

Nr 2

Utlåtande i anledning av väckta motioner om höjning av folkpensionerna.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 500 i första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* samt nr 585 i andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts,

- »I a) att riksdagen måtte besluta att med verkan från den 1 januari 1962 höja ålderspensionerna, så ock invalidpensionernas och sjukbidragens maximibelopp, med per år 250 kronor för ensampensionär och 350 kronor för två pensionsberättigade makar samt med motsvarande för änkepensionärer;
- b) att riksdagen måtte besluta att folkpensionsavgiften från och med den 1 januari 1962 må utgå med 5 procent av den taxerade inkomsten enligt i övrigt nu gällande bestämmelser, samt
- c) att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till enligt ovan erforderlig författningstext;
- II att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte an hålla om skyndsamt prövning angående sänkning av folkpensionsåldern i enlighet med vad i motionen har anförts».

Det under II upptagna yrkandet behandlas icke i detta utlåtande. Utskottet kommer senare att avgiva utlåtande i anledning av nämnda yrkande.

Beträffande de skäl motionärerna anført till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 585.

Gällande bestämmelser

Folkpensionsförmådnerna

Enligt lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering skiljes mellan å ena sidan ålderspension, som utgår efter 67 års ålder, och å andra sidan invalid-

pension, sjukbidrag, änkepension och hustrutillägg, vilka förmåner utgår för tid dessförinnan. Genom *lagen den 1 juni 1956 om höjning av folkpensioner m. m.* har pensionsförmånerna förhöjts med standardtillägg. Dessa utgör för gift pensionsberättigad, vars make åtnjuter pensionsförmån, 455 kr. och för annan pensionsberättigad 600 kr. om året. Pensionsförmånerna förhöjes dessutom med indextillägg. Varje indextillägg utgör 40 kr. om året för pensionsberättigad, vars make åtnjuter pensionsförmån, och 50 kr. för annan pensionär. F. n. (februari 1961) utgår 10 indextillägg.

Ålderspensionen (med standardtillägg och indextillägg inberäknade) uppgår f. n. till 2 215 kr. för pensionär, vars make uppbär ålderspension, invalidpension eller sjukbidrag i form av tilläggs pension eller hustrutillägg, till 2 555 kr. för pensionär, vars make uppbär invalidpension eller sjukbidrag allenast i form av grundpension, samt till 2 800 kr. för annan pensionär, allt för år räknat.

Invalidpension och sjukbidrag är delvis inkomstprövade. Maximibeloppet för dessa förmåner är lika med ålderspensionen.

Änkepension utgår i princip med samma belopp som ålderspensionen för ensam pensionär.

Hustrutillägget är inkomstprövat. Dess maximibelopp uppgår till 2 215 kr. om året.

Varje kommun äger besluta, att kommunalt bostadstillägg skall utgå till den som uppbär folkpensionsförmån. Därvid äger kommunen bestämma såväl tilläggets storlek som — med vissa undantag — grunderna i övrigt för beräkningen.

Folkpensionernas finansiering

Huvuddelen av kostnaderna för folkpensioneringen bestrides av staten, som härför tillgodogör sig folkpensionsavgifterna. Dessa, som numera uppgår till cirka 1 000 milj. kr. om året, täcker knappt hälften av statens utgifter för folkpensioneringen, vilka i årets statsverksproposition för budgetåret 1961/62 beräknas till 2 496 milj. kr. Återstoden täckes av skattemedel och av avkastningen av folkpensionerens fonden. Fondens behållning uppgår till drygt 1 300 milj. kr., vilket beräknas ge en avkastning av 50—60 milj. kr.

Folkpensionsavgiften utgår i princip med fyra procent på den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten, dock ej på inkomst under 1 200 kr. och ej heller på inkomst, i den mån den överstiger 15 000 kr. för år. Inkomstgränsen vid 15 000 kr. gäller även i fråga om äkta makars avgifter; makarnas sammanlagda avgifter är alltså maximerade till fyra procent av 15 000 kr. Folkpensionsavgiften får enligt gällande beskattningsregler avdragas i deklarationen vid såväl den statliga som den kommunala inkomsttaxeringen.

Uppböörden av folkpensionsavgifter sker i samband med uppböörden av de allmänna skatterna. Det synes därför från flera synpunkter motiverat att jämställa avgiften med en skatt. Emellertid skiljer sig folkpensionsavgiften från de allmänna skatterna såtillvida, att den till följd av reglerna för dess beräkning och för dess behandling i taxeringshänseende verkar starkt regressivt, d. v. s. nettoavgiften (avgiften minskad med besparingen i skatt) blir procentuellt lägre ju högre inkomsten är.

Historik

Folkpensionsförmånerna

Vid behandlingen av pensionsfrågan gjorde 1958 års A-riksdag vissa ställningstaganden rörande en reform av folkpensioneringen. Riksdagen (särskilda utskottets utlåtande nr 1, rskr. nr 272) uttalade sig för att folkpensionerna skulle successivt höjas, så att ålderspensionen år 1968 motsvarade 3 600 kr. för ensam pensionär och 5 400 kr. för två pensionsberättigade makar, allt räknat i 1957 års penningvärde. Riksdagen följde därvid vad Kungl. Maj:t (prop. nr 55) förordat i anslutning till *allmänna pensionsberedningens* förslag i dess betänkande om förbättrad pensionering (SOU 1957:7). Rörande takten i höjningen av folkpensionerna efter 1958 hade pensionsberedningen förordat en särskilt kraftig höjning år 1960, nämligen med 700 kr. för ensam pensionär och 820 kr. för två pensionsberättigade makar tillhoppa. Därefter skulle en jämn stegring ske vartannat år fram till år 1968. Enligt pensionsberedningens förslag skulle en avveckling av de kommunala bostadstilläggen ske i samband med höjningarna år 1960 och följande år, på det sättet att den pensionsberättigades bostadstillägg minskades med hälften av pensionshöjningen för året. Statsmakterna ville emellertid inte binda sig för beredningens förslag i fråga om takten i pensionshöjningarna och avvecklingen av bostadstilläggen. I fråga om höjningarna av pensionsnivån underströk såväl 1958 års A-riksdag som 1959 års riksdag (särskilda utskottets utlåtande nr 1, rskr. nr 269), att det vid varje ytterligare höjning borde föreligga möjlighet för statsmakterna att bestämma höjningens storlek med hänsyn till den statsfinansiella och samhällsekonomiska situationen. Särskilt betonades, att den av pensionsberedningen föreslagna kraftiga höjningen år 1960 borde undvikas och en jämnare successiv höjning eftersträvas.

I betänkandet 1959 (SOU 1959:28) framlade 1958 års besparingsutredning förslag om höjning av folkpensionerna fram till 1968. Enligt förslaget skulle folkpensionen för ensamstående pensionär höjas den 1 juli ettvarvt av åren 1960, 1962, 1964, 1966 och 1968 med 250 kr. För två pensionsberät-

tigade makar skulle höjningarna uppgå till 340, 330, 320, 320 och 310 kr. vid respektive tillfälle.

Den av besparingsutredningen föreslagna höjningen per den 1 juli 1960 genomfördes vid *1960 års riksdag* (prop. nr 75, andra lagutskottets utlåtande nr 20, rskr. nr 175). I propositionen uttalade föredragande departementschefen, att någon avveckling av de kommunala bostadstilläggen i enlighet med vad pensionsberedningen föreslagit inte borde komma i fråga. Detta uttalande föranledde icke någon erinran från riksdagens sida.

I anledning av propositionen 75/1960 väcktes två likalydande motioner (I: 573 och II: 714), vari yrkades, att folkpensionerna måtte höjas fr. o. m. den 1 januari 1961 med ytterligare 250 kr. för ensamstående och 350 kr. för två pensionsberättigade makar. Såsom skäl för den ytterligare höjningen åberopas allmänna pensionsberedningens förslag om en särskilt stor höjning år 1960. I sitt av riksdagen därutinnan godkända utlåtande nr 20/1960 anförde andra lagutskottet i anledning av motionerna:

Till detta vill emellertid utskottet erinra om den enighet, med vilken de fyra största partierna vid behandlingen av pensionsfrågan vid 1958 och 1959 års riksdagar uttalat att pensionsberedningens förslag i detta hänseende borde frångås och en jämnare takt i pensionshöjningarna eftersträvas. Vidare bör bringas i erinran, att 1958 års besparingsutredning, vilken hade parlamentarisk sammansättning, i anledning av nämnda uttalanden förordat en standardhöjning med de belopp propositionen innehåller. Med hänsyn härtill kan utskottet icke tillstyrka detta motionsyrkande.

