FOLKPENSIONERINGEN I SVERIGE

S. E. STRANDBERG

Historiskt sett får uppkomsten av en statligt reglerad pensionsförsäkring i Sverige liksom i de flesta andra länder anses vara en följd av industrialismens genombrott och naturahushållningens fortlöpande avveckling under 1800-talet. I det gamla bondesamhället tog släkten och gården i allmänhet hand om vården och försörjningen av de gamla och sjuka; fattigvården, som i Sverige av gammalt är en kommunal angelägenhet, fick rycka in som ett komplement, då försörjningen ej kunde ordnas på detta sätt. För befolkningen i städerna och i synnerhet för industriarbetarna blev fattigvården i regel den enda form av försörjning som stod till buds, sedan den egna arbetsförmågan och de egna tillgångarna tagit slut.

Under senare hälften av 1800-talet började i Sverige liksom i åtskilliga andra länder kravet på en annan social hjälpform att göra sig gällande, en hjälpform som på ett bättre sätt kunde tillgodose de gamla och sjuka än fattigvården, som ofta ansågs vara en nedsättande och ovärdig form av försörjning. År 1884 väcktes för första gången i den svenska riksdagen ett mera genomarbetat förslag till en ålderdoms- och invaliditetsförsäkring, vilket förslag ledde till tillsättandet av den s.k. arbetarförsäkringskommittén för att utreda frågan. Under de följande årtiondena utarbetades flera förslag, varav ett föranledde regeringsproposition till 1895 års riksdag om införande av en allmän arbetarpensionering. Förslaget avvisades dock av riksdagen, men efter ny utredning togs frågan upp på nytt, och vid 1913 års riksdag antogs den första lagen om allmän pensionsförsäkring, som trädde i kraft den 1 januari 1914.

1913 ÅRS LAG

Under det att den danska lagen om ålderdomsunderstöd av år 1891 utgick från en prövning av understödsbehovet i varje enskilt fall, införde 1913 års svenska lag en obligatorisk försäkringsmässig pensionering, som ej blott innefattade åldringar utan även invalider. Försäkringen omfattade i princip alla svenska män och kvinnor, dock med undantag för statstjänstemän och vissa andra i offentlig tjänst anställda. Till sitt system

var försäkringen sammansatt av å ena sidan en livränteförsäkring grundad på obligatoriska avgifter och däremot svarande försäkringstekniskt uträknade pensioner och å andra sidan en av allmänna medel bekostad understödsverksamhet grundad på behovsprincipen.

Skyldighet att erlägga pensionsavgifter förelåg från 16 till 66 års ålder, och storleken av avgifterna bestämdes av den avgiftspliktiges inkomst enligt skattelagarna. För hela landet upplades ett centralt register över de avgiftspliktiga, där varje påförd och erlagd pensionsavgift redovisades. Med ledning av detta register uträknades den avgiftspension vederbörande var berättigad erhålla.

De inbetalade pensionsavgifterna samlades i en fond, pensionsförsäkringsfonden, som förvaltades av pensionsstyrelsen, det centrala ämbetsverk som hade hand om pensionsförsäkringen och som även förde registret över pensionsavgifterna. Fonden, numera benämnd folkpensioneringsfonden, steg successivt fram till 1939, då den uppgick till 787 miljoner kronor. Därefter har några nya avgifter icke tillförts fonden. Dess avkastning användes fortfarande som bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen.

Då de erlagda pensionsavgifterna efter våra begrepp var mycket små – från 3 till 33 kronor om året – blev även avgiftspensionerna obetydliga. Härtill kom att försäkringen först långt i framtiden kunde uppnå sin fulla verkan. En person, som fyllde 16 år under år 1914 och då började betala pensionsavgifter, var avgiftspliktig till och med år 1964 och först därefter kunde avgiftspensionerna utgå med högsta möjliga belopp.

Den försäkringsmässigt beräknade avgiftspensionen kompletterades som nämnts av ett av allmänna medel bekostat understöd. Detta s.k. pensionstillägg utgick efter behovsprövning i förhållande till pensionärens årsinkomst. Beloppet var ursprungligen högst 150 kr. för man och 140 kr. för kvinna, vilket från och med år 1922 höjdes till 225 kr. för man och 210 kr. för kvinna.

Rätten till pension inträdde vid varaktig oförmåga till arbete och senast vid fyllda 67 år, även om varaktig arbetsoförmåga då ännu icke var för handen. Dessa förutsättningar för rätt till pension har lagts till grund även för de senare lagstiftningarna om folkpension och gäller i huvudsak fortfarande.

År 1918 infördes s.k. barntillägg för pensionär med barn under 15 år. Barntillägget, som var behovsprövat, utgick ursprungligen med 102 kr. för varje barn.

I organisatoriskt hänseende handhades pensionsförsäkringen av lokala pensionsnämnder runt om i landet och över dessa av pensionsstyrelsen i Stockholm. Ansökningar om pension prövades i första hand av pensionsnämnderna, vilkas beslut dock alltid granskades av pensionsstyrelsen.

