

Nr 1.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utredning om fördelningen mellan staten och kommunerna av kostnaderna för folkpensioneringen.

I två till statsutskottet remitterade likalydande motioner, nämligen nr 363 i första kammaren av herrar *Anderberg* och *Hjalmar Nilsson* samt nr 381 i andra kammaren av herr *Nilsson* i Göingegården *m. fl.*, har hemställts att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära en utredning om fördelningen mellan staten och kommunerna av kostnaderna för folkpensioneringen.

Vidare har i två till lagutskott remitterade och andra lagutskottet tilldelade motioner, nämligen nr 401 i första kammaren av herrar *Lars Andersson* och *Näsgård* samt nr 514 i andra kammaren av herr *Larsson* i Hedenaäset *m. fl.*, hemställts, att riksdagen vid behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 66 måtte hos Kungl. Maj:t begära en omprövning rörande fördelningen av kostnaderna för folkpensioneringen mellan staten och kommunerna i enlighet med vad i motionen anförts. Rörande propositionen nr 66, vari bl. a. framlades förslag om införande av s. k. vårdtillägg inom folkpensioneringen, ävensom beträffande ett i förevarande motioner framställt yrkande angående bestridandet av kostnaderna för vårdtilläggen har riksdagen, på hemställan av andra lagutskottet i dess utlåtande nr 13, fattat beslut.

Motionerna I: 401 och II: 514, såvitt de avser frågan om fördelningen av folkpensioneringskostnaderna, ävensom motionerna I: 363 och II: 381 har efter överenskommelse mellan statsutskottet och andra lagutskottet behandlats av sammansatt stats- och andra lagutskott.

Motionerna.

I motionerna I: 363 och II: 381 har framhållits att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna avsevärt förskjutits till kommunernas nackdel. Till stöd härför har i motionerna lämnats vissa sifferuppgifter avseende åren 1948—1952. Vidare har åberopats, att andra lagutskottet vid 1947 års riksdag i sitt utlåtande nr 39 i anledning av propositionen nr 222 med förslag till lag om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen gjort följande uttalande: »I folkpensioneringspropositionen till 1946 års riksdag hade kommunbidragen beräknats till 67 miljoner kronor, och riksdagen utgick ifrån att den fördelning av kostnaderna som föreslagits i propositionen i huvudsak borde bibehållas. Den föreslagna bidrags-

procenten synes därför i nuvarande läge vara väl avvägd. I den mån medelskatteunderlaget per invånare i riket stiger avsevärt över 18 skattekronor, måste emellertid en sänkning av talet 1,5 ske, om den avsedda fördelningen mellan kommunerna och staten skall bibehållas. Talet 1,5 kan därför icke vara definitivt.» Även i motionerna I: 401 och II: 514 understrykes, att kommunernas bidrag till folkpensioneringen till följd av tidigare penningvärdeförsämring blivit väsentligt större än vad ursprungligen avsetts. Framför allt hade denna utveckling inneburit ett övervältrande av en större del av härvidlag aktuella kostnader från staten till landsbygds-kommunerna. Det syntes nödvändigt, att den ursprungliga proportionen mellan statens och kommunerna kostnadsandelar ungefärligen återställdes. Också i dessa motioner lämnas vissa uppgifter till belysande av den inträffade förskjutningen i kostnadsfördelningen.

Gällande lagstiftning.

Enligt lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering utgives olika slag av folkpensionsförmåner. En del av dessa är till storleken beroende av pensionstagarens inkomst och förmögenhetsförhållanden och plägar därför betecknas såsom inkomstprövade förmåner. Dessa förmåner är för närvarande tilläggspensioner, änkepensioner, hustrutillägg och kommunala bostadstillägg. De icke inkomstprövade förmånerna är allmän ålderspension, grundpension, blindtillägg och vårdtillägg. De kommunala bostadstilläggen har enligt ett av statsmakterna år 1952 fattat beslut (lag den 6 juni 1952, nr 396) från och med den 1 januari 1954 ersatt de tidigare förmånerna bostadstillägg (statligt bostadstillägg) och särskilda bostadstillägg. Vårdtillägget har tillkommit från och med den 1 juli 1954 (lag den 2 april 1954, nr 134).

Enligt lagen den 26 juli 1947 (nr 531) om bidrag till änkor och änklingar med barn utgives bidrag till vissa änkor och änklingar. Bidraget utgår med belopp motsvarande änkepensionen enligt lagen om folkpensionering och är alltså en inkomstprövad förmån.

Särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn utgår enligt lagen därom den 26 juli 1947 (nr 530). Även dessa bidrag är inkomstprövade.

Allmän ålderspension, tilläggspension, änkepension, hustrutillägg samt bidrag till änkor och änklingar med barn är indexreglerade. Dessa förmåner är därjämte förhöjda med s. k. standardtillägg, som utgår enligt lagen den 20 mars 1953 (nr 104) om höjning av folkpensioner m. m. I den mån index- och standardtillägg utgår å en inkomstprövad förmån är även dessa tillägg inkomstprövade.

Samtliga de förmåner, som här angivits, utbetalas av pensionsstyrelsen och plägar anses ingå i folkpensioneringen i vidsträckt mening.

Fördelningen av kostaderna för folkpensioneringen mellan staten och

kommunerna regleras främst genom lagen den 30 juni 1947 (nr 398) om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen. Lagen har ändrats genom lagar den 2 juni 1950 (nr 266), den 13 april 1951 (nr 159), den 6 juni 1952 (nr 397) och den 2 april 1954 (nr 135). I lagen den 20 mars 1953 (nr 104) om höjning av folkpensioner m. m. stadgas att 1947 års lag (nr 398) i tillämpliga delar skall gälla även beträffande pensionshöjningarna (de s. k. standardtilläggen).

Rörande kommunernas andel i kostnaderna för bidragen till änkor och änklingar med barn enligt lagen den 26 juli 1947 (nr 531) gäller enligt nämnda lag, i den lydelse lagen erhållit genom lag den 6 juni 1952 (nr 398), att vad i lagen om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen stadgas om änkepension jämte indextillägg och kommunalt bostadstillägg därå skall gälla i tillämpliga delar. Även i fråga om standardtilläggen till dessa bidrag gäller vad ovan sagts.

Kommunernas bidrag till kostnaderna för särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn regleras genom 19 § lagen den 26 juli 1947 (nr 530) om sådana bidrag.

De regler som nu gäller beträffande kommunernas bidragsskyldighet till folkpensionsändamål kan sammanfattas sålunda:

1. Kommunbidrag beräknas å tilläggspensioner, änkepensioner, hustrutillägg, änke- och änklingsbidrag samt index- och standardtillägg å dessa förmåner ävensom å vårdtillägg. Vidare beräknas kommunbidrag å kommunala bostadstillägg och å särskilda barnbidrag.

2. Kommunbidraget utgör, utom å de kommunala bostadstilläggen, för varje kalenderår $\frac{3}{20}$ % för varje fullt tiotal skatteören per invånare i kommunen av kostnaden för de förmåner av förevarande slag som under året utbetalats till pensionsberättigade, som är mantalsskrivna i kommunen. Bidraget utgör dock högst 60 % av denna kostnad. I fråga om särskilda barnbidrag är bestämmelsen om mantalsskrivning ersatt med viss särskild föreskrift, och är kommunbidraget maximerat till 50 % av kostnaden. Beträffande de kommunala bostadstilläggen är bidragsandelen $\frac{1}{5}$ % för varje fullt tiotal skatteören per invånare i kommunen. Även för detta bidrag gäller ett maximum vid 60 %. Emellertid får bidraget inte understiga 25 % av kostnaden för de kommunala bostadstilläggen i kommunen.

Kommunbidraget utgör sålunda i princip 1,5 % för varje skattekrona per invånare. Beträffande det kommunala bostadstillägget är det dock 2 %.

Intill 1954 års ingång, från och med vilken tid kommunala bostadstillägg kan utgivas enligt statsmakternas år 1952 fattade beslut därom, kunde folkpensionsförmåner samt änke- och änklingsbidrag vara förenade med dels statliga bostadstillägg, till vilka kommunerna hade att bidraga efter samma grunder som alljämt gäller för tilläggspensioner m. fl. förmåner, och dels särskilda bostadstillägg. De särskilda bostadstilläggen utbetalades av pensionsstyrelsen tillsammans med folkpensionen i övrigt men påfördes vederbörande kommun till hela sitt belopp vid kommunbidragens beräkning. Kommunbidraget till andra inkomstprövade pensionsförmåner än det särskilda

bostadstillägget var intill år 1954 maximerat till 50 % av förmånernas belopp. På grund av att kostnaden för det särskilda bostadstillägget helt åvilade vederbörande kommun kom dock det sammanlagda bidraget till de inkomstprövade folkpensionsförmånerna att i vissa kommuner överstiga nämnda procentsats.

Pensionsstyrelsen har i samband med sin framställning den 29 augusti 1953 om anslag till folkpensioneringen för budgetåret 1954/55 erinrat om den förskjutning i medelskatteunderlaget per invånare som skett från 17,5 skattekröner år 1946 till 34,4 skattekröner år 1952, samt om den inverkan detta hade å kommunbidragen.

Utskottet.

Spörsmålet om fördelningen av folkpensionskostnaderna har vid flera tillfällen varit under riksdagens prövning. De nu gällande reglerna har väsentligen tillkommit genom beslut vid 1947 och 1952 års riksdagar. Vid den sistnämnda riksdagen var framför allt frågan om finansieringen av de kommunala bostadstilläggen aktuell. Dessa tillägg kan, på grund av att kommunerna äger bestämma grunderna för tilläggens utgivande, anses intaga en viss särställning ur nu förevarande synpunkt.

I motionerna har pekats på den förskjutning till kommunernas nackdel, som ägt rum i fråga om fördelningen av kostnaderna för de inkomstprövade folkpensionsförmånerna på grund av den ändring som ägt rum av antalet skattekröner per invånare — kommunbidraget är på sätt förut angivits satt i relation till detta skattekröntal. Det har också pekats på att förskjutningen främst gjort sig gällande i fråga om landskommunerna. De angivna förhållandena belyses i första hand av följande i motionerna I: 363 och II: 381 intagna tablå:

| År | Inkomstprövade folkpensions- förmåner | | Kommunernas andel | | Statens andel | |
|------------|---|--|-------------------|------|---------------|------|
| | milj. kr | | i milj. kr | i % | i milj. kr | i % |
| 1948 | 190,7 | | 63,9 | 33,5 | 126,8 | 66,5 |
| 1949 | 194,1 | | 68,2 | 35,1 | 125,9 | 64,9 |
| 1950 | 201,5 | | 72,0 | 35,7 | 129,5 | 64,3 |
| 1951 | 224,5 | | 83,0 | 37,0 | 141,5 | 63,0 |
| 1952 | 237,0 | | 103,4 | 43,6 | 133,6 | 56,4 |

I de i tablån angivna siffrorna har inte medräknats kostnaden för det särskilda bostadstillägg, som kunde utgivas intill 1953 års utgång och vilket helt bekostades av vederbörande kommun.

I de föreliggande motionerna anges vidare att för landskommunernas bidrag kommunbidraget stigit från 22,3 milj. kronor år 1948 till 46,2 milj. kronor år 1952, vilka belopp motsvarade 23,2 respektive 37,9 procent av

kostnaderna för de i dessa kommuner utgående inkomstprövade pensionsförmånerna (utom särskilda bostadstillägg).

Utskottet har funnit det vara av intresse att även se kommunernas bidrag i relation till de totala folkpensionskostnaderna. Här nedan lämnas därför en inom pensionsstyrelsen uppgjord tablå utvisande fördelningen av de totala pensionskostnaderna mellan staten och kommunerna åren 1946—1955. I tablå lämnas även uppgift å beloppet av folkpensionsavgifterna under respektive år.

| År | Totala folkpensions- förmåner | Kommunernas andel | | Statens andel | | Folkpensions- avgifter |
|----------------------|-------------------------------------|-------------------|------|--------------------|------|---------------------------|
| | milj. kr. | i milj. kr. | i % | i milj. kr. | i % | milj. kr. |
| 1946.... | 350,1 | ¹ 53,2 | 15,2 | ¹ 254,3 | 72,6 | 71,1 |
| 1947.... | 366,4 | ¹ 49,4 | 13,5 | ¹ 272,4 | 74,3 | — |
| 1948.... | 810,8 | 75,7 | 9,3 | 735,1 | 90,7 | 129,4 |
| 1949.... | 836,5 | 85,4 | 10,2 | 751,1 | 89,8 | 134,0 |
| 1950.... | 844,3 | 91,0 | 10,8 | 753,3 | 89,2 | 138,0 |
| 1951.... | 976,8 | 104,1 | 10,7 | 872,7 | 89,3 | 144,1 |
| 1952.... | 1 110,1 | 127,5 | 11,5 | 982,6 | 88,5 | 174,6 |
| 1953.... | 1 303,4 | 152,1 | 11,7 | 1 151,3 | 88,3 | 198,2 |
| 1954 ² .. | 1 500 | 190 | 12,7 | 1 310 | 87,3 | 199 |
| 1955 ² .. | 1 550 | 215 | 13,9 | 1 335 | 86,1 | 400 |

Inom pensionsstyrelsen har vidare uppgjorts tablå på s. 6, vilken utvisar fördelningen av såväl de totala folkpensionskostnaderna som av kostnaderna för vissa slag av folkpensionsförmåner under åren 1948—1952 beträffande städer och landsbygd.

Det har vid denna tablå anmärkts att kommunernas procentuella andel kan antagas komma att stiga fr. o. m. år 1954, i fråga om landskommunerna avsevärt.

Av de i tablåerna lämnade sifferuppgifterna framgår att kommunernas utgifter för bidrag till folkpensionskostnader stigit mycket avsevärt i kronor räknat och att ökningen kan förväntas fortsätta under nästkommande år. Procentuellt sett har stadskommunernas andel i de totala pensionskostnaderna i städerna hållit sig ganska konstant i omkring 16 procent, under det att landskommunernas andel av de totala pensionskostnaderna i dessa kommuner stigit från mindre än 5 procent år 1948 till mer än 8 procent år 1952. Skillnaden i utvecklingen av den procentuella bidragsandelen torde i huvudsak bero dels på den under perioden gällande maximeringen av kommunbidraget till 50 procent av bidragsunderlaget, vilken maximering varit betydelsefullast för städernas del, och dels på att antalet skattekronor per invånare relativt sett stigit mera å landsbygden än i städerna.

¹ Utöver statens och kommunernas bidrag kommer landstingsbidrag med 7,9 mkr. för år 1946 och 6,6 mkr. för år 1947 samt avgifts- och grundpensioner med 34,7 mkr. för år 1946 och 38,0 mkr. för år 1947.

² Uppskattade siffror.

| År | Icke inkomstprövade folkpensionsförmåner | Inkomstprövade för- mån timer utom särskilt bostadstillägg milj. kr | Särskilt bostadstillägg milj. kr | Totala folkpensionsförmåner | | Kommunernas andel (inkl. särsk. bost.-till.) | | Statens andel | |
|-------------------|--|--|-------------------------------------|-----------------------------|------------|--|------------|---------------|--|
| | | | | milj. kr | i milj. kr | i % | i milj. kr | i % | |
| S t ä d e r | | | | | | | | | |
| 1948 | 226,2 | 94,6 | 10,7 | 331,5 | 52,3 | 15,8 | 279,2 | 84,2 | |
| 1949 | 237,7 | 98,3 | 14,6 | 350,6 | 59,3 | 15,0 | 291,3 | 85,0 | |
| 1950 | 244,5 | 101,3 | 15,8 | 361,6 | 62,3 | 17,2 | 299,3 | 82,8 | |
| 1951 | 295,5 | 110,5 | 17,4 | 423,4 | 69,1 | 16,3 | 354,3 | 83,7 | |
| 1952 | 348,9 | 115,1 | 20,2 | 484,2 | 77,4 | 16,0 | 406,8 | 84,0 | |
| L a n d s b y g d | | | | | | | | | |
| 1948 | 382,1 | 96,1 | 1,1 | 479,3 | 23,4 | 4,9 | 455,9 | 95,1 | |
| 1949 | 387,5 | 95,8 | 2,6 | 485,9 | 26,1 | 5,4 | 459,8 | 94,6 | |
| 1950 | 379,3 | 100,2 | 3,2 | 482,7 | 28,7 | 5,9 | 454,0 | 94,1 | |
| 1951 | 435,7 | 114,0 | 3,7 | 553,4 | 35,0 | 6,3 | 518,4 | 93,7 | |
| 1952 | 499,3 | 121,9 | 4,7 | 625,9 | 50,9 | 8,1 | 575,0 | 91,9 | |

Det är sålunda ovedersägligt att, även om man sätter kommunernas bidrag i relation till de totala folkpensionskostnaderna, en viss förskjutning till kommunernas nackdel ägt rum och alltjämt äger rum.

Till den del förskjutningen inte berott på att kommunerna infört särskilda bostadstillägg har den väsentligen sin grund i att skattekrantalet per invånare i kommunerna stigit. Från och med år 1954 påverkas kostnadsfördelningen även och i ganska avsevärd mån av införandet av kommunala bostadstillägg. Denna konsekvens av 1952 års riksdagsbeslut är förutsedd och torde i viss mån ligga något vid sidan av det förevarande problemet i övrigt. Ett icke alltför obetydligt kommunalt bidrag till de kommunala bostadstilläggen torde nämligen vara motiverat med hänsyn till att kommunerna helt bestämmer grunderna för dessa tillägg.

Enligt från pensionsstyrelsen erhållna uppgifter kan utdebiteringen per skattekrona för folkpensionsändamål under år 1953 uppskattas till i genomsnitt 60 öre för samtliga städer och 63 öre för rikets hela landsbygd. För år 1954 beräknas motsvarande siffror till 70 respektive 85 öre. Införandet av kommunala bostadstillägg kan sålunda, särskilt för landskommunernas del, synas inte obetydligt påverka utdebiteringsbehovet.

Det är emellertid enligt utskottets mening icke riktigt att vid bedömning av kostnadsfördelningsfrågan allenast se till kommunernas utgifter för folkpensionsändamål. Tvivel kan väl inte råda därom att genom folkpensionernas successiva höjning mycket betydande utgifter för fattigvårdsändamål, som eljest skolat falla å kommunerna, blivit inbesparade. Genom införandet år 1953 av de s. k. standardtilläggen har avsevärda besparingar uppkommit, ej minst därigenom att de å ålderdomshemmen intagna folkpensionärerna kunnat genom sina pensioner betala en större andel av vårdkostnaderna. I den mån kommunala bostadstillägg införes för dem, som är inackorderade

å ålderdomshemmen, erhåller kommunerna — trots att kommunbidraget till folkpensioneringen därigenom ökas — i realiteten ett visst statsbidrag till ålderdomshemsdriften. Även kommunernas nettokostnader för pensionärs-hem kan från och med år 1955 komma att väsentligt nedgå genom att hyrorna å hemmen höjes, en höjning som möjliggöres genom att hyresgästerna erhåller kommunala bostadstillägg. Ökningen av kommunernas utgifter för folkpensionsändamål är sålunda delvis endast skenbar.

Kommunernas utgifter för andra sociala ändamål än folkpensioneringen kan förväntas bli påverkade i sänkande riktning av den allmänna sjukförsäkringen, sedan denna trätt i kraft år 1955. Även detta förhållande synes böra tillmätas betydelse i förevarande sammanhang.

Utskottet anser det för sin del önskvärt att samtliga berörda för kommunernas ekonomi betydelsefulla omständigheter blir belysta genom en allsidig utredning. Härvid bör särskild uppmärksamhet ägnas frågan rörande skiljaktigheter i fråga om kostnadsbelastningen för folkpensionsändamål de olika kommunerna emellan. Utskottet har uppmärksammat att den utdebitering som erfordras för folkpensionsändamål är mycket olika i kommunerna.

Det av andra lagutskottet år 1947 gjorda uttalandet, vilket åberopats i motionerna I: 363 och II: 381, att en sänkning av talet 1,5 måste ske i den mån medelskatteunderlaget per invånare i riket stiger avsevärt över 18 kronor, om den avsedda fördelningen mellan kommunerna och staten skall bibehållas, har, såsom torde framgå av vad förut anförts, gjorts under förhållanden som avsevärt skiljer sig från de nu föreliggande. Uttalandet kan därför icke utan vidare anses ha tillämplighet i nuvarande läge. Härtill kommer att hithörande frågor efter år 1947 varit föremål för riksdagens prövning vid olika tillfällen och då främst år 1952.

Vad angår tidpunkten för en sådan utredning som nyss berörts har utskottet bemärkt att en siffermässig belysning av verkningarna i olika avseenden av standardtilläggens införande år 1953 och den från och med år 1954 ikraftträdde kommunbidragsreformen inte kan antagas föreligga förrän sedan viss tid förflutit. Vad nu sagts gäller även beträffande verkningarna av den allmänna sjukförsäkringen.

Enligt vad utskottet förspott kan vidare förväntas att Kungl. Maj:t kommer att förelägga 1955 års riksdag en proposition om en socialhjälpslag, avsedd att ersätta fattigvårdslagen. Vid bedömning av kommunernas belastning för sociala ändamål blir tydligen nämnda lagstiftning av stor betydelse.

Utskottet har slutligen inhämtat att den allmänna statsbidragsutredningen räknar med att under år 1955 avgiva förslag rörande utformningen av statsbidrag till kommunala ändamål. Prövningen av detta förslag torde få konsekvenser även för bedömningen av frågan om kommunernas bidrag till folkpensionskostnaderna.

Det kan sålunda råda viss tvekan angående möjligheterna att inom den närmaste tiden i erforderlig mån överblicka hithörande förhållanden. Det utredningsarbete, som utskottet i det föregående förordat, bör utmynna i förslag som kan ligga till grund för mera långsiktiga beslut och kräver där-

för hänsynstagande till verkningarna av det lagstiftningsarbete å det sociala området, som ägt rum eller är att förvänta under den närmaste tiden. Det är sålunda nu knappast möjligt att taga ställning till den närmare tidpunkt när utredningsarbetet lämpligen bör påbörjas. Utskottet förväntar emellertid, att Kungl. Maj:t med särskild uppmärksamhet följer utvecklingen på området och vid lämplig tidpunkt låter verkställa en allsidig utredning.

Utskottet hemställer,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 401 och II: 514, såvitt de avser fördelningen av folkpensioneringskostnaderna, samt I: 363 och II: 381 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 23 november 1954.

På sammansatt stats- och andra lagutskotts vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från statsutskottet: herrar Gustaf Karlsson, Iwar Anderson, Erik Svedberg, Petterson i Degerfors, Onsjö och Gustafsson i Skellefteå;

från andra lagutskottet: herrar Norman, Sunne, Anders E. Johansson, Nils Theodor Larsson, Lundberg och Andersson i Alfredshem.