Folkpensionernas finansiering

I samband med sitt förslag om höjning av folkpensionerna tog *allmänna pensionsberedningen* även ställning till frågan om folkpensionsavgiftens storlek. Beredningen föreslog därvid, att avgiften skulle höjas till 4 procent år 1959 (vilket också genomförts) samt till 5 procent år 1961. Därest det med hänsyn till det statsfinansiella läget fanns motiverat, borde enligt beredningens mening övervägas en höjning av avgiften till 6 procent under de därpå följande åren. Beredningen förutsatte vid sina förslag om procent-satser för folkpensionsavgiften, att inkomstmaximum skulle bestämmas till 15 000 kr., lika för en ogift och två gifter.

1958 års besparingsutredning föreslog i sitt förut nämnda betänkande, att folkpensionsavgiften skulle fr. o. m. år 1961 höjas till 5 procent.

I slutet av 1959 tillkallades en *särskild utredningsman* för att utreda frågan om sättet för folkpensioneringens finansiering. Utredningsmannen avlämnade i maj 1960 ett stencilerat betänkande i ämnet. I betänkandet föreslogs, att avdragsrätten för folkpensionsavgift slopas i beskattningen, att maximibeloppet för folkpensionsavgiften bestämmas till 1 000 kr. samt att avgiftsuttaget höjes till 5 procent. Vidare skulle en minimiavgift av 100 kr.

alltid påföras. Utredningsmannens förslag avsågs att vara genomförda till budgetåret 1968/69. Emellertid förordades, att de föreslagna förändringarna skulle genomföras successivt för att helt eller delvis svara mot de kostnadsfördyringar som de planerade höjningarna i pensionsnivån under 1960-talet skulle medföra. När genomförandet skulle påbörjas och i vilken takt det skulle fullföljas föreslogs bli beroende av det statsfinansiella läget.

Utredningsmannens förslag, som remissbehandlats, är beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

I *propositionen 75/1960* om bl. a. standardhöjningen fr. o. m. den 1 juli 1960 föreslogs ingen höjning av folkpensionsavgiften. Föredragande departementschefen uttalade såsom motivering härtill, att det inte syntes lämpligt att ta ställning till denna fråga, innan resultatet av ovannämnda utredning förelåg. I anledning av propositionen väcktes *motioner* (I: 573 och II: 714, I: 577 och II: 718 samt II: 578 och II: 716), vilka syftade till höjning av folkpensionsavgiften. *Andra lagutskottet* avstyrkte i sitt utlåtande nr 20/1960 motionsyrkandena med samma motivering som departementschefen anförde i propositionen. *Riksdagen* beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Motionerna

I motionerna framhålles att allmänna pensionsberedningen ansett, att den skälighetsavvägning mellan folkpensionärernas och den aktiva befolkningens levnadsstandard, som folkpensionerna återspeglade, inte var tillfredsställande samt att beredningen därför uttalat, att man borde inrikta sig på att 1960 vidtaga en påtaglig höjning av pensionerna, så att de nuvarande folkpensionärerna kunde få verklig nytta av reformen. Enligt motionärerna var den år 1960 genomförda höjningen inte tillräcklig, och de erinrar därvid om att i motioner från deras håll då yrkats en ytterligare höjning av pensionerna fr. o. m. år 1961. Enligt motionärernas mening är det nödvändigt, att folkpensionsförmånerna förbättras i huvudsak i den takt pensionsberedningen föreslog, så långt detta är möjligt efter fjolårets beslut i förevarande fråga. Motionärerna föreslår därför, att folkpensionerna höjes med ytterligare 250 kr. för ensam pensionär och 350 kr. för två makar tillhopa. De kostnadsstegringar förslaget medför bör täckas genom höjning av folkpensionsavgiften till 5 procent. Eftersom en sådan höjning tidigast kan genomföras med verkan fr. o. m. år 1962, bör de föreslagna höjningarna i pensionsnivån träda i kraft först med ingången av nämnda år. I motionerna framhålles såsom angeläget, att 1962 års riksdag därutöver beslutar om en förbättring av folkpensionsförmånerna i huvudsaklig överensstämmelse med pensionsberedningens förslag.