Organisationen äger fortfarande bestånd, ehuru beslutanderätten genom senare lagstiftning i viss mån decentraliserats från pensionsstyrelsen till de lokala nämnderna.

1913 års pensionsförsäkring var tänkt som en »hjälp till självhjälp«, d.v.s. de försäkrade skulle genom avgifterna tvingas att själva spara för framtiden. Genom det bidrag som tillsköts av allmänna medel avsåg man att bördan av de gamlas och invalidernas försörjning, som dessförinnan åvilat de enskilda och kommunerna, skulle bli jämnare fördelad. Så långt som att pensionsförsäkringen helt skulle kunna överta försörjningen av åldringar och invalider, var det knappast någon som vid denna tidpunkt avsåg eller ens kunde tänka sig som möjligt.

Ett år efter pensionsförsäkringslagens tillkomst utbröt det första världskriget. Pensionsförsäkringen, som tillkommit under de relativt lugna och gynnsamma ekonomiska förhållanden som rådde före 1914, började tillämpas i en tid av politisk och ekonomisk oro och fallande penningvärde. Härigenom kom försäkringen icke att få den betydelse på det sociala området som man hoppats och räknat med.

1935 ÅRS LAG

Efter förslag av en år 1928 tillsatt pensionsförsäkringskommitté antogs år 1935 en lag om folkpensionering, som ersatte 1913 års pensionsförsäkringslag. Även enligt den nya lagen bestod pensionssystemet dels av en grundpension, som stod i viss relation till erlagda pensionsavgifter, dels av en av allmänna medel helt bekostad behovsprövad påbyggnad (tilläggspensionen). Skillnaden i förhållande till den äldre lagen var framför allt den att staten genom anslag av skattemedel i väsentlig grad bidrog även till grundpensionerna, varför det försäkringsmässiga momentet till stor del försvann (vilket var orsaken till att beteckningen pensionsförsäkring utbyttes mot folkpensionering).

Även om de nya grundpensionerna var betydligt större än de gamla avgiftspensionerna och en mindre höjning skedde även av de behovsprövade tilläggen, var förmånerna likväl knappast så stora – i allmänhet mellan 300 och 400 kr. om året – att de räckte till pensionärens försörjning utan bidrag från annat håll.

Villkoren för erhållande av folkpension och pensionssystemets organisation var enligt 1935 års lag i huvudsak oförändrade i förhållande till den äldre lagen. Även de statsanställda fördes emellertid nu in i pensionssystemet, som därigenom blev obligatoriskt för alla.

Från och med år 1938 infördes en dyrortsgradering av folkpensionerna. Landet indelades i tre ortsgrupper alltefter de beräknade levnadskostnaderna på olika orter. För pensionärerna inom ortsgrupperna 2 och

3 (de dyraste orterna) höjdes tilläggspensionerna med 100 kr., respektive 200 kr. om året i förhållande till vad som tidigare utgått och som i fortsättningen kom att utgå på billigaste ort (ortsgrupp 1).

De förut utgående barntilläggen, vilka utgjorde en förhöjning av pensionen för pensionär med barn under 15 år, ersattes från och med år 1938 av en ny förmån vid namn barnbidrag. Barnbidragen tillkom i princip barnen och var fristående från folkpensionen. Barnbidrag utgick, förutom till folkpensionärers barn, till föräldralösa och faderlösa barn, i dessa senare fall alltså utan samband med utgående folkpension. Även barnbidragen var graderade efter ortsgrupp, för första barnet 240 kr. i ortsgrupp 1, 300 kr. i ortsgrupp 2 och 360 kr. i ortsgrupp 3. Fanns mer än ett barnbidragsberättigat barn, utgick bidraget för de följande barnen efter fallande skala.

I samband med den stegring av levnadskostnaderna som ägde rum under andra världskriget höjdes folkpensioner och barnbidrag gång efter annan med dyrtidstillägg och provisoriska förstärkningar. År 1945 uppgick dessa tillägg för folkpensionernas del i allmänhet till lika stora belopp som själva tilläggspensionen.

1946 ÅRS LAG

Redan 1937 hade regeringen tillsatt den s.k. socialvårdskommittén för att verkställa en allmän översyn av och samordning inom den svenska socialvården. Denna kommitté framlade 1945 ett förslag till en reformerad folkpensionering, som antogs av riksdagen 1946 och trädde i kraft den 1 januari 1948. Denna ännu gällande 1946 års lag om folkpensionering har emellertid blivit föremål för en mängd ändringar av delvis genomgripande betydelse under de år den varit i kraft.

De viktigaste nyheterna i 1946 års lag var följande.

1) Sambandet mellan avgiftsbetalning och pensionernas storlek, alltså det försäkringsmässiga momentet, försvann helt. I samband därmed slopades den individuella registreringen av pensionsavgifterna i ett centralt register.

2) Ålderