

Nr 1.

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om höjning av folkpensioner m. m.; dels ock i ämnet väckta motioner.

Genom en den 2 januari 1953 dagtecknad proposition, nr 15, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden, föreslagit riksdagen att

dels antaga vid propositionen fogat förslag till lag om höjning av folkpensioner m. m.,

dels ock besluta att från och med den 1 januari 1954 den f. n. fastställda folkpensionsavgiften i princip höjes med 0,8 procent, dock att nuvarande regler för avgiftens storlek fortfarande skall gälla i fråga om pensionsavgifter för år 1954 eller tidigare år.

Vidare har Kungl. Maj:t i propositionen nr 1, bilaga 7, föreslagit riksdagen

dels under punkt 91 att till *Bidrag till folkpensioner m. m.* för budgetåret 1953/54 anvisa ett förslagsanslag av 1 030 000 000 kronor,

dels ock under punkt 92 att till *Indextillägg å folkpensioner* för budgetåret 1953/54 anvisa ett förslagsanslag av 242 000 000 kronor.

Det vid förstnämnda proposition fogade lagförslaget är av följande lydelse:

Lag

om höjning av folkpensioner m. m.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Folkpension i form av allmän ålderspension, tilläggspension, änkepension eller hustrutillägg skall höjas för år räknat med

240 kronor för änkepensionsberättigad och för hustru, som uppbär hustrutillägg,

320 kronor för gift pensionsberättigad, vars make åtnjuter ålderspension eller tilläggspension eller vars hustru uppbär hustrutillägg, samt 400 kronor för annan pensionsberättigad.

Bidrag enligt lagen den 26 juli 1947 om bidrag till änkor och änklingar med barn skall höjas med 240 kronor för år.

2 §.

Vad i lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering, lagen den 30 juni 1947 om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen och lagen om bidrag till änkor och änklingar med barn stadgas rörande index-tillägg skall i tillämpliga delar gälla med avseende å höjning enligt förevarande lag.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1953.

I anledning av propositionen nr 15 ha inom riksdagen väckts fyra motioner, nämligen

inom *första* kammaren

nr 174 av herr *Ewerlöf m. fl.*, och

inom *andra* kammaren

nr 74 av herr *Senander m. fl.*,

nr 223 av herr *Rubbestad m. fl.* och

nr 233 av herr *Hjalmarson m. fl.*

Vidare har utskottet till behandling i förevarande sammanhang förehaft två inom *andra* kammaren väckta motioner,

nr 75 av herr *Senander m. fl.* och

nr 240 av fru *Sjöstrand* och herr *Netzén.*

Propositionen nr 15 och motionerna ha hänvisats till lagutskott och tilldelats *andra* lagutskottet. Enligt överenskommelse mellan statsutskottet och *andra* lagutskottet ha propositionen och motionerna samt ovannämnda punkter i statsverkspropositionen hänskjutits till behandling av sammanfatt stats- och *andra* lagutskott.

Motionärernas yrkanden redovisas i det följande.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för det genom propositionen nr 15 framlagda lagförslaget, ävensom i fråga om de skäl, vilka motionärerna åberopat till stöd för sina yrkanden, får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas här nedan, hänvisa till propositionen och motionerna.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen föreslås att från och med maj 1953 folkpension i form av allmän ålderspension, tilläggs-pension, änkepension eller hustrutillägg skall för år räknat höjas med belopp motsvarande sju index-tillägg eller med 210 kronor för änke-pensionsberättigad och för hustru, som uppbär hustrutillägg, 280 kronor för gift pensionsberättigad, vars make åtnjuter ålderspension eller tilläggs-pension eller vars hustru uppbär hustrutillägg

— d. v. s. för två åldriga makar sammanlagt 560 kronor — samt 350 kronor för annan pensionsberättigad. Det under år 1952 utgående extra tillägget å folkpensionerna föreslås även i fortsättningen komma folkpensionärerna till godo och inarbetat i folkpensionen.

I enlighet härmed skulle alltså — bortsett från bostadstillägg — vid nuvarande indexläge folkpensionen för en ensamstående ålderspensionär eller en ensamstående invalidpensionär med full invalidpension komma att uppgå till 1 750 kronor om året och folkpensionen för två gifta ålders- eller invalidpensionärer till sammanlagt 2 800 kronor om året. Änkepen- sionens och hustrutilläggets maximibelopp skulle komma att stiga till 1 050 kronor om året.

Änke- och änklingsbidragen föreslås höjda på samma sätt som änke- pensionerna.

Förhöjningen föreslås utgå efter samma regler som de nuvarande index- tilläggen, fränsett att någon anknytning till pensionspristalet icke sker.

I fråga om finansieringen av de förhöjda förmånerna föreslås att stat och kommun skola bidra till förhöjningen i samma proportion som i fråga om indextilläggen. Statens andel föreslås delvis täckt genom en höjning med åtta tiondelar av folkpensionsavgiften. Denna avgiftshöjning föreslås träda i kraft den 1 januari 1954; dock anses nuvarande bestä- melser böra gälla i fråga om pensionsavgifter, som påföras för år 1954 och tidigare år.

A. Förhöjning av folkpensionsbeloppen.

Gällande bestämmelser om indexreglering.

År 1950 genomfördes indexreglering av folkpensionerna, en reglering som år 1951 reviderades bl. a. i fråga om utbetalningssystemet. Syftet med denna indexreglering var — och är — att upprätthålla folkpensionernas realvärde och avser att ge folkpensionärerna täckning för den levnads- kostnadsökning, som inträffat efter det folkpensioneringslagen antogs i juni 1946. Den innebär, att socialstyrelsen enligt de grunder, som anges i kungörelse den 16 juni 1950 (nr 391), verkställer beräkning av förhål- landet mellan de allmänna levnadskostnaderna under varje kvartals sista månad och levnadskostnaderna i juni 1946. På grundval av dessa beräk- ningar fastställer Kungl. Maj:t under nästpåföljande kvartals första månad det procenttal (pensionspristalet), som utmärker angivna förhållande. Så- lunda fastställt pensionspristal gäller fr. o. m. månaden efter den, var- under det faststälts, t. o. m. den månad, då nytt pensionspristal fastställs.

Det indexintervall, som utlöser ändring i indextilläggen, har bestämts till 5 enheter. Vid avvägandet av intervallets storlek togs hänsyn bl. a. till den kompensationsgrad, efter vilken de provisoriska dyrtidstilläggen på folkpensionerna utgått.

Varje stegring av pensionspristalet med 5 hela enheter utlöser automatiskt indextillägg med 5 procent å pensionernas i lagen angivna maximi-belopp, bortsett från bostadstillägg, eller för år räknat med samma belopp, som nyss angivits för de provisoriska dyrtidstilläggen. Den som enbart har grundpension eller sådan förmån i förening med blindtillägg erhåller dock icke indextillägg, ty dessa förmåner har av särskilda skäl undantagits från indexregleringen.

Person med änke- och änklingsbidrag äger rätt till indextillägg enligt samma grunder, som gäller för änkepension.

Pensionspristalet för månaderna november 1952 — januari 1953 har genom kungörelse den 17 oktober 1952 (nr 659) fastställts till 138, varför fr. o. m. november 1952 den allmänna ålderspensionen jämte indextillägg för ogift utgör ($1\ 000 + 350 =$) 1 350 kronor för år, under det att dessa förmåner för makar, som båda är folkpensionärer, sammanlagt uppgår till ($800 + 800 + 280 + 280 =$) 2 160 kronor om året.

Genom lag den 6 juni 1952 om extra tillägg för år 1952 å folkpensioner m. m. (nr 326) bereddtes folkpensionärerna en särskild kompensation för levnadskostnadsökningarna utöver vad indextilläggen medför. Anledningen härtill var vissa under året inträffade, för folkpensionärerna speciellt kännbara prishöjningar å viktiga livsmedel. Tillägget hade form av ett icke inkomstprövat fristående engångstillägg till dem som uppbar allmän ålderspension, tilläggspension, änkepension, hustrutillägg eller änke- och änklingsbidrag och utbetalades i juli månad 1952 med belopp, motsvarande ett femprocentigt indextillägg för vederbörande pensionärskategori. Det extra tillägget utgick helt av statsmedel.

1952 års folkpensionsreform.

Såsom förut nämnts beslöts vid 1952 års riksdag vissa ändringar i folkpensioneringslagen. Dessa ändringar, som skall träda i kraft den 1 januari 1954, innebär i huvudsak följande.

De för inkomstprövningen gällande avdragsreglerna mildras för att bereda folkpensionärerna större möjligheter än f. n. att utnyttja sin arbetskraft och att inneha sparkapital eller annan motsvarande tillgång utan att folkpensioneringens inkomstprövade förmåner beskäres alltför starkt. Sålunda höjes den avdragsfria inkomsten till 750 kronor för gift pensionsberättigad (för makar tillsammans 1 500 kronor) och till 1 000 kronor för annan pensionsberättigad, allt för år. Avdragsfaktorn, d. v. s. den del av det överskjutande årsinkomstbeloppet varmed de inkomstprövade pensionsförmånerna skall minskas, ändras till $33\frac{1}{3}$ procent för inkomst mellan 1 000 och 1 400 kronor för ogift och inkomst mellan 1 500 och 2 100 kronor för äkta makar samt $66\frac{2}{3}$ procent för inkomst därutöver.

Dessa avdragsregler skall gälla för alla inkomstprövade förmåner och således avse även de kommunala bostadstillägg, som skall ersätta de nu-

varande statliga och särskilda bostadstilläggen. Beträffande de kommunala bostadstilläggen skall gälla, att varje kommun äger besluta, om sådant tillägg skall utgå i kommunen eller icke, ävensom bestämma maximitillägget för tillägget. Grunderna i övrigt för beräkningen av tillägget beslutes också av kommunen, dock med vissa undantag främst avseende att, om tillägget enligt kommunens beslut skall vara inkomstprövat, folkpensioneringslagens avdragsregler skall gälla för tillägget ävensom lagens bestämmelser rörande inkomstberäkningen. En följd av införandet av de kommunala bostadstilläggen är, att folkpensioneringslagens bostadskostnadsgruppering försvinner. Kommunalt bostadstillägg kan tillerkännas ej blott folkpensionär och folkpensionärs hustru, som uppbär hustrutillägg, utan även den som är berättigad till änke- och änklingsbidrag.

Övergångsbestämmelserna till den nya lagstiftningen innehåller en garanti för att de folkpensionärer, som vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna uppbär statligt bostadstillägg, blir bibehållna vid nuvarande förmåner i detta hänseende. Den som vid utgången av år 1953 åtnjuter dylikt tillägg äger sålunda för tiden därefter erhålla folkpension med minst det belopp, varmed pensionen skulle ha utgått, om de nuvarande bestämmelserna rörande sagda tillägg alltså varit gällande. Det belopp, varmed folkpensionen i sådant fall överstiger vad eljest skulle ha utgått, anses som kommunalt bostadstillägg.

En följd av att det statliga bostadstillägget försvinner är, att maximitillägget av hustrutillägget i folkpensioneringslagen ej längre kan anknytas till summan av tilläggspension och bostadstillägg utan fixeras till 600 kronor per år. Detta belopp höjes med indextillägg och eventuellt även med kommunalt bostadstillägg.

Reglerna för finansieringen av folkpensionerna samt änke- och änklingsbidragen ändras även i vissa avseenden. Maximigränsen för kommunernas skyldighet att bidra till kostnaderna för tilläggspensioner, änkepensioner och hustrutillägg höjes sålunda från 50 till 60 procent. Vidare skall kommunerna bidra till kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen med $\frac{1}{20}$ procent för varje fullt tiotal skatteören per invånare i kommunen, dock med högst 60 och lägst 25 procent av totalkostnaden för bostadstilläggen i kommunen.

Departementschefen.

Sedan föredragande departementschefen, statsrådet Sträng, inledningsvis berört de under åren 1948 och 1949 utgående dyrtidstilläggen samt den sedermera genomförda indexregleringen, anför han bland annat följande.

»Under juli månad år 1952 utgick härjämte till folkpensionärerna ett extra tillägg, avsett att utgöra kompensation för inträffade prisfördyringar å vissa livsmedel och till storleken motsvarande ett indexsteg för

resp. pensionärskategori. Inräknat sistnämnda tillägg har således de i lagen fastställda pensionsbeloppen förhöjts med 40 procent.

I detta sammanhang bör också erinras om de förbättringar, som stora kategorier folkpensionärer erhåller genom den mildring av folkpensioneringens inkomstprövning, som beslöts förra året och som var förbunden med en sådan omläggning av systemet för bostadstilläggen att dessas storlek blir beroende av kommunernas beslut. Verkningarna av 1952 års reform i sistnämnda del är ännu svåra att överblicka, men såvitt man redan nu kan se kommer de kommunala bostadstilläggen att i stor utsträckning innebära fördelar för folkpensionärerna.

Emellertid har den fortgående allmänna produktionsstegringen medfört, att de i arbetslivet verksamma överlag ej blott fått täckning för de sedan år 1946 stegrade levnadskostnaderna utan även erhållit en avsevärd standardförbättring. För att bedöma storleken av denna förbättring vore givetvis ett studium av årslöneutvecklingen under åren 1946—1952 av intresse. Tillförlitliga uppgifter rörande årslönerna är emellertid icke tillgängliga för flertalet arbetargrupper; i varje fall gäller detta den ifrågasvarande perioden. Därför torde i stället timförtjänsten få tjäna som underlag för frågans bedömande. Timlöneutvecklingen under åren 1946—1952 för olika kategorier, som tillhör medel- eller låglönegrupperna, företer stora variationer, i det att några grupper, t. ex. lantarbetarna, erhållit en större löneökning än andra, beroende bl. a. på vederbörande grupps utgångsläge vid början av ifrågasvarande period. En grupp, inom vilken lönestegringen synes tämligen bra återspegla välståndsutvecklingen, utgör industriarbetarna. För vuxen manlig industriarbetare har den genomsnittliga timförtjänsten under tiden 1946—1952 stigit med nära 90 procent. Vid beräkningen av denna löneutveckling har siffran för augusti 1952, jämförd med årsmedeltalet för år 1951, betraktats som representativ för det senaste årets lönestegring. I den angivna siffran innefattas givetvis ej blott en reallöne- eller standardförbättring utan även kompensation för ökade levnadskostnader.

Den standardförbättring, som kommit den arbetsföra befolkningen till del, har ej någon motsvarighet för folkpensionärernas vidkommande. Enligt min mening är det emellertid riktigt, att även folkpensionärerna beredes en rättvis andel i den allmänna standardförbättringen. Att så sker innebär endast ett fullföljande av den tanke, som kom till uttryck vid avvägningen av de nuvarande folkpensionsbeloppens storlek.

När det gäller att avgöra hur stor standardförbättringen bör vara för folkpensionärerna, synes mig det förut angivna procenttalet för industriarbetarna bära kunna tjäna till en viss ledning. Man kan dock ej bortse från det förhållandet, att de i produktionen verksamma fått vidkännas minskning av sina inkomstökningar genom skatt. För flertalet folkpensionärer spelar skatteprogressionen knappast någon roll. För att bli tillämpligt på

folkpensionerna bör sålunda det angivna procenttalet avseende industriarbetarnas löneutveckling reduceras. Det bör vidare i detta sammanhang beaktas att de folkpensionärer, som saknar eller har allenast obetydlig egen inkomst, erhåller tillskott till sina pensioner i form av bostadstillägg.

Standardförbättringens storlek måste givetvis också anpassas efter de möjligheter som — utan att andra angelägna reformer behöver undanskjutas — i dagens situation finnes för en utgiftsstegring av en omfattning som det här blir fråga om. Förbättringen måste alltså vägas mot andra förestående utgiftsstegringar, bland vilka under femte huvudtiteln må nämnas anslagen till arbetslöshetsförsäkringen, de särskilda barnbidragen, bidragsförskotten, mödrahjälpen, ålderdomshemmen, bostadsrabatterna och, om än något mera avlägset, sjuk- och yrkesskadeförsäkringen.

Vid överbägande av de olika omständigheter, till vilka enligt min mening hänsyn bör tagas i detta hänseende, har jag kommit fram till att en sammanlagd uppräknig av de år 1946 beslutade folkpensionerna med cirka 75 procent är rimlig och möjlig. Om man frånräknar den förhöjning om tillhoppa 40 procent som folkpensionärerna redan erhållit, skulle detta innebära en ytterligare höjning med 35 procent av pensionernas grundförmåner.

En sådan standardförbättring motsvarar en ökning med 25 procent av folkpensionernas grundbelopp jämte av levnadskostnadsökningen betingade tillägg, d. v. s. indextillägg och extra tillägg, vilket sistnämnda tillskott till folkpensionerna även i fortsättningen förutsättes komma folkpensionärerna till godo. Beloppsmässigt innebär förbättringen att en ogift pensionsberättigad — dock ej änkepensionsberättigad — samt en gift folkpensionär, vars make ej åtnjuter folkpensionsförmån, årligen erhåller ytterligare 350 kronor, en gift folkpensionär, vars make uppbär sådan förmån, 280 kronor — två gifta pensionärer sammanlagt sålunda 560 kronor — samt den som uppbär änkepension eller hustrutillägg 210 kronor. Dessa belopp motsvarar för varje kategori storleken av sju indextillägg. Efter standardförbättringens genomförande och inklusive nuvarande indextillägg och extra tillägg erhåller en ensamstående ålders- eller invalidpensionär, för vilken pensionens grundbelopp utgör 1 000 kronor om året, sammanlagt 1 750 kronor. För två gifta ålders- eller invalidpensionärer blir motsvarande belopp resp. 1 600 kronor och 2 800 kronor. En änkepensionsberättigad med en grundförmån av 600 kronor erhåller 1 050 kronor, vilket också gäller för den som uppbär hustrutillägg. I förekommande fall höjes de angivna beloppen med olika former av bostadstillägg samt med blindtillägg.

Då standardförbättringen i verkligheten innebär en ökning av pensionsförmånernas grundbelopp synes det redan på denna grund naturligt, att förbättringen, i likhet med indextilläggen, får följa samma regler som vederbörande grundförmån. För en ålderspensionär bör följaktligen standardförbättringen ej göras beroende av inkomstprövning, under det att för övriga folkpensionärer, d. v. s. personer med invalidpension, sjukbidrag,

änkepension eller hustrutillägg, förhöjningen bör göras inkomstprövad på samma sätt som hittills varit fallet med folkpensionen för dessa kategorier. För en sådan lösning i fråga om ålderspensionärerna — den utan jämförelse största folkpensionärsgruppen — talar också att en inkomstprövning av standardförbättringen synes förutsätta att de av dessa pensionärer, som ej har enbart folkpensionen att existera på utan vid sidan därav har annan inkomst, redan kommit i åtnjutande av standardförbättringen i form av ökade egna inkomster. Så torde dock endast vara fallet med den mindre grupp av ålderspensionärer, som har regelbundet arbete i den öppna marknaden. För den övervägande delen av de ålderspensionärer, som har egna inkomster, torde inkomsten ej ha följt med i standardutvecklingen. Vidare skulle en inkomstprövning av ålderspensionärernas standardförbättring draga med sig ett betydande administrativt merarbete, som helt enkelt skulle omöjliggöra reformens ikraftträdande under år 1953.

I de fall, där standardförbättringen enligt vad nyss sagts göres inkomstprövad, blir följden viss höjning av de övre inkomstgränser, där den sista delen av den inkomstprövade förmånen bortfaller på grund av den egna inkomsten. Denna höjning synes dock ej f. n. ge anledning till förnyad omprövning av reglerna för inkomstprövningen, vilka såsom redan nämnts ändrades förra året.»

Det kommunala bostadstillägget.

I motionerna II: 74 och II: 75 ha uttalats farhågor för att åtskilliga kommuner skulle låta en standardförbättring i enlighet med propositionens förslag bli va anledning till att utgående bostadsbidrag slopas eller reduceras.

I *motionen II: 74* hemställes, att riksdagen i anledning av propositionen beslutar göra det uttalandet, att den höjning av folkpensionsbeloppen, som kommer till stånd, icke bör tas till intäkt för en minskning av tidigare från kommunerna eventuellt utgående förmåner utan i sin helhet kommer folkpensionärerna till godo som en verklig standardhöjning.

I *motionen II: 75* framföres förslaget att bostadstilläggen böra indexregleras samt hemställes, att riksdagen måtte besluta att 7 § i lagen den 26 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering måtte få följande ändrade lydelse:

»Kommunalt bostadstillägg skall utgå till pensionsberättigad som är mantalsskriven inom kommunen eller till där mantalsskriven hustru som uppbär hustrutillägg. Sådant tillägg skall anses såsom folkpension.

Kommunalt bostadstillägg utgår enligt de grunder kommunen beslutar. Bostadstillägg skall dock utgå med belopp som täcker de faktiska boendekostnaderna med iakttagande av att de icke må understiga

a) till gift pensionsberättigad och till änkepensionsberättigad 100 kronor i bostadskostnadsgrupperna I och II, 200 kronor i grupp III, 300 kronor i grupp IV och 400 kronor i grupp V, samt

b) till annan pensionsberättigad 150 kronor i bostadskostnadsgrupperna I och II, 300 kronor i grupp III, 450 kronor i grupp IV och 600 kronor i grupp V.

Avvikelse från vad nedan i 8 och 13 §§ stadgas må icke äga rum, och ej heller må för rätt till kommunalt bostadstillägg fordras viss tids bostättning inom kommunen eller uppställas annat därmed jämförligt villkor.

Om kommuns — — — ofördröjligen underrättas.

Mom. 2. Index tillägg utgår på bostadstilläggen med procenttal som motsvarar det tal, med vilket i 6 § mom. 2 omnämnda pensionspristal överstiger siffran 100.»

1950 års folkpensionsrevision, vars betänkande (SOU 1951:45) ligger till grund för de gällande reglerna om kommunalt bostadstillägg, har i frågan om den kommunala bestämmanderätten anfört, bland annat, följande:

»Att kommunernas bestämmanderätt i vissa avseenden måste bli mindre än i fråga om det nuvarande särskilda bostadstillägget är uppenbart. Så måste exempelvis avdragsreglerna bestämmas i folkpensioneringslagen, då eljest huvudsyftet med de reformer som revisionen har att förbereda skulle förfelas. Å andra sidan är det tydligt att en reglering i lag av en så viktig fråga som det sammanslagna bostadstilläggets maximistorlek knappast är möjlig. Det skulle innebära att man måste fastställa hur tilläggen i de enskilda orterna skall beräknas med hänsyn till bostadskostnader o. d. Så skulle måhända kunna ske, om man endast hade att anpassa tilläggen efter faktiska hyres- och bränslekostnader, men detta är i praktiken inte möjligt såsom torde framgå av det följande. För övrigt skulle det näppeligen vara lämpligt att förvägra kommunerna bestämmanderätt om bostadstilläggens storlek om man ger dem befogenhet att bestämma om tillägg överhuvudtaget skall utgå.

Överlåter man åt kommunerna att avgöra huruvida tillägg skall utgå och hur stora dessa skall vara — om man bortser från inverkan av egna inkomster — kunde måhända befaras att folkpensionärerna inte på alla orter får de tillägg de behöver. Revisionen är för sin del av den uppfattningen att risken härför är så obetydlig, att man inte behöver räkna med den, under förutsättning att vid utformningen av finansieringsbestämmelserna tillses att alla kommuner har ekonomiska möjligheter att införa bostadstillägg. I det följande kommer revisionen att föreslå att kommunernas andel i kostnaderna för tilläggen i princip skall stå i förhållande till antalet skattekronor per invånare. Härigenom bör även mindre bärkraftiga kommuner bli i stånd att införa bostadstillägg när så erfordras.

Det antagande som revisionen sålunda gjort angående kommunernas villighet att införa tillägg bestyrkes enligt revisionens mening av att särskilda bostadstillägg redan nu införts i stor omfattning trots förefintligheten av de statliga tilläggen. Av de 462 kommuner med tillsammans 4,5 miljoner invånare, som nu är placerade i bostadskostnadsgrupperna II—V, har sålunda 198 kommuner med sammanlagt 3,6 miljoner invånare infört särskilda bostadstillägg. Att någon av de kommuner i dessa bostadskostnadsgrupper, som inte infört särskilt bostadstillägg, skulle underlåta att

införa bostadstillägg om de statliga tilläggen skulle slopas anser revisionen högst osannolikt. Att tillägg kommer att utgå i de kommuner i bostadskostnadsgrupp I, som infört särskilt bostadstillägg, kan hållas för visst. Men därutöver kommer med största sannolikhet ett antal kommuner, som nu är i sistnämnda bostadskostnadsgrupp, att införa bostadstillägg, om dessa blir delvis finansierade med statsmedel.»

När förslaget till folkpensionsreformen förelades 1952 års riksdag uttalade *föredragande departementschefen* i propositionen, bland annat följande:

»Enligt min mening tala starka skäl för riktigheten av det av folkpensionsrevisionen gjorda antagandet, att kommunerna komma att förvalta den dem i detta hänseende anförtrodda uppgiften med vederbörlig omsorg och så, att de nya bostadstilläggen bli skäligt avvägda. Redan det förtroende för kommunerna, som genomförandet av ett förslag av det innehåll revisionen förordat innebär, bör verka som en sporre för kommunerna att söka åstadkomma en rimlig och rättvis avvägning av bostadstilläggen. Riskerna för att kommuner skulle bli alltför restriktiva vid bestämmandet av grunderna för bostadstilläggen synas mig icke betydande, under förutsättning att frågan om kostnadernas fördelning mellan stat och kommun löses riktigt.»

