomster ifrågasattes, man icke endast stannar vid arbetsgivare-
pension utan även överväger att medtaga andra slag av inkomster, såsom
inkomst av eget arbete. En privilegiering av arbetsförtjänsten skulle säker-
ligen avsevärt bidra till att inom arbetslivet behålla arbetstagare, som
oaktat de uppnått 67 års ålder alltså äro i stånd att göra en produktiv
insats.

Föreningen förutsätter, att i en eventuell utredning de spörsmål, som be-
rörts såväl i förevarande motioner som i motionerna angående förutsätt-
ningarna för ett system med efter pensioneringsålder differentierade folk-
pensionsförmåner, upptagas i ett sammanhang. Därest utredning av riks-
dagen beslutas, utgår föreningen ifrån att samråd äger rum med den år
1947 tillsatta pensionsutredningen.

Landsorganisationen, som samtidigt yttrat sig över motionerna I: 250 och
II: 293, erinrar om sitt yttrande över socialvårdskommitténs förslag till
lag om folkpensionering och säger, att vid det tillfället ansåg landsorganisa-
tionen skälen för att ge inkomster från pension, gåva eller testamente en
särställning framför arbetsinkomster ej vara övertygande. Pensionärernas
arbetsinkomster borde jämföras med före pensionsåldern verkställt spa-
rande och privilegieringsbestämmelserna slopas. Landsorganisationen fort-
sätter:

Landsorganisationen är i princip av samma uppfattning som när det
nämnda yttrandet avgavs. Vid reform av den nuvarande folkpensionslagen

bör i första hand avdragsreglerna vid arbetsinkomst uppmjukas, bl. a. av samma skäl som förestavat herr Hjalmarsons m. fl. motion. Det är emellertid uppenbart att privilegieringens borttagande i den nuvarande folkpensionslagen minskat företagens intresse att för anställda utan avtalsenlig pensionsrätt bevilja högre pensionsbelopp än 600 kronor. Privilegieringen liksom förslaget om differentiering av folkpensionsförmånerna och andra delreformer inom folkpensioneringen bör emellertid ses i samband med frågan om pensionering för anställda i enskild tjänst. Sistnämnda fråga är sedan 1947 under utredning av den s. k. pensionsutredningen. Under innevarande år beräknas utredningen avgiva sitt principbetänkande. Landsorganisationen utgår ifrån att pensionsutredningen i sitt arbete behandlar de av motionärerna berörda frågorna och klarlägger sambandet mellan en eventuell tjänstepension för anställda i enskild tjänst och folkpensionslagen. Trots att utredningsresultaten beräknas föreligga inom relativt kort tid synes ej obefogat att de av motionärerna väckta frågorna bliva föremål för utredning. Landsorganisationen vill alltså ej motsätta sig motionärernas utredningsyrkanden.

Tjänstemännens centralorganisation erinrar till en början om att organisationen i sitt yttrande över socialvårdskommitténs förslag angående lag om folkpensionering anförde bland annat, att organisationen rent principiellt vore av den uppfattningen, att inkomstprövningen över huvud taget icke vore önskvärd vid en socialförsäkring av denna karaktär. Efter att ha berört vissa ändringar i kommitténs förslag, vilka tillkommo i propositionen nr 222 till 1946 års riksdag, även som omfattningen av de särskilda bostadstilläggen, anför organisationen bland annat följande:

Inkomstprövningen inom folkpensioneringen har därför medfört betydligt större nackdelar än som kunde förutses vid tidpunkten för folkpensionsreformens genomförande. Dessa nackdelar äro i princip av två slag. Dels försvåras möjligheterna för en privat tjänstepensionering därigenom att arbetsgivarna vid bedömning av om de skola införa sådan i vissa inkomstlägen, måste säga sig, att detta icke är lönande, då därigenom de anställda gå miste om den inkomstprövade delen av folkpensionen. Dels motverkas folkpensionärernas benägenhet att genom eget arbete skaffa sig inkomster, då även dessa inkomster inverka reducerande på den inkomstprövade delen av folkpensionen. Nuvarande inkomstprövning medför exempelvis i Stockholm för ogift ålderspensionär med en hyra av 800 kronor om året, att all sidoinkomst, t. ex. tjänstepension, mellan 800 och 1 680 kronor helt uppslukas av inkomstprövningen. Varje ökning av sidoinkomsten inom de angivna gränserna medför sålunda icke någon ökning av den totala inkomsten, då de statliga och kommunala bostadstilläggen reduceras i motsvarande mån. För makar, som båda äro ålderspensionärer och där årshyran utgör 1 200 kronor, ligger den kritiska zonen i Stockholm vid en sidoinkomst av mellan 1 000 och 2 400 kronor. Även inkomster närmast över denna gräns komma i ett synnerligen ogynnsamt läge, även om de tillföra vederbörande visst tillskott. Inom andra kommuner, som infört inkomstprövade bostadstillägg, exempelvis Göteborg och Malmö, blir resultatet liknande det som här angivits för Stockholms stads del.

Ur allmänna principiella synpunkter anser TCO, i likhet med vad som anfördes i det tidigare nämnda yttrandet över socialvårdskommitténs be-

tänkande, det önskvärt, att man söker helt och hållet avskaffa inkomstprövningen, men är samtidigt medveten om de ekonomiska konsekvenser detta medför. Emellertid böra de ekonomiska konsekvenserna icke överdrivas, då staten skattevägen får tillbaka betydande belopp. Vidare bör framhållas att i nuvarande arbetsmarknadsläge det är synnerligen önskvärt, att pensionärernas arbetskraft i större utsträckning kan utnyttjas.

Beträffande vad som i motionerna framhålls om önskvärdheten av att söka gynna den privata pensioneringen genom återinförande av privilegieringen av pensionsinkomst anför organisationen:

TCO vill i princip instämma i de önskemål motionärerna i detta avseende uttala. Det synes TCO önskvärt, att man vid en utredning av dessa frågor överväger såväl det av motionärerna i första hand framförda yrkandet om införandet av privilegierade belopp liksom frågan om att höja den avdragsfria inkomsten eller att minska den nuvarande avdragsprocenten. Vid en partiell reform på detta område anser TCO för sin del, att de gynnsammaste verkningarna torde stå att uppnå genom en icke alltför obetydlig minskning av avdragsprocenten, från nuvarande 50 procent till exempelvis 25 procent.

TCO vill även framhålla, att frågan om folkpensioneringens förhållande till tjänstepensioneringen otvivelaktigt kommer i ett i viss mån annat läge vid ett eventuellt genomförande av en obligatorisk tjänstepensionsförsäkring, för vilken fråga särskilda sakkunniga tillkallats. Denna utrednings principbetänkande torde, enligt vad som meddelats, vara att förvänta under innevarande år. TCO förutsätter, att här ifrågavarande problem uppmärksammas av denna utredning. Men då det torde vara ovisst, vid vilken tidpunkt en obligatorisk tjänstepensionering kan genomföras i vårt land, finner TCO det angeläget att frågan om inkomstprövningen vid folkpensioneringen göres till föremål för särskild utredning. Därvid bör icke endast frågan om privilegiering av viss inkomst utan hela problemet om inkomstprövningens konsekvenser upptagas till behandling.

Efter pensioneringsålder differentierade folkpensionsförmåner (motionerna I: 250 och II: 293).

Historik.

Frågan huruvida högre folkpension borde utgå vid uppskjuten pensionering berördes av *socialvårdskommittén* i sitt ovan nämnda betänkande. Kommittén framhöll, att i fråga om pensioner, som helt eller såsom i Storbritannien till väsentlig del finansierades genom avgifter beräknade efter försäkringstekniska grunder, invändningar knappast torde kunna göras mot att man låte pensionen stiga med varje år som dess uttagande uppskötes.