Utskottet

Förevarande motioner syftar till en påbyggnad på den höjning av folkpensionerna som genomfördes den 1 juli 1960, så att pensionsnivån närmare skall överensstämma med vad allmänna pensionsberedningen föreslagit. Vid beslutet om nämnda höjning hade riksdagen även att ta ställning till förslag av liknande innebörd som de i motionerna framförda. I enlighet med andra lagutskottets hemställan avvisade riksdagen dessa förslag. Därvid erinrades dels om den enighet, med vilken de fyra största partierna vid behandlingen av pensionsfrågan vid 1958 och 1959 års riksdagar uttalat att pensionsberedningens förslag i förevarande hänseende borde frångås och en jämnare takt i pensionshöjningarna eftersträvas, dels ock om att 1958 års besparingsutredning, som hade parlamentarisk sammansättning, förordat en höjning med de belopp som Kungl. Maj:t och riksdagen beslöt. Enligt utskottets mening saknas skäl för ett ändrat ställningstagande. Utskottet avstyrker därför förslaget om ytterligare höjning av folkpensionerna.

Motionerna innehåller vidare förslag om en höjning av folkpensionsavgiften. Genom denna höjning avser motionärerna att täcka de utgifter deras förslag om ytterligare höjning av folkpensionerna skulle medföra. Eftersom utskottet icke kunnat biträda sistnämnda förslag, avstyrker utskottet jämväl förslaget om höjning av folkpensionsavgiften.

Under hänvisning till vad ovan anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I: 500 och II: 585, såvitt angår
de däri under I upptagna yrkandena, icke måtte föranleda
någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 14 februari 1961

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, fröken Nordström, herrar Lars Larsson, Kaijser* och Thorsten Larsson*;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg, Rimmerfors*, fröken Wetterström, herr Odhe, fru Ekendahl, herrar Johansson i Södertälje och Gustavsson i Alvesta.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Thorsten Larsson* och *Gustavsson* i Alvesta, vilka ansett,

a) att utskottets yttrande bort ersättas med text av följande lydelse.

»I förevarande motioner föreslås höjning av folkpensionerna från och med den 1 januari 1962 med per år räknat 250 kronor för ensam pensionär och 350 kronor för två makar tillhopa, så att pensionsnivån närmare skall överensstämma med vad allmänna pensionsberedningen föreslagit.

Allmänna pensionsberedningen framhöll i sitt 1957 avgivna betänkande vikten av att de gamla och arbetsoförmögna beredes en skälig levnadsstandard. Den skälighetsavvägning mellan folkpensionärerna och den aktiva befolkningen, som folkpensionerna återspeglade, kunde enligt beredningens bedömning inte anses tillfredsställande. Man borde därför, uttalade beredningen, inrikta sig på att 1960 vidtaga en påtaglig höjning av pensionerna, så att de nuvarande folkpensionärerna kunde få verklig nytta av reformen. I anslutning härtill uttalade dock 1958 och 1959 års riksdagar, att vid varje standardhöjning för folkpensionärerna borde föreligga möjlighet för statsmakterna att bestämma höjningens storlek med hänsyn till den statsfinansiella och samhällsekonomiska situationen. Särskilt betonades, att den av pensionsberedningen föreslagna kraftiga höjningen av standardtilläggen år 1960 borde undvikas och en jämnare successiv höjning eftersträvas. Det är enligt utskottets mening anledning att uppmärksamma den enighet, som härvid kännetecknade de fyra största partierna. Riksdagens beslut i följande innebar emellertid höjning med endast 250 kronor för ensam pensionär och 350 kronor för två makar, varvid tydligen förutsattes, att det för år 1968 fastställda målet i fråga om ålderspensionerna m. m. skulle uppnås genom en jämn höjning vartannat år av samma storlek, dvs. 250 resp. 350 kronor.

Den bedömning, som pensionsberedningen gjorde i ovannämnda avseende, måste sålunda gälla även för läget efter 1960 års beslut i frågan. Skälighetsavvägningen mellan folkpensionärerna och den aktiva befolkningen, så som den kommer till uttryck i de nu utgående pensionsbeloppen, är enligt utskottets mening alltjämt klart otillfredsställande. I sammanhanget vill utskottet vidare framhålla, att det under alla förhållanden bör vara en självklar konsekvens av ATP-beslutet, att de nuvarande folkpensionärerna, som genom sin arbetsinsats lagt grunden till vår produktionsökning, beredes möjligheter till en skälig levnadsstandard, som står i rimlig proportion till de förmåner, som genom ATP åsyftas för den nu verksamma generationen.

I anslutning till riksdagsuttalandena 1958 och 1959 vill utskottet som sin mening framhålla, att den successiva höjningen av standardtilläggen till folkpensionärerna bör ske jämnare än enligt pensionsberedningens förslag men att den sålunda inte bör vara avjämnad för samtliga etapper. I inled-

ningsskedet bör alltså en kraftigare höjning genomföras i enlighet med pensionsberedningens syfte. Då de kommunala bostadstilläggen nu bibehållits oförändrade, kan den förbättring av pensionsförmånerna som pensionsberedningen avsåg för reformens inledningsskede i huvudsak uppnås genom en jämnare höjning av standardtilläggen än enligt pensionsberedningens förslag i överensstämmelse med vad riksdagen uttalade 1958 och 1959. Utskottet tillstyrker sålunda den i förevarande motioner föreslagna höjningen av folkpensionerna med 250 kronor för ensam pensionär och 350 kronor för två makar och förutsätter, att nästa års riksdag därutöver får tillfälle att besluta om folkpensionsförmånerna i huvudsaklig överensstämmelse med pensionsberedningens förslag.

Motionerna innehåller vidare förslag om höjning av folkpensionsavgiften från 4 till 5 procent från den 1 januari 1962 till finansiering av den förordade pensionshöjningen. Frågan om sättet för folkpensioneringens finansiering har varit föremål för utredning, vilket förslag dock blivit hårt kritiserat av remissinstanserna. Utskottet delar motionärernas uppfattning, att det är angeläget att uppnå en sådan utformning av folkpensioneringens finansiering, att inte en för låg- och mellaninkomstgrupperna oförmånlig förskjutning uppstår från skatte- till avgiftsfinansiering. För snabbt genomförande av den nödvändiga förbättringen av folkpensionerna är det emellertid i nuvarande läge nödvändigt med folkpensionsavgiftshöjning i enlighet med vad motionärerna förordat.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till motionerna I: 500 och II: 585, såvitt angår de under I upptagna yrkandena, måtte för sin del antaga

d e l s följande förslag till

Lag

angående ändrad lydelse av § 1 lagen den 1 juni 1956 (nr 264) om höjning av folkpensioner m. m.

Häri genom förordnas, att 1 § lagen den 1 juni 1956 om höjning av folkpensioner m. m. skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

1 §.

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

630 kronor för gift pensionsberättigad, vars make åtnjuter ålderspension, invalidpension eller sjukbidrag eller vars hustru uppbär hustrutillägg, ävensom för hustru, som uppbär hustrutillägg, samt

850 kronor för annan pensionsberättigad.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1962.

d e l s o c k, under förutsättning att riksdagen bifaller ovan intagna hemställan om ändrad lydelse av 1 § lagen om höjning av folkpensioner m. m., följande förslag till

Lag

angående ändrad lydelse av 19 § 2 mom. lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering

Härigenom förordnas, att 19 § 2 mom. lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

19 §.

2 mom. Pensionsavgift skall utgå med 5 procent av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt för året taxerade inkomst med de begränsningar som nedan sägs.

Makar, som båda äro avgiftspliktiga och taxeras enligt för gift skattskyldig gällande bestämmelser, skola erlägga avgift med sammanlagt högst 750 kronor. Därvid skall iakttagas att, om vardera makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, en var påföres pensionsavgift med halva nyssnämnda avgiftsbelopp. Om endast den ene makens taxerade inkomst överstiger 7 500 kronor, minskas i förekommande fall dennes avgift så att sammanlagda beloppet av makarnas pensionsavgifter ej överstiger 750 kronor.

Annan avgiftspliktig som avses i andra stycket härövan skall erlägga avgift med högst 750 kronor.

Enligt ovan — — — hela krontal.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1962.»