Propositionen behandlades av *sammansatt stats- och andra lagutskott*, vilket i sitt utlåtande nr 5 förklarade sig efter ingående prövning av frågan ha stannat för propositionens förslag att överlämna åt kommunerna att på egen hand bestämma om det kommunala bostadstillägget.

Frågan om *indexreglering av bostadstilläggen* berördes 1952 såväl i propositionen med förslaget till folkpensionsreform som av det sammansatta stats- och andra lagutskottet, varvid tanken på en sådan reglering avvisades med hänsyn till de administrativa besvärligheter, som skulle följa. Det finge ankomma på kommunerna att vid avsevärda förändringar i penningvärdet besluta om därav motiverade ändringar av bostadstilläggens belopp.

Blindtillägget.

Enligt 11 § lagen om folkpensionering erhåller pensionsberättigad, som lider av blindhet och som blivit blind före fyllda 60 år, utöver honom eljest tillkommande folkpension blindtillägg med 700 kronor om året. Såsom blind anses den som saknar synförmåga eller vars synförmåga sedan ljusbrytningsfel rättats, är så nedsatt, att han saknar ledsyn. Blindtillägget har icke undergått någon höjning sedan tillkomsten av 1946 års lag om folkpensionering, och å detta tillägg utgår icke något indextillägg. Vidare räknas blindtillägget som inkomst vid inkomstprövningen enligt folkpensioneringslagen.

I *motionen II: 240* hemställas, att riksdagen måtte besluta återställa blindtilläggets realvärde från 1947 genom en höjning av detsamma från nuvarande 700 kronor per år till förslagsvis 1 000 kronor per år att gälla från den 1 juli 1953, eventuellt den 1 januari 1954.

Utskottet.

Den tid, som förflutit sedan folkpensioneringslagens tillkomst 1946, har präglats av en fortgående stegring av levnadskostnaderna men även av en kraftig höjning av den allmänna inkomstnivån. För det stora flertalet i arbetslivet verksamma har löneutvecklingen inneburit icke blott kompensation för den inträffade fördyringen utan även en standardförbättring. För folkpensionärernas del har helt naturligt under de gångna åren intresset främst varit inriktat på att bibehålla de utgående pensionsförmånerna vid deras realvärde. I detta syfte genomfördes 1950 indexreglering av folkpensionerna, och som ett led i dessa strävanden skall också det under 1952 utgående extra tillägget å pensionerna ses. Härigenom ha folkpensionärerna dock icke erhållit del av den välståndsutveckling, som skett under de år lagen varit i kraft. Detta har framstått såsom otillfredsställande. Det torde också förhålla sig så, att man redan vid folkpensioneringslagens tillkomst avsett ett sådant samband mellan avvägningen av pensionsförmånerna och den allmänna levnadsstandarden i samhället, att en standardhöjning av den storlek vi bevittnat de senaste åren rättvisligen bör avspeglas även i folkpensionerna. Utskottet ser därför med tillfredsställelse att denna angelägna fråga nu upptagits till lösning.

När det gäller att bedöma storleken av den standardförbättring, som folkpensionärerna böra åtnjuta, möta svårigheter. Tillförlitliga uppgifter rörande årslönerna för flertalet arbetsgrupper äro icke tillgängliga. I stället ha timförtjänsterna fått tjäna som underlag för de beräkningar, varpå propositionens förslag vilar. Hänsyn har även måst tagas till den minskning i de arbetande gruppernas inkomstökning, som skattetrycket medför. Vid avvägningen av de förbättringar som nu föreslås har vidare givetvis måst beaktas det utrymme, som för närvarande finnes för en utgiftsstegring av detta slag. Departementschefen har stannat för en ytterligare höjning av pensionernas grundförmåner med 35 procent. I propositionen föreslås således att folkpension i form av allmän ålderspension, tilläggspension eller hustrutillägg skall för år höjas med belopp motsvarande sju indextillägg. Om man härtill lägger de sammanlagt 40 procent av grundförmånerna, som pensionärerna redan i form av indextillägg och extra tillägg erhållit i kompensation för levnadskostnadsökningen, ha sedan 1946 folkpensionerna uppräknats med 75 procent. Förslaget innebär sålunda en ökning med 210 kronor för änkepensionsberättigad och för hustru, som uppbär hustrutill-

lägg, 280 kronor för gift pensionsberättigad, vars make åtnjuter ålderspension eller tilläggspension eller vars hustru uppbär hustrutillägg, samt 350 kronor för annan pensionsberättigad. För änke- och änklingsbidragen innebär förslaget samma höjning som för änkepensionerna.

Av förslaget syfte att giva folkpensionärerna del i en allmän standardhöjning följer att förbättringen av folkpensionerna icke får lända till minskning av andra förmåner, som må utgå. Förbättringen utgör följaktligen icke anledning till omprövning av kommuns beslut om införande av bostadstillägg. Icke heller bör pensionsförbättringen avhålla kommun från att införa bostadstillägg i fall där kommunen eljest avsett att göra detta.

I detta sammanhang har utskottet även till behandling upptagit de i motionen II: 75 framförda förslagen om fastställande i lagen av skyldighet för kommunerna att utgiva bostadstillägg till vissa minimibelopp och om indexreglering av bostadstilläggen.

Under förarbetena till 1952 års ändring i folkpensioneringslagen övervägdes olika lösningar av problemen rörande utformningen av bostadstilläggen. Man stannade emellertid slutgiltigt för att låta det ankomma på kommunerna såväl att besluta om kommunalt bostadstillägg skall utgå och med vilket belopp som att i princip bestämma de närmare grunderna för rätt till bostadstillägg. Det förutsattes att kommunerna skulle komma att förvalta den anförtrodda uppgiften med vederbörlig omsorg.

Att nu på sätt i motionen föreslås i lag ålägga kommunerna att utgiva bostadstillägg skulle innebära ett frångående av den ståndpunkt, som riksdagen vid behandlingen av 1952 års pensionsreform efter ingående prövning intog. Det synes även som om de förväntningar, som då knötos till kommunernas administration av bostadstilläggen, icke svikits. Sålunda beräknas, enligt vad utskottet inhämtat, 90—95 procent av rikets kommuner ha infört eller under den närmaste framtiden komma att införa sådana tillägg. Över lag torde även de kommunala bostadstilläggen ha erhållit en lämplig avvägning. Här ha vägledande anvisningar från pensionsstyrelsen och kommunförbunden haft stor betydelse.

Utskottet anser icke att sedan 1952 års reform antogs några omständigheter tillkommit, som föranleda till en annan bedömning av de kommunala bostadstilläggens utformning. Såsom tidigare i detta sammanhang uttalats torde indexreglering av bostadstillägget ej böra ifrågakomma med hänsyn till de administrativa besvärligheter, som detta skulle medföra. Det får ankomma på kommunerna att vid avsevärda förändringar i penningvärdet besluta om därav motiverade ändringar av bostadstilläggens belopp.

I motionen II: 240 har frågan om förbättring av blindtillägget tagits upp. Under senare år har i skilda sammanhang en omprövning av denna förmån aktualiserats såväl i vad avser förmånens storlek som möjligheterna att låta tillägg komma icke blott blinda utan även andra svårt invalidiserade till del. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen med förslag till 1952 års

reform väcktes i motion förslag bland annat om höjning av blindtillägget till 1 000 kronor. Sammansatta stats- och andra lagutskottet, som behandlade ärendet, berörde härvid det nära samband, som råder mellan frågan om förbättrade förmåner åt blinda och spørgsmålet om bidrag av statsmedel åt andra svårt invalidiserade personer. Samtidigt hänvisades till att departementschefen, enligt vad som framginge av propositionen, hade för avsikt att föranstalta om utredning rörande förmånerna till såväl blinda som andra svårt invalidiserade. Med hänsyn till denna utredning ansåg utskottet sig då icke böra föreslå ändring av bestämmelserna om blindtillägget. Ifrågasvarande utredning har den 6 februari 1953 uppdragits åt pensionsstyrelsen att verkställa. Med hänsyn till att blindtillägget sålunda står inför omprövning anser sig utskottet icke nu böra närmare ingå på frågan om ändring av bestämmelserna. Utskottet är dock angeläget att understryka vikten av att dessa frågor snarast bringas till lösning.

B. Finansieringen.

Nuvarande regler.

Kostnaderna för folkpensionerna och änke- och änklingsbidragen bestrides av staten med bidrag av kommunerna såvitt angår de inkomstprövade förmånerna. Staten tillgodogör sig även de pensionsavgifter, som utgår enligt folkpensioneringslagen. Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna regleras genom *lagen den 30 juni 1947 om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen* (nr 398; ändr. 266/1950, 159/1951 och 397/1952).

De nyss berörda pensionsavgifterna uttages i samband med de allmänna skatterna av envar svensk medborgare fr. o. m. det år, varunder han fyller 18 år, t. o. m. det år då han uppnår 66 års ålder. Avgift utgår dock ej för år, då vederbörande icke är mantalsskriven i riket, ej heller för år, för vilket hans enligt förordningen om statlig inkomstskatt taxerade inkomst icke uppgår till 1 200 kronor eller, om han är gift och mantalsskriven såsom tillhörande samma hushåll som sin make, för år för vilket makarnas taxerade inkomster sammanlagt icke uppgår till nyssnämnda belopp. Avgift erlägges ej av den som under juni månad det år avgiften skall slutligen påföras ägt uppbära folkpension eller avlidit den 1 juli samma år. Pensionsavgiftens årsbelopp utgör 1 procent av den avgiftspliktiges enligt förordningen om statlig inkomstskatt taxerade inkomst eller, om han är gift och mantalsskriven såsom tillhörande samma hushåll som sin make, $\frac{1}{2}$ procent av makarnas sammanlagda taxerade inkomster. För varje avgiftspliktig är dock avgiften maximerad till 100 kronor. Avgiften utgår alltid i helt antal kronor och överskjutande öretal bortfaller.

Departementschefen.

Departementschefen erinrar om att avsikten med förbättringen av folkpensionerna icke är att skapa någon ny folkpensionsförmån och fortsätter:

»Förbättringen är till sin natur att anse såsom en nominell uppräknings av folkpensionerna, avsedd att låta folkpensionärerna bli delaktiga i den allmänna förbättringen av levnadsstandarden, som ägt rum sedan folkpensioneringslagen antogs. Under sådana förhållanden bör standardförbättringen av folkpensionerna finansieras enligt samma regler, som gäller för den grundförmån som höjes, alltså i enlighet med vad som nu är fallet med indextilläggen. Detta innebär, att förbättringen av den allmänna ålderspensionen bekostas helt av staten, under det att kostnaderna för förbättringen av övriga förmåner fördelas mellan stat och kommun. Varje kommun svarar härvid för kostnaderna inom kommunen med en andel motsvarande $\frac{3}{20}$ procent för varje fullt tiotal skatteören per invånare i kommunen, dock med viss maximering. Statens andel i totalkostnaderna för standardförbättringen kan för budgetåret 1953/54 beräknas till 92,4 procent därav.

Kostnaden för den nu föreslagna standardhöjningen kan enligt en inom pensionsstyrelsen gjord beräkning uppskattas till omkring 260 milj. kronor om året. Därav faller enligt vad nyss sagts 92,4 procent på staten eller omkring 240 milj. kronor. Av den redogörelse som chefen för finansdepartementet lämnat för det ekonomiska läget och den aktuella statsfinansiella situationen torde framgå att utan att nya inkomster tillföres statsverket budgeten — sedan avvägning skett mellan olika anspråk — ej torde för förevarande ändamål kunna belastas med mer än ca 100 milj. kronor. Återstoden eller omkring 140 milj. kronor torde därför böra täckas genom en höjning av folkpensionsavgiften. För att bereda staten en inkomstökning med sistnämnda belopp erfordras en ökning av pensionsavgiften med åtta tiondelar. Då pensionsavgiften f. n. utgår med en procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt taxerade inkomst eller, om han är gift och mantalsskriven såsom tillhörande samma hushåll som sin make, $\frac{1}{2}$ procent av makarnas sammanlagda taxerade inkomster, dock med högst 100 kronor om året för varje avgiftspliktig, skulle den erforderliga ökningen — med utgångspunkt från gällande regler om avgiftens fördelning mellan äkta makar — innebära att pensionsavgiften fastställdes till 1,8 procent av den taxerade inkomsten eller i äktamakefallet 0,9 procent därav och att maximiavgiften höjdes till 180 kronor.

En sådan höjning av pensionsavgiften kan anses motiverad även ur den synpunkten, att man därigenom i stort sett återställer den ursprungliga relationen mellan avgifts- och skattefinansieringen av folkpensionerna; och den enskildes bidrag till sin folkpension kommer därmed att stå i ungefär samma förhållande till förmånen, som ursprungligen avsågs.»

Mot propositionens förslag rörande *folkpensionsavgiften* har kritik riktats i motionerna I: 174 och II: 233, II: 74 och II: 223.

I *motionerna I: 174 och II: 233*, vilka äro likalydande, hemställes, att riksdagen, under förklarande att proposition nr 15 icke kunnat i oförändrat skick antagas, måtte

A. i princip besluta dels att folkpensionsavgiften skall från och med den 1 januari 1954 höjas från 1 till 2 procent av den taxerade inkomsten, dock högst till 200 kronor per skattskyldig, dels att en extra folkpensionsavgift av motsvarande storlek skall uttagas från och med den 1 maj 1953.

B. ävensom besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t i samband med framläggande av förslag om ändring av 19 § folkpensioneringslagen ville lägga fram förslag till författning om extra folkpensionsavgift från och med den 1 maj 1953 i så god tid att författningen kan tillämpas från och med nämnda dag.

I *motionen II: 74* hemställes, att riksdagen avböjer förslaget om ett principuttalande till förmån för en höjning av pensionsavgifterna och i stället uttalar sig för sagda avgifters slopande, samt att finansieringen som följd därav i sin helhet sker på den direkta statsbeskattningens väg.

I *motionen II: 223* yrkas, att riksdagen måtte i princip besluta, att pensionsavgiften skall erläggas med 1,5 procent av årsinkomsten, dock maximerad till 15 000 kronor.

Utskottet.

Såsom departementschefen föreslagit bör finansieringen av standardförbättringen följa samma regler, som gäller för den grundförmån, som höjes. Utskottet biträder följaktligen den föreslagna principen för fördelning av kostnaderna mellan staten och kommunerna.

Av den totala kostnaden för pensionshöjningen, omkring 260 miljoner kronor, beräknas 92,4 procent eller omkring 240 miljoner åvila staten. Av sistnämnda belopp föreslås 140 miljoner kronor skola täckas genom höjning av folkpensionsavgiften. I sistnämnda hänseende innebär förslaget att avgiften skall utgå med 1,8 procent av den taxerade inkomsten eller för äkta makar med 0,9 procent samt att maximiavgiften höjes till 180 kronor.

Utskottet har haft att i första hand taga ståndpunkt till den i motionen II: 74 gjorda hemställan att riksdagen måtte uttala sig för att pensionsavgifterna slopas och att finansieringen av pensionerna sker på den direkta statsbeskattningens väg. Samma spörsmål förelades riksdagen i fjol, då krav på avskaffande av folkpensionsavgifterna restes i samband med att riksdagen behandlade förslaget till 1952 års folkpensioneringsreform. Riksdagen erinrade härvid om att man vid tillkomsten av folkpensioneringslagen övervägde huruvida folkpensionsavgifterna skulle slopas. Därvid framhölls, att det ur psykologisk synpunkt vore riktigt, att varje med-

borgare i arbetsför ålder åtminstone i någon mån bidroge till sin egen försörjning vid ålderdom och invaliditet. Avgifterna vore sålunda huvudsakligen avsedda att betona folkpensioneringens karaktär av socialförsäkring och medborgarnas rätt till folkpension. Rätten att erhålla vissa förmåner utan behovsprövning bleve också mera markerad genom att var och en bidroge till förmånernas finansiering. Ur statsfinansiell synpunkt kunde heller icke bortses från de avsevärda belopp som inflöte till statskassan.

Utskottet anser icke något skäl föreligga för riksdagen att nu frångå sin tidigare ståndpunkt i frågan om avgifternas berättigande.

Beträffande de grunder, enligt vilka folkpensionsavgiften bör bestämmas, vill utskottet erinra om att man när det gällde utformningen av de nuvarande reglerna om pensionsavgiften anknöt till vissa försäkringsmatematiska beräkningar. Departementschefen utgick sålunda i propositionen med förslaget till folkpensioneringslagen från att den försäkringsmässigt riktiga avgiften för den allmänna ålderspensionen beräknats till cirka 80 kronor för år under hela den avgiftspliktiga perioden. När pensionsavgifternas maximibelopp föreslogs till 100 kronor för ogift och 200 kronor för äkta makar avsågs att beloppen skulle ge försäkringsmässig täckning för pensionen åt dem, vilkas egna inkomster voro så höga, att behov i och för sig av folkpensionen icke kunde antagas komma att föreligga. Den förhöjning i förhållande till det försäkringstekniska beloppet 80 kronor, som propositionens förslag innebar, motiverades med att försäkringen avsåg att täcka även vissa risker, bland annat för invaliditet. Det vore vidare endast i ett fåtal fall, som inbetalning av maximiavgift under hela den avgiftspliktiga perioden komme att ske. Riksdagen anslöt sig till den princip, som kom till uttryck i förslaget.

Det är enligt utskottets mening av värde att även i fortsättningen bibehålla den försäkringsmässiga grundvalen för beräkningen av pensionsavgifternas maximibelopp.

Propositionens förslag torde icke innebära avsteg från den nu redovisade principen för avgiftsberäkningen.

I motionerna I: 174 och II: 233 föreslås, att avgiften skall utgå med två procent av inkomsten och att maximiavgiften bestämmas till 200 kronor. Detta förslag grundas emellertid på försäkringsmatematiska beräkningar, därvid utgåts från att maximiavgift erlägges först från 25 års ålder. Avgiftspliktig, som från 18 års ålder erlägger maximiavgift till dess pensionsrätt inträder, skulle följaktligen enligt motionärernas förslag icke erhålla full valuta för de erlagda avgifterna. Detta låter sig icke förena med de synpunkter, som voro bestämmande när de nuvarande avgifterna avvägdes. Utskottet vill i detta sammanhang även ge uttryck åt de betänkligheter, som hysts mot en mer avsevärd höjning av procentsatsen. Att avgifterna uttagas proportionellt i förhållande till inkomsten innebär en kännbarare belastning för de lägre inkomsttagarna än för dem i högre inkomstlagen. Här

måste även beaktas de övriga avgifter av socialförsäkringsnatur, som ofta utgå jämsides med pensionsavgifterna.

De invändningar, som sålunda kunna resas mot en höjning av procenttalet, ha föranlett utskottet att undersöka lämpligheten av att sänka den i propositionen föreslagna procentsatsen och i stället öka maximiavgiften. För detta ändamål ha inom pensionsstyrelsen på utskottets begäran verkställt vissa beräkningar med utgångspunkt från procentsatserna 1,5, 1,6, 1,7 och 1,8 samt en ökning av maximiavgiften motsvarande en höjning av den nuvarande inkomstgränsen för ogift, 10 000 kronor, till 17 000 kronor. Beräkningarna, som till följd av brister i det statistiska underlaget endast äro ungefärliga, ha närmast gått ut på att utröna vilken betydelse berörda förändringar skulle få för statens inkomster av folkpensionsavgifterna. Resultatet av undersökningen framgår av följande uppställning.

Höjning av procentsatsen till	Höjning av ink.-gränsen till	Max.-avgift	Inkomstökning för statsverket		
			Enbart höjning av procentsatsen	Tillkommer vid höjning av ink.-gränsen	Summa
1,5	17 000	255	88 milj.	9 milj.	97 milj.
1,6	17 000	272	105 »	9,5 »	114,5 »
1,7	17 000	289	123 »	10 »	133 »
1,8	17 000	306	140 »	10,5 »	150,5 »

Beräkningarna visa att, oaktat inkomstgränsen höjes till 17 000 kronor, redan en sänkning av procentsatsen från 1,8 till 1,7 torde medföra lägre inkomster för statsverket av debiterade pensionsavgifter. Sänkes procenttalet till 1,5 blir det ekonomiska utfallet mer än 40 miljoner lägre än den inkomsthöjning för statsverket, som propositionens förslag innebär. I detta sammanhang kan nämnas, att enligt pensionsstyrelsens beräkningar ett genomförande av det i motionen II: 223 framlagda förslaget att avgiften skall erläggas med 1,5 procent av årsinkomsten och att denna skall maximeras till 15 000 skulle för statsverket medföra en inkomstökning av omkring 96 miljoner eller 44 miljoner mindre än vad propositionens förslag väntas få till följd.

De gjorda beräkningarna giva sålunda vid handen, att även en avsevärd höjning av inkomstgränsen icke medger, att procenttalet sänkes därest man önskar bibehålla en inkomstökning för statsverket med 140 miljoner kronor. Utskottet kan därför icke föreslå någon förändring i de riktningar som övervägts. Det må även erinras om att utlagande av maximiavgift, som betydligt överstiger 180 kronor, skulle strida mot de försäkringsmässiga principer för avgiftsberäkningen, vartill utskottet anslutit sig.

På grund av vad sålunda anförts finner utskottet propositionens förslag om beräkningen av pensionsavgiften böra godtagas.

C. Lagtext m. m. och anslag.

Lagtext m. m.

Angående regleringen i lag av propositionens förslag om *höjning av folkpensionerna* anför *departementschefen*.

»Då den reformering av folkpensioneringen som jag här förordad avser att vara av bestående art synes det naturligt, att reformen nu också får sin slutliga utformning. Detta skulle i fråga om pensionernas belopp innebära, att de i folkpensioneringslagen angivna grundbeloppen uppräknas i enlighet med vad jag förut anfört. Å andra sidan är det naturligen ur pensionärernas synpunkt av största vikt att höjningen genomföres snarast möjligt. Om så skall kunna ske måste emellertid höjningen tekniskt anpassas efter de svårigheter, som under innevarande år föreligger för pensionsstyrelsen att hinna med det merarbete, som ett genomförande av reformen medför. Härvid är att märka att pensionsstyrelsens kapacitet detta år är synnerligen hårt ansträngd, enär pensionsstyrelsen — utöver det löpande arbetet — under året har att i praktiken omsätta de förändringar i fråga om folkpensioneringen, som beslöts förra året och vilka skall träda i kraft den 1 januari 1954. Arbetet härmed beräknas nödvändig-göra omprövning av ej mindre än bortåt 500 000 pensionsärenden med uppläggnings av nya kort etc.

Verkställda undersökningar har givit vid handen, att en höjning av grundbeloppen i folkpensioneringslagen skulle föranleda omräkning av ytterligare minst 40 000 pensionsärenden samt dessutom medföra åtskilliga andra tekniska besvärligheter, för vilkas enskildheter jag icke här torde behöva redogöra närmare. Dessa svårigheter undvikas helt om den nu aktuella höjningen av folkpensionerna regleras i en särskild lag och konstrueras såsom ett tillägg av samma natur som indextillägget.

Mot en ändring av folkpensioneringslagens grundbelopp talar även att en höjning av dessa belopp kan aktualisera frågan om en översyn av det nuvarande indexsystemet inom folkpensioneringen. Detta system bygger ju såsom nämnts på principen att varje femprocentig ökning av folkpensionärernas levnadskostnader skall medföra en motsvarande förhöjning av folkpensionernas grundbelopp. Därest den nu föreslagna höjningen inräknas i grundbeloppen, föranleder detta, att de gällande indextilläggen ej kommer att stå i motsvarande förhållande till grundbeloppen. I samband med överväganden rörande indexsystemet kan även den frågan aktualiseras, om ej några av de nuvarande indextilläggen bör inräknas i grundbeloppen. En så omfattande ändring av folkpensioneringen synes utesluten under övergångstiden för 1952 års reform. Härtill kommer vissa lagtekniska svårigheter med att nu införa erforderliga författningsbestämmelser i folkpensioneringslagen, enär detta fordrar att lagen ändras såväl i dess nu övergångsvis gällande lydelse som i dess lydelse fr. o. m. den

1 januari 1954. Med hänsyn härtill och då olika ändringsförslag, berörande skilda delar av folkpensioneringslagen, f. n. prövas inom socialdepartementet men ej hinner föreläggas årets riksdag — jag syftar främst på änkepensionerna och anstaltsvårdades folkpension — synes det mest rationellt, att reformens slutliga lagtekniska utformning får anstå.