Kommittén fortsatte:

Med avseende å en pension, som utgår helt eller till huvudsaklig del med hänsynstagande till pensionstagarens egen inkomst, ställer sig saken emellertid annorlunda. En sådan pension är avsedd att i anledning av inträffad

försörjningsoförmåga täcka de nödvändiga levnadskostnaderna. Anledning synes då knappast föreligga att utgiva högre pension till den, som på grund av bättre hälsa eller andra omständigheter kunnat försörja sig själv till hög ålder, än till den, som tidigare förlorat sin försörjningsförmåga. För en åldring med något kapital skulle det vid en sådan anordning kunna löna sig att genom att förbruka kapitalet innan pension sökes uppskjuta pensionsåldern. Över huvud taget torde kunna sägas, att anordningen skulle gynna dem, som i fråga om hälsa eller tillgångar ha det bäst ställt, i förhållande till dem, som ha ett oavvisligt behov av pensionen så snart den kan erhållas. Eftersom man helst icke bör bestämma pensionen till lägre belopp, än vad som erfordras för en skäligen försörjning för dem som söka den vid den lägsta pensionsåldern, blir pensionen, om den höjes då dess uttagande uppskjutes, avsevärt högre än nödvändigt för dem, vilka kunna vänta länge med att söka pension. Till vad nu sagts kommer att lagstiftningen och försäkringens administrativa handhavande kompliceras genom en anordning sådan som den nu antydda. I Danmark torde missnöje mot pensioneringens anordnande i förevarande avseende ha yppats av ovan nämnda skäl och har det till och med varit tal om att slopa den nämnda graderingen av pensionerna. Erfarenheterna från Danmark torde också närmast tyda på att höjning av pensionen, då den uttages vid högre ålder, icke har någon större effekt på tidpunkten för sökande av pension.

Ur kostnadssynpunkt må bemärkas att en högre pension till dem, som söka pension senare än normalt, lätt kan medföra merutgifter därigenom att även de, vilka i alla händelser icke skulle ha sökt pension förrän vid den högre åldern, komma i åtnjutande av pensionsförhöjningen.

Kommittén framhöll vidare, att den föreslagna pensionsåldern, 67 år, för övrigt vore så hög, att behovet av särskilda åtgärder för att stimulera till ett uppskjutande av pensioneringen icke vore av tillnärmelsevis samma betydelse som exempelvis i Storbritannien, där en pensionsålder av 65 år för män och 60 år för kvinnor föreslagits.

Yttranden.

Pensionsstyrelsen anför — efter att ha erinrat om socialvårdskommitténs nämnda uttalanden — följande:

Det nu återgivna yttrandet torde belysa de invändningar som kunna riktas mot ett system sådant som av motionärerna åsyftas. Det bör också beaktas att huvudparten av ålderspensionen, den allmänna ålderspensionen, utgår utan inkomstprövning och sålunda i endast ringa mån torde verka hämmande å åldringarnas arbetsinsatser. Det kan ifrågasättas om anledning förefinnes att premiera ett uppskjutet uttagande av pensionen beträffande dem som endast äro berättigade till allmän ålderspension. De inkomstprövade pensionsförmånerna, bostadstillägg, särskilda bostadstillägg och hustrutillägg, torde i regel icke sökas förrän vederbörande förlorat sin normala arbetsinkomst. Vid jämförelse med förhållandena i andra länder torde böra beaktas att pensionsåldern inom folkpensioneringen i Sverige är förhållandevis hög.

Även om pensionsstyrelsen sålunda velat framhålla vissa skäl, som kunna tala mot den av motionärerna föreslagna anordningen, har styrelsen givetvis intet att erinra mot att en utredning i frågan kommer till stånd.

Socialvårdskommittén hänvisar till kommitténs utredning i betänkandet av år 1945, vilken utredning bland annat visar, att den pensionsförhöjning, som skulle svara mot ett eller annat års uppskov med pensionens uttagande, bleve relativt liten. Ehuru kommittén icke då fann anledning att föreslå någon anordning av det ifrågavarande slaget, anser kommittén det emellertid vara lämpligt, att frågan upptages till nytt övervägande i samband med den av kommittén förordade översynen av avdragsreglerna.

Svenska arbetsgivareföreningen erinrar om att föreningen i sitt yttrande över socialvårdskommitténs betänkande särskilt underströk betydelsen av att de personer i högre ålder, som hava förmåga och vilja att ställa sin arbetskraft till folkhushållets förfogande, icke av denna anledning skulle lida avsevärd inskränkning i sin folkpension.

Varje åtgärd, fortsätter föreningen, som är ägnad att befrämja bevarandet åt produktionen av alltjämt arbetsdugliga personer, som uppnått den för erhållande av folkpension föreskrivna åldern, synes, i synnerhet i vårt lands nuvarande befolkningspolitiska läge, böra hälsas med tillfredsställelse. Föreningen har för sin del intet att erinra mot att i motionerna föreslagen utredning företages och föreningen utgår därvid ifrån att samråd upptages med den år 1947 tillsatta pensionsutredningen.

Av *landsorganisationens* ovan intagna yttrande framgår, att landsorganisationen ej vill motsätta sig motionärernas utredningsyrkanden.

Tjänstemännens centralorganisation anför bland annat:

TCO anser frågan om att kunna utnyttja folkpensionärernas arbetskraft synnerligen angelägen och att åtgärder böra vidtagas för att i större utsträckning möjliggöra detta. En reform i föreslaget hänseende torde emellertid endast kunna få mycket begränsade verkningar, om icke de premierande tilläggen utöver de försäkringsmatematiska värdena bestämmas till relativt höga belopp. Enligt en mycket schematisk beräkning skulle ett uppskjutande av ålderspensionen för ogift pensionär från 67 år till 68 år försäkringsmatematiskt medföra en ökning från 1 000 kronor till cirka 1 100 kronor. Ett uppskjutande till 69 år av uttaget skulle medföra en ökning till cirka 1 220 kronor och ett uppskjutande till 70 år cirka 1 360 kronor. Härvid har räknats efter dödlighetstabellen R 32 och en räntefot av 3 procent. En folkpensionär, som uppnått 67 års ålder, torde ofta icke vara beredd att uppskjuta sitt uttag av pensionen mer än ett år i sänder, och en förhöjning av den årliga pensionen med 100 kronor eller något mer för den återstående livstiden kommer säkerligen icke att anses uppväga förlusten av 1 000 kronor under ett år. Under förutsättning att de premierande tilläggen fastställas till relativt höga belopp kan bedömningen väntas giva positivt resultat. De ekonomiska verkningarna komma i det enskilda fallet givetvis att bedömas med utgångspunkt från summan av de inkomstprövade och icke inkomstprövade pensionsförmåner, som pensionären haft rätt till men frivilligt avstått från. TCO vill i detta sammanhang även fästa

uppmärksamheten vid att de till statstjänstemännen utgående tjänstepensionerna äro samordnade med ålderspensionerna enligt folkpensioneringslagen. Ett genomförande av motionärernas förslag kommer därför att påkalla ändringar i de statliga pensionsreglementena.

I fortsättningen framhåller organisationen, att ett i nuvarande arbetsmarknadsläge önskvärt utnyttjande av folkpensionärernas arbetskraft motverkas enligt organisationens mening av den nuvarande inkomstprövningen och att lättnader i inkomstprövningen därför bör vara en av de åtgärder som i första hand överbägas i detta sammanhang. Organisationen, som hemställt, att dessa frågor måtte göras till föremål för utredning, anser, att även de i nu ifrågasvarande motioner berörda frågorna böra upptagas till prövning vid en sådan utredning.

Utskottet.

I den proposition till 1946 års riksdag, varigenom förslag till ny lag om folkpensionering framlades, uttalade föredragande departementschefen i samband med frågan, huruvida ålderspension borde utgå utan inkomst- eller behovsprövning, bland annat, att — med hänsyn till att vi i vårt land stode inför en befolkningsutveckling, som medförde, att antalet åldringar snabbt växte, medan däremot antalet medborgare i den arbetsföra åldern tenderade att stagnera — det vore ett synnerligen viktigt samhällsintresse, att ålderspensioneringen utformades så, att åldringarnas villighet att i görlig mån utnyttja sin kvarstående arbetsförmåga icke motverkades. En ålderspensionering, som vore så anordnad att storleken av de utgående pensionsförmånerna kraftigt reducerades, om pensionären genom eget arbete själv skaffade sig inkomster vid sidan av pensionen, fyllde icke detta krav. Reduktionen av pensionen med hänsyn till egna inkomster medförde vidare, att det för den enskilde tedde sig mindre angeläget att genom eget sparande själv bidra till sin åldersförsörjning. Villigheten hos arbetsgivare, fortsatte departementschefen, att ordna enskild pensionering av anställda och arbetare måste vidare i väsentlig grad påverkas av regler som medförde, att den anställde därigenom ginge miste om en betydande del av den folkpension, vartill han eljest skulle ha ägt rätt.

