

Nr 13.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om påskyndande av utredningen för utarbetande av slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 304 i första kammaren av herr *Damström m. fl.* samt nr 404 i andra kammaren av herr *Almgren m. fl.*

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om att den pågående utredningen för utarbetande av slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring påskyndas så att utredningen snarast möjligt kan framlägga sitt förslag».

Sedan motionärerna något berört den pågående utredningens tillkomst ha de anfört följande.

»Resultatet av den pågående utredningen avvaktas med otålighet, främst av industriens arbetare men även av många andra arbetargrupper som ej ha sin pensionsfråga löst. Detta i all synnerhet som många arbetsgivare motivera icke endast underlåtenheten att förbättra utan även sin underlåtenhet att bibehålla realvärdet på sedan gammalt utgående ålderdomsunderstöd med att frågan om tjänstepensioneringen är under utredning. Sedan det stramare arbetsmarknadsläget medfört att ett icke oväsentligt antal äldre arbetare under den sista tiden friställts tidigare än vad som förut varit fallet har problemet ytterligare aktualiserats. Frågan om tjänstepensioneringen behandlades även av 1951 års L.O.-kongress varvid kongressen uttalade att frågan borde utredas skyndsamt.»

Utredningen för utarbetande av slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 november 1951 för att utarbeta slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring. Därmed avsågs att fullfölja det utredningsarbete, som påbörjats av den år 1947 tillkallade *pensionsutredningen* och vilket närmast föranletts av riksdagens skrivelse till Kungl. Maj:t 1944, däri riksdagen — enligt andra lagutskottets hemställan i utlåtande nr 47 sistnämnda år — anhöll om en förutsättningslös utredning angående möjligheten och lämpligheten av en obligatorisk pensionering av i enskild tjänst anställda.

I direktiven för den nu aktuella utredningen (anförande av *statsrådet Ericsson* till statsrådsprotokollet den 23 november 1951) anknytes till det principbetänkande den 21 september 1950 med förslag till allmän pensionsförsäkring (SOU 1950:33), som pensionsutredningen den 12 oktober 1950 avgav. Efter redogörelse för huvudlinjerna i pensionsutredningens för-

slag redovisar statsrådet det huvudsakliga innehållet i de yttranden, som från ett stort antal myndigheter och organisationer m. fl. inhämtats över betänkandet. Härvid pekats på de huvudpunkter i förslaget, till vilka den framförda kritiken koncentrerats.

Rörande de närmare riktlinjerna för utredningens arbete anför statsrådet i direktiven följande.

»Då ställning skall tagas till pensionsutredningens förslag bör i första hand avgöras, huruvida behov föreligger av en obligatorisk pensionsförsäkring. Härvid bör beaktas, att hittills endast tjänstemännen i större utsträckning erhållit tillfredsställande pensionsförmåner. För arbetarna och flera andra grupper i samhället är pensionsfrågan — fränsett folkpensioneringen — däremot i stort sett olöst. Det synes angeläget att denna klyfta mellan olika samhällsgrupper överbygges. Det kan antagas att i varje fall för stora arbetargrupper del en utvidgning av den nuvarande pensioneringen för anställda icke på frivillighetens väg kan vinnas inom rimlig tid. Under sådana förhållanden föreligga starka motiv att införa en obligatorisk pensionsförsäkring, så snart detta kan ske utan att mer angelägna reformbehov åsidosättas.

I fråga om den obligatoriska pensionsförsäkringens omfattning torde övervägande skäl tala för att godtaga pensionsutredningens förslag att försäkringen skall avse icke blott anställda utan över huvud samtliga inkomsttagare. Såvitt angår självständiga företagare kan till förmån för denna lösning bl. a. åberopas att, även om företagarna som grupp betraktade torde ha mindre behov av pensionsåtgärder än de anställda, dock ett mycket stort antal av dem lever under i huvudsak samma betingelser som arbetare och har samma behov av pensionsanordningar som dessa. Att endast föra in mindre företagare under den obligatoriska försäkringen skulle skapa besvärliga gränsdragningsfrågor. Av praktiska skäl torde det icke heller vara anledning att utesluta inkomst av kapital. Till den viktiga frågan huruvida den obligatoriska pensionsförsäkringen skall omfatta även sådana grupper anställda, vilka tillförsäkrats pensionsförmåner likvärdiga med eller högre än de pensioner den obligatoriska försäkringen kan väntas ge, är jag — med hänsyn till remissinstansernas invändningar — icke för närvarande beredd föreslå ett slutligt ställningstagande. Det bör först ytterligare undersökas, huruvida icke de praktiska olägenheterna av att låta sådana grupper stå utanför den obligatoriska försäkringen kunna övervinnas utan alltför stora svårigheter. Kan man ej lämna dem utanför, böra de problem, som uppstå vid de existerande tjänstepensionsanordningarnas anpassning till den obligatoriska försäkringen, under det fortsatta utredningsarbetet närmare undersökas.

En viktig angelägenhet blir vidare att — i anslutning till många i remissyttrandena gjorda påpekanden — undersöka huru den obligatoriska pensionsförsäkringen och folkpensioneringen lämpligen kunna organisatoriskt och sakligt sammanföras till ett enhetligt system. Riktpunkten bör härvid vara att så långt möjligt erhålla pensioner, vilka automatiskt följa förändringarna i den allmänna levnadsstandarden och vilkas storlek i viss utsträckning är beroende av de inbetalda avgifterna.