Med hänsyn till det sagda förordar jag, att höjningen av folkpensionerna nu — i en fristående lag — utformas efter samma regler som gäller för indextilläggen, dock givetvis utan någon anknytning till pensionspristalet. Det blir alltså fråga om en höjning av allmän ålderspension, tilläggs-pension, änkepension och hustrutillägg, vilken höjning — såsom jag redan berört — inkomstprövas i den mån grundförmånen är beroende av inkomstprövning. Det förhållandet, att invalidernas grundpension å 200 kronor icke förhöjes, innebär ej att personer med enbart grundpension skulle vara betagna rätten till standardförhöjning. Så snart deras inkomstförhållanden medger en inkomstprövad förmån utgår standardförhöjning liksom index-tillägg men i form av tilläggs-pension.

Den nu valda metoden att höja folkpensionerna medger administrativt sett att höjningen utgår redan fr. o. m. den 1 maj 1953; och jag förordar att höjningen träder i kraft nämnda dag.

Det extra tillägg å folkpensionerna, som beslöts vid 1952 års riksdag, bör i fortsättningen komma folkpensionärerna till godo såsom en del av folkpensionen. Vad förut anförts i fråga om kostnadernas fördelning mellan stat och kommun föreslås därför gälla även detta tillägg. Lagtekniskt sett synes tillägget böra sammanarbetas med standardförbättringen.

Änke- och änklingsbidragen enligt lagen den 26 juli 1947 om bidrag till änkor och änklingar med barn är till beloppen anknutna till folkpensioneringens änkepensioner och är indexreglerade och inkomstprövade på motsvarande sätt. Det extra tillägget utgick även på nämnda bidrag. Det synes naturligt, att standardförhöjningen även bör avse änke- och änklingsbidragen, varvid normerna för änkepensionerna bör tillämpas även i detta hänseende.»

Beträffande den lagtekniska utformningen av den i propositionen föreslagna *ändringen av folkpensionsavgifterna* förordar *departementschefen* att erforderliga ändringar vidtagas i folkpensioneringslagen. Efter att ha upplyst att chefen för finansdepartementet har för avsikt att förorda framläggande för 1953 års riksdag av ett på grundval av 1949 års uppbördssakkunnigas betänkande angående vissa ändringar i uppbördsförfarandet (SOU 1952:1) upprättat förslag, som även berör folkpensioneringslagens bestämmelser om finansieringen av folkpensionerna, uttalar *departementschefen* bland annat.

»Såsom nämnts är f. n. inom finansdepartementet en proposition berörande bl. a. bestämmelserna i 19 § folkpensioneringslagen under utarbe-

tande. Propositionen torde ej kunna föreläggas riksdagen förrän någon tid in på detta år. Då även den med nämnda proposition avsedda ändringen av 19 § folkpensioneringslagen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1954 torde — för undvikande av att samma riksdag skall vid olika tillfällen besluta om ändringar av samma författningsbestämmelse, avsedda att träda i kraft vid samma tidpunkt — riksdagens beslut om höjning av folkpensionsavgiften i förevarande sammanhang böra erhålla formen av ett principbeslut, varigenom den av mig nu förordade höjningen fastställs. Själva författningsändringen synes i enlighet härmed böra anstå för att genomföras i samband med det förslag som chefen för finansdepartementet ämnar framlägga.»

Anslag.

A. Anslaget *Bidrag till folkpensioner m. m.* är för innevarande budgetår upptaget med 743 000 000 kronor.

Pensionsstyrelsen har beräknat medelsbehovet för nästa budgetår till 753 000 000 kronor. Följande sammanställning utvisar antalet pensionsstagare, som uppburit pension för januari 1951, samt motsvarande för andra halvåret 1953 och första halvåret 1954 uppskattade antal.

	Antal pensionstagare i januari 1951	Beräknat antal pensionstagare	
		andra halv- året 1953	första halv- året 1954
<i>Ålderspension.</i>			
1. Ogifta pensionstagare	350 017	365 000	367 800
2. Giffta pensionstagare, vars make ej uppbär folkpension eller hustrutillägg	60 596	68 000	69 300
3. Giffta manliga pensionstagare, vars hustru uppbär hustrutillägg	15 132	15 000	14 900
4. Giffta pensionstagare, vars make uppbär folkpension	186 547	199 000	201 200
	Summa 612 292	647 000	653 200
<i>Invalidpension och sjukbidrag.</i>			
Enbart grundpension	14 834	14 500	14 500
Tilläggs-pension	135 524	127 000	127 000
Änkepension	14 096	14 300	15 300
Hustrutillägg	18 468	17 100	18 000
	Summa 182 922	172 900	174 800

Styrelsen har uppskattat de totala folkpensionskostnaderna för sista halvåret 1953 — oberäknat indextillägg och särskilda bostadstillägg — till 409,7 milj. kronor. Kommunernas bidrag kan beräknas till 37,8 milj. kronor. Den på statsverket belöpande andelen av kostnaderna för folkpensioner

exkl. indextillägg under sista halvåret 1953 kan sålunda beräknas till 372 milj. kronor.

För första halvåret 1954 har de totala folkpensionskostnaderna — obekräntat indextillägg — uppskattats till 436 milj. kronor. Kommunernas bidrag har uppskattats till 55,2 milj. kronor. Den på statsverket belöpande andelen av kostnaderna för folkpensioner exkl. indextillägg under första halvåret 1954 kan sålunda beräknas till 381 milj. kronor.

Sammanlagt beräknas alltså statens kostnader för folkpensioner obekräntat indextillägg för budgetåret 1953/54 till 753 milj. kronor.

Departementschefen har i statsverkspropositionen anfört bland annat:

»Merkostnaden för staten till följd av ifrågavarande förhöjning av folkpensionerna blir enligt en av pensionsstyrelsen gjord beräkning ca 240 000 000 kronor. Beträffande mitt förslag att denna kostnadsökning delvis skall finansieras genom höjning av folkpensionsavgifterna torde jag få hänvisa till vad jag anför i nämnda sammanhang. Statens utgifter för de förhöjda folkpensionerna bör bestridas från anslaget till Bidrag till folkpensioner m. m. För innevarande budgetår torde detta vid bifall till mina förslag leda till ett anslagsöverskridande om ca 46 000 000 kronor. För nästa budgetår bör anslaget höjas i erforderlig utsträckning. Härvid bör också inräknas ett belopp av 37 000 000 kronor motsvarande det för budgetåret 1952/53 anvisade anslaget till Extra tillägg å folkpensioner m. m., vilket anslag icke bör anvisas för nästa budgetår. Då jag inte har något att erinra mot pensionsstyrelsens beräkningar av kostnaderna enligt nu gällande och föreslagna grunder föreslår jag, att anslaget uppföres med (753 000 000 + 240 000 000 + 37 000 000) 1 030 000 000 kronor.»

B. Anslaget Indextillägg å folkpensioner är för innevarande budgetår upptaget med 239 000 000 kronor.

I statsverkspropositionen har departementschefen föreslagit att anslaget för nästkommande budgetår måtte upptagas till 242 000 000 kronor. Till stöd härför har *departementschefen* anfört:

»Pensionspristalet har fastställts till 138 för månaderna november och december 1952 samt januari 1953. Anslaget till indextillägg bör beräknas under antagande att samma pensionspristal blir gällande under nästa budgetår. Till följd härav bör anslaget i enlighet med pensionsstyrelsens förslag uppföras med 242 000 000 kronor.»

Utskottet.

Den nu föreslagna standardförbättringen innebär i verkligheten en ökning av pensionsförmånernas grundbelopp. Dessa belopp äro för närvarande bestämda i folkpensioneringslagen. Behovet av reda inom lagstiftningen kräver att förändringar av förmånsbeloppen kunna utläsas av lagen. När i propo-

sitionen föreslås att förhöjningen av pensionsbeloppen regleras i en fristående lag, ha även härför anförts särskilda skäl. Här må erinras om de rent lagtekniska svårigheter, som bero av den löpande övergångstiden för 1952 års reform, samt den ytterligare arbetsbelastning för pensionsstyrelsen, som en reglering i folkpensioneringslagen skulle medföra. Med hänsyn härtill och då departementschefen i propositionen låtit förstå, att den slutliga lagtekniska utformningen av pensionsförhöjningen kommer att tagas upp i samband med andra förestående ändringar av folkpensioneringslagen, finner utskottet, att den föreslagna ordningen kan anses försvarlig under en mycket begränsad övergångstid.

Hinder föreligger emellertid icke mot att genomföra förslaget om höjningen av pensionsavgiften medelst ändring i folkpensioneringslagen. Övervägande skäl tala för att avgiftshöjningen träder i kraft den 1 januari 1954; ett tidigare ikraftträdande skulle bland annat stöta på svårövervinneliga administrativa hinder. Såsom i propositionen föreslås böra nuvarande avgiftsbestämmelser gälla i fråga om pensionsavgifter, som påföras för år 1954 eller tidigare år, d. v. s. pensionsavgifter som beräknas med hänsyn till inkomsterna under år 1953 och tidigare år.