Då riksdagen anslöt sig till Kungl. Maj:ts förslag, att allmän ålderspension borde utgå oberoende av inkomst och förmögenhet, torde bland annat ovannämnda synpunkter ha varit vägledande. Att statsmakterna icke då ansågo sig kunna slopa inkomstprövningen jämväl beträffande de lagstadgade bostadstilläggen till ålderspensionärerna, synes främst ha berott på de avsevärda kostnadsökningar detta skulle ha medfört.

Utskottet delar den uppfattning, som sålunda framkom redan vid folkpensioneringslagens antagande och som kommit till uttryck även i ifrågasvarande motioner, nämligen att bestämmelserna böra vara så utformade,

att de i minsta möjliga mån verka hindrande å utnyttjandet av pensions-tagarnas arbetskraft och å befolkningens sparvilja.

Under de år, som förflutit sedan den nya lagen om folkpensionering trätt i kraft, ha de nackdelar, som gällande regler om inkomstprövning förorsaka, efter hand blivit alltmera uppenbara. Avdragsreglerna synas ha fått sådana ofördelaktiga verkningar, som man knappast kunnat förutse vid lagens antagande. En starkt bidragande orsak härtill torde vara, att särskilda bostadstillägg kommit att införas i betydligt större utsträckning än vad man från början räknat med. Sålunda ha särskilda bostadstillägg numera införts i kommuner med sammanlagt inemot 4 miljoner invånare, och nya kommuner besluta alltjämt införandet av sådana tillägg. Framhållas må särskilt att tilläggen, som utgå i enlighet med grunder, som beslutats av vederbörande kommun, oftast äro förenade med avdragsregler, som väsentligt skärpa verkningarna av de i lagen stadgade reglerna om avdrag. De förändringar i penningvärdet, som inträffat efter det lagen antogs i juni 1946, äro uppenbarligen jämväl av betydelse i förevarande sammanhang.

De nuvarande avdragsreglernas verkningar ha närmare belysts i motionerna och de remissyttranden, som utskottet låtit inhämta. Vidare har utskottet tagit del av olika exempel, som jämväl närmare belysa, hur reglerna verka. Utskottet har därvid kommit till den uppfattningen, att de nuvarande förhållandena icke kunna anses vara tillfredsställande och att avdragsreglerna förty äro i behov av översyn. Vid bedömningen av frågan om uppmjukning av avdragsreglerna torde statsfinansiella skäl spela en stor roll. Men även om några större kostnadsökningar för folkpensioneringen icke i nuvarande läge kunna tillåtas, torde möjligheterna att inom den nuvarande kostnadsramen nå mera tillfredsställande resultat böra undersökas. Vid en dylik översyn torde de ovan anförda synpunkterna angående inkomstprövningen så långt möjligt böra vara vägledande.

Såsom av det redan anförda framgår, är frågan om avdragsreglernas verkningar intimt förknippad med bestämmelserna om de särskilda bostadstilläggen ävensom bestämmelserna angående bostadskostnadsgrupperingen. Med hänsyn till den omfattning och den betydelse, som de särskilda bostadstilläggen fått, synas starka skäl tala för att frågan i vilken utsträckning staten bör normera grunderna för de särskilda bostadstilläggen upptages till prövning. Genom de särskilda bostadstilläggen är den ursprungliga i lagen reglerade bostadskostnadsgrupperingen i hög grad modifierad. I de yttranden, som avgivits över den av de sakkunniga för utredning rörande folkpensionärernas bostadsförhållanden och bostadskostnader avgivna utredningen, har förordats, att en omprövning av bestämmelserna om bostadstillägg och bostadskostnadsgrupper måtte verkställas. Därvid har även ifrågasatts, huruvida ej de lagstadgade och de särskilda bostadstilläggen kunde ersättas med kommunala bostadstillägg, vilka kunde tänkas förenade med statsbidrag, under förutsättning att vissa avdragsregler och andra före-

skrifter iakttoges. Vidare har bland annat ifrågasatts, huruvida icke ett bostadstillägg borde kunna givas en sådan utformning, att dess storlek kunde anpassas till förändringar i en folkpensionärs faktiska bostadsstandard inom ramen av ett till viss standard knutet maximibelopp. På grund av det ovan påtalade sambandet mellan inkomstprövningen och bostadstilläggen samt med hänsyn till det läge vari frågan om bostadstilläggen och bostadskostnadsgrupperingen befinner sig, vill utskottet ifrågasätta, huruvida icke lämpligen i samband med en översyn av avdragsreglerna jämväl frågan om bostadstilläggen och bostadskostnadsgrupperingen bör upptagas till omprövning.

I motionerna I: 327 och II: 389 har hemställts, att i samband med en utredning rörande en successiv minskning av de inkomstprövade avdragen möjligheterna att snabbt underlätta den s. k. arbetarpensioneringen genom ett provisoriskt återinförande av s. k. privilegiering särskilt måtte beaktas. Frågan om privilegiering av vissa inkomster var föremål för ingående uppmärksamhet i samband med antagandet av den nya lagen om folkpensionering. Det avgörande skälet för införandet av de tidigare gällande privilegieringsbestämmelserna hade varit, att man därigenom velat stimulera arbetsgivare att sörja för sina anställdas pensionering. Då privilegieringsbestämmelserna slopades i den nya lagen återopades till stöd därför främst, att det huvudsakliga motivet för anordningen med privilegierade inkomster bortfölle, därest den allmänna ålderspensionen gjordes helt oberoende av den egna inkomsten.

Detta skäl för avskaffande av privilegieringsbestämmelserna måste anses ha förlorat i styrka allteftersom de inkomstprövade särskilda bostadstilläggen fått ökad betydelse. Emellertid uppställer sig i samband med frågan om privilegiering ett flertal svårbedömbara spörsmål. Av särskild vikt är frågan, vilka inkomster som böra privilegieras, om icke egen arbetsinkomst hör jämnställas med inkomst från pension m. m. Utan att taga ställning till spörsmålet om vissa inkomster böra privilegieras eller ej, anser utskottet, att frågan bör uppmärksammas i samband med en allmän omprövning utav avdragsreglerna.

För att söka stimulera den äldre arbetskraften till produktiva insatser föreslås i motionerna I: 250 och II: 293 en utredning av förutsättningarna för ett system med efter pensioneringsålder differentierade folkpensionsförmåner. I sitt förslag till ny lag om folkpensionering framhöll socialvårdskommittén flera olika skäl, som talade mot en dylik anordning med högre pension vid uppskjuten pensionering. Dessa skäl torde i huvudsak alltjämt äga full giltighet. Enligt utskottets mening skulle en sådan reform få mycket begränsade verkningar, därest den skulle genomföras inom nuvarande kostnadsram för folkpensioneringen. Om däremot de premierande tilläggen kunde bestämmas till relativt höga belopp skulle reformens betydelse uppenbarligen öka. Men därvid uppkommer frågan, om icke de därför

erforderliga medlen kunde, ur ovan anförda allmänna synpunkter, förväntas bli bättre använda, därest man i stället genomförde lättnader i inkomstprövningen. Härtill kommer att ett system med differentierade folkpensionsförmåner torde komma att medföra en ganska komplicerad administrativ apparat. Oaktat de skäl, som sålunda tala mot ett system med differentierade folkpensionsförmåner, anser utskottet likväl, att jämväl denna fråga bör beaktas vid en översyn av avdragsreglerna.

Utöver vad utskottet ovan uttalat angående behovet av översyn av vissa särskilda spörsmål, anser sig utskottet icke kunna förorda, att, såsom i motionen II: 119 yrkas, jämväl ett flertal andra bestämmelser i lagen om folkpensionering redan nu måtte göras till föremål för översyn. Anmärkas må vidare att flertalet av de i motionen II: 119 åsyftade reformerna synas vara av den art, att deras genomförande skulle medföra avsevärda kostnadsökningar.