Med avseende å förhållandet till folkpensioneringen uppstår också den svårigheten att om — som pensionsutredningen ansett — förmånerna från den allmänna pensionsförsäkringen skulle föranleda minskning av de in-

komstprövade beloppen inom folkpensioneringen, detta skulle få vissa ogynnsamma konsekvenser för de lägsta inkomsttagarna; de förlora ju i takt med tillkomsten av den nya pensionen helt eller delvis nu utgående inkomstprövade folkpensionsförmåner. Frågan om inkomstprövningen inom folkpensioneringen har emellertid utretts av 1950 års folkpensionsrevision. Dennas förslag torde få tagas till utgångspunkt för en prövning av hit-hörande spörsmål.

Med hänsyn till den kritik, som riktats mot det föreslagna kollektiva arbetsgivarbidraget, synas övervägande skäl tala för att man icke inför ett sådant bidrag utan låter vederbörande inkomsttagare själva erlägga de erforderliga avgifterna till försäkringen i form av premier. Samtidigt synes dock, såvitt angår arbetstagare, en lagstadgad skyldighet böra införas av innebörd att arbetsgivarna skola gottgöra sina anställda en del av försäkringspremien.

Det synes icke klart att man redan nu bör binda sig för en viss hög framtida pensionsnivå med tillhörande automatiska utgiftsstegringar för de aktiva åldrarna under ett par årtionden framåt i tiden. I stället synes man med ledning av ytterligare överväganden böra stanna vid en sådan lägre pensionsnivå, som fixeras efter en bedömning av hur stora avgifter som i och för sig skulle kunna uttagas under det närmaste årtiondet. Till frågan om förbättrade pensionsförmåner längre fram i tiden synes ställning böra tagas först när man är viss om att ekonomiska förutsättningar finnas för sådana högre pensioner. Det är ett naturligt önskemål att pensionssystemet så utformas, att en framtida övergång till en högre pensionsnivå icke möter tekniska svårigheter.

I anslutning till vad som anförts i en del remissyttranden bör närmare undersökas, huruvida det är praktiskt möjligt att inom den obligatoriska pensionsförsäkringen införa en i viss utsträckning varierande pensionsålder och en invalidpensionering, som ger olika stora pensioner allt efter invaliditetens grad. Maximipensionerna synas böra avvägas efter en något lägre årsinkomst än utredningen utgått från.

Vad angår administrationsfrågorna bör ett i detalj gående organisationsförslag utarbetas och kostnadsberäknas. Bl. a. bör härvid såsom ett alternativ undersökas möjligheten att befria skattemyndigheterna från debitering och uppbörd av pensionsavgifterna. Förvaltningskostnaderna synas i slutskedet böra helt bestridas av försäkringens egna medel. Under övergångsskedet bör statsbidrag utgå med ett undan för undan fallande belopp.

I övrigt synes det på fördelningssystemet grundade förslag, som pensionsutredningen framlagt, i huvudsak kunna läggas till grund för det fortsatta utredningsarbetet på en förbättrad ålderdoms- och invalidförsörjning. Jag förordar alltså, att särskilda sakkunniga tillkallas för att i enlighet med här angivna riktlinjer samt med beaktande av kritiken i remissyttrandena utarbeta ett slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring med tillhörande författningstext. Under arbetets gång bör i samhällsekonomiska frågor samråd äga rum med konjunkturinstitutet. Av intresse är härvid särskilt, att de samhällsekonomiska verkningarna av de konkreta förslag, till vilka man kommer, grundligt prövas.»

Utskottet.

Frågan om en allmän pensionsförsäkring hör till de viktigaste social-ekonomiska problem, som samhället har att lösa. Den rymmer i sig flera

komplicerade spörsmål. Såsom framgår av direktiven till den år 1951 tillsatta utredningen, kvarstå vissa betydelsefulla frågor, vilka utredningen har att närmare undersöka och taga ställning till.

Om utredningens arbetsförhållanden har utskottet inhämtat följande. Under arbetet hittills ha till utredningens förfogande stått experter på såväl det försäkringstekniska som det skattetekniska området. Det egentliga utredningsarbetet har huvudsakligen vilat på ordföranden, biträdd av experterna. Utredningen har sedan den tillsattes varit fullt verksam. Till den 16 mars 1953 ha 22 sammanträden med hela utredningen hållits, varjämte vid olika tillfällen konferenser med experterna förekommit. Det är utredningens avsikt att om möjligt slutbehandla de grundläggande frågorna så tidigt att författningstexten kan börja utarbetas under senare delen av innevarande år. I samband därmed torde utredningens kansli komma att förstärkas med i första hand fast sekreterare.

Några utfästelser om den tidpunkt då utredningen kan avgiva sitt förslag till allmän pensionsförsäkring ha icke kunnat ges. Det må i detta sammanhang erinras om att de i år genomförda förändringarna inom folkpensioneringen medfört vissa nya problem, bland annat rörande samordningen mellan den planerade pensionsförsäkringen och folkpensioneringen.

Vad utskottet sålunda inhämtat ger icke anledning antaga annat än att utredningen bedrivs med tillfredsställande effektivitet och skyndsamhet. Utskottet förutsätter att utredningen även i fortsättningen gives de resurser, som i anseende till arbetsuppgifternas art och omfattning erfordras.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att motionerna I: 304 och II: 404 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 19 mars 1953.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Sten, Nils Elowsson, Wahlund*, Wistrand, Nerman, Bengtson och Weiland;

från andra kammaren: fru Johansson i Norrköping, herr Nilsson i Göteborg, fru Västberg, fru Sandström, herr Andersson i Alfredshem, fröken Höjer samt herrar Cassel och Larsson i Hedenäset.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.