Det synes även lämpligt att själva författningsändringen får anstå till dess riksdagen senare detta år i samband med förslag till ändringar rörande uppbördsförfarandet behandlar annan ändring i 19 § folkpensioneringslagen. Riksdagens beslut bör därför nu givas formen av ett principbeslut.

Utskottet har intet att erinra mot de beräkningar, som under punkterna 91 och 92 i statsverkspropositionen redovisas för där gjorda anslagsyrkanden.

D. Utskottets hemställan.

Under åberopande av vad utskottet ovan anfört får utskottet hemställa,

A. att riksdagen måtte antaga det genom propositionen nr 15 framlagda förslaget till lag om höjning av folkpensioner m. m., därvid motionen II: 74, såvitt avser pensionshöjningens inverkan på kommunala förmåner, skall anses besvarad genom vad utskottet ovan i motiveringen under A. anfört;

B. att riksdagen måtte, med avslag å motionerna I: 174, II: 74 såvitt avser pensionsavgifterna, II: 223 och II: 233, besluta att från och med den 1 januari 1954 de i 19 § folkpensioneringslagen angivna procenttalen för beräkning av pensionsavgiften höjas till 1,8 eller, om den avgiftspliktige är gift och mantalsskriven såsom tillhörande samma hus-

håll som sin make, till 0,9, dock att nuvarande regler för beräkning av avgiften fortfarande skola gälla i fråga om pensionsavgifter för år 1954 eller tidigare år;

C. att riksdagen måtte för budgetåret 1953/54 under femte huvudtiteln anvisa

1) till *Bidrag till folkpensioner m. m.* ett förslagsanslag av 1 030 000 000 kronor; samt

2) till *Indextillägg å folkpensioner* ett förslagsanslag av 242 000 000 kronor;

D. att motionen II: 75 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd;

E. att motionen II: 240 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 24 februari 1953.

På sammansatt stats- och andra lagutskotts vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från statsutskottet: herrar Mårtensson i Uddevalla, Iwar Anderson, Bergh, Erik Svedberg, Rubbestad* och fröken Elmén;

från andra lagutskottet: herrar Norman, Sten, Wahlund, Jacobsson i Igelsbo*, Hagård och Andersson i Alfredshem.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

E. Reservationer

1) av fröken *Elmén*;

2) beträffande utskottets under B. gjorda hemställan av herrar *Bergh* och *Hagård*, vilka anfört:

I motionerna I: 174 och II: 233 föreslås att folkpensionsavgiften skall beräknas till två procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt taxerade inkomst eller, om den avgiftspliktige är gift, till en procent av makarnas sammanlagda taxerade inkomst ävensom att maximiavgiften skall utgöra 200 kronor för varje avgiftspliktig. Detta förslag grundas på försäkringsmatematiska beräkningar, därvid man utgått från att maximi-

avgift erlägges från 25 års ålder. I motionerna föreslås även att avgiftshöjningen skall tillämpas från och med den 1 maj 1953 i stället för som i propositionen föreslagits från och med den 1 januari 1954.

När tanken på att samhället genom åtgärder i form av socialförsäkring borde söka bereda medborgarna en skälig social standard tog fastare form, sökte man bygga finansieringen på försäkringsmässiga principer. Härigenom skulle, menade man, en sund ekonomisk grundval skapas för det sociala arbetet, på samma gång som medborgarnas bidragsskyldighet komme att underbygga deras sociala ansvarsmedvetande. Under 1900-talets kraftiga socialpolitiska utveckling har emellertid försäkringstanken kommit att uttunnas. De kollektiva åtgärder som staten vidtagit för att bereda människorna trygghet vid ålderdom, arbetslöshet, sjukdom etc. har i alltmer ökad omfattning kommit att finansieras över statens budget genom influtna skatter.

Orsaken härtill torde icke ha varit att tanken på en socialförsäkring byggd på försäkringsmässiga bidrag övergivits, utan i stället att stora grupper av befolkningen icke haft sådana inkomster att de mäktat erlägga tillräckliga försäkringsavgifter för sin egen och den icke arbetsföra befolkningens sociala trygghet. Detta förhållande bör emellertid enligt vår mening icke undanskymma att det slutliga målet för den nuvarande socialpolitiken bör vara att var och en medborgare i mån av förmåga skall bidra till kostnaderna för samhällets socialförsäkringsåtgärder med avgifter som står i försäkringstekniskt samband med de förmåner som kan utgå.

De senare årens ekonomiska uppsving har medfört en betydande inkomst- och standardförbättring för de tidigare låglönegrupperna inom landet. Dessa har nu väsentligt ökade möjligheter att själva genom försäkringsmässigt bestämda premier bidra till de obligatoriska socialförsäkringarna. På grund härav synes oss en förskjutning i finansieringen av socialförsäkringarna i riktning mot en ökad finansiering genom inbetalning av försäkringspremier böra eftersträvas. För detta talar även psykologiska skäl. Ett system enligt vilket de skattskyldiga påföres vissa bestämda premier, som oavkortat användes för att tillförsäkra dem trygghet vid sjukdom, ålderdom, arbetslöshet etc., röner otvivelaktigt större förståelse från medborgarnas sida än en ökad skattebörd skulle göra. Härigenom understrykes också klart åtgärdernas karaktär av försäkringar i motsats till de mera understöds- och hjälpbetonade sociala verksamhetsformerna.

Frågan om uttagande av en särskild socialförsäkringsavgift togs i första hand upp av socialvårdskommittén men har även diskuterats av socialförsäkringsutredningen. Man har därvid övervägt att låta en sådan avgift dels utgöra bidrag till folkpensioneringen och dels helt eller delvis finansiera grundförsäkringen i den allmänna sjukförsäkringen. Frågan om genomförande av en dylik avgift har dock ännu ej varit föremål för riksdagens prövning.

I dagens läge synes det oss vara angeläget att folkpensionsavgiften bestämmas på sådant sätt att ett genomförande av socialförsäkringsavgifter icke försvåras. Man bör därför enligt vår mening söka åstadkomma en bättre anpassning mellan folkpensionsavgiften och de pensionsförmåner som utgår.

Vad vi här anfört har lett oss till den uppfattningen att den av motionärerna föreslagna höjningen av folkpensionsavgifterna är väl motiverad ur principiell synpunkt.

Vad beträffar frågan från vilken tidpunkt avgiftshöjningen skall träda i kraft delar vi motionärernas uppfattning. Det synes oss sålunda naturligt att avgiften utgår från samma tidpunkt som pensionsförmånerna. Såsom i motionerna framhållits föreligger visserligen en del tekniska svårigheter att genomföra avgiftshöjningen från och med den 1 maj 1953. I likhet med motionärerna anser vi emellertid dessa icke vara oöverkomliga. De vägar till en lösning av detta problem som motionärerna anvisat synes oss fullt framkomliga. För att de härför erforderliga föreskrifterna och anvisningarna, främst i fråga om den preliminära uppbörden, skall i tid kunna utarbetas förordar vi, att den närmare utformningen av dessa överlåtes åt Kungl. Maj:t.

Under återopande av vad vi här anfört hemställer vi, att riksdagen måtte

A. i princip besluta att folkpensionsavgiften enligt 19 § lag den 29 juni 1946 om folkpensionering från och med den 1 januari 1954 skall utgöra två procent av den avgiftspliktiges enligt förordningen om statlig inkomstskatt för året taxerade inkomst eller, om den avgiftspliktige är gift och mantalsskriven såsom tillhörande samma hushåll som sin make, en procent av makarnas sammanlagda inkomster, dock för varje avgiftspliktig högst 200 kronor; samt

B. antaga följande

Förslag

till

Lag om särskild folkpensionsavgift.

Härigenom förordnas som följer.

Såsom bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen skall för 1953 särskild folkpensionsavgift erläggas av envar svensk medborgare som enligt 19 § lagen om folkpensionering har att erlægga folkpensionsavgift. Beloppet utgör två tredjedels procent av den avgiftspliktiges enligt förordningen om statlig inkomstskatt år 1954 taxerade inkomst eller, om den avgiftspliktige är gift och mantals-

skriuen såsom tillhörande samma hushåll som sin make, en tredjedels procent av makarnas sammanlagda taxerade inkomster, dock att avgiften för varje avgiftspliktig skall uppgå till högst 66 kronor.

Om uppbörd av särskild folkpensionsavgift äger Konungen utfärda närmare föreskrifter.