Såsom i olika remissyttranden framhållits sammanhånga de nu berörda spörsmålen i lagen om folkpensionering nära med frågan om ordnandet av en pensionering för anställda i privat tjänst. Sistnämnda fråga utredes för närvarande av pensionsutredningen, som beräknar kunna avgiva principbetänkande under innevarande år. Vidare har, såsom av den här ovan lämnade redogörelsen framgår, chefen för socialdepartementet i propositionen nr 167 till innevarande riksdag uttalat, att han hade för avsikt att utverka Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla särskilda utredningsmän för översyn av de nu gällande avdragsreglerna i lagen om folkpensionering. Härtill kommer att i de ovan omförmälda yttrandena över den utredning, som verkställts av de sakkunniga för utredning rörande folkpensionärernas bostadsförhållanden och bostadskostnader, hemställts om utredning rörande bostadstilläggen och bostadskostnadsgrupperingen. Vad särskilt angår bostadskostnadsgrupperingen föreligger uppenbarligen ett visst samband mellan denna gruppering och dyrortsgrupperingen, beträffande vilken en allmän omgruppering på basis av en ny dyrortsundersökning torde vara förestående. Det material, som därvid kommer att förebringas, synes bli av stor betydelse för en bedömning av bostadskostnadsgrupperingen. Som underlag för den kommande dyrortsundersökningen skall, enligt vad som framgår av statsrådsprotokollet för den 21 april 1950, en utredning angående principerna för dyrortsgrupperingen nu verkställas. Slutligen vill utskottet framhålla, att utformningen av det väntade förslaget till lag om socialhjälp torde bli av viss betydelse för bedömningen av nu ifrågavarande spörsmål.

Med hänsyn till det läge, vari de ovan berörda frågorna sålunda befinna sig, och då Kungl. Maj:t har sin uppmärksamhet riktad på spörsmålen samt bäst torde kunna bedöma, hur det fortsatta utredningsarbetet bör bedrivas, har utskottet ej ansett påkallat, att riksdagen nu hos Kungl. Maj:t anhåller om ytterligare utredningar, utan funnit lämpligast, att föreslå

riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet ovan anförde.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 250, I: 327, II: 119, II: 293 och II: 389, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna vad utskottet ovan anförde;

B. att motionerna I: 250 och II: 293, i den mån de icke kunna anses besvarade genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd;

C. att motionerna I: 327 och II: 389, i den mån de icke kunna anses besvarade genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd; samt

D. att motionen II: 119, i den mån den icke kan anses besvarad genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 9 maj 1950.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Forslund, Sten, Hallagård, Wistrand, Sunne, Nils Elovsson och Bengtson;

från andra kammaren: herrar Jacobsson i Igelsbo, Hellbacken, Hagård, fröken Höjer, herrar Carlsson i Bakeröd, Andersson i Alfredshem, Odhe och Andersson i Linköping.

Reservationer:

1) av herrar *Hallagård, Wistrand, Bengtson, Hagård* och *Carlsson* i Bakeröd;

2) av herrar *Sunne* och *Jacobsson* i Igelsbo samt fröken *Höjer*, vilka beträffande den i motionerna I: 327 och II: 389 berörda frågan rörande successiv minskning av de inkomstprövade avdragen samt i samband därmed underlättande av den s. k. arbetarpensioneringen genom ett provisoriskt införande av s. k. privilegiering av dylik pension ansett, att utskottet bort

uttala, att ifrågavarande spörsmål är av sådan betydelse att en skyndsamt utredning borde verkställas berörande hela komplexet av ifrågavarande avdrag inklusive privilegieringen av enskild arbetarepension, samt att utskottet i enlighet härmed bort hemställa,

A. att riksdagen i anledning av motionerna I: 327 och II: 389 samt I: 250 och II: 293 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning dels rörande en successiv minskning av de inkomstprövade avdragen på statliga och kommunala förmåner jämlikt folkpensioneringslagen och därtill anknutna författningar, varvid möjligheterna att snabbt underlätta den s. k. arbetarpensioneringen genom ett provisoriskt återinförande av s. k. privilegiering särskilt bör beaktas, och dels övriga i motionerna berörda spörsmål, samt framläggande för riksdagen av de förslag vartill utredningen kan föranleda; samt

B. att motionen II: 119, i den mån den icke kan anses besvarad genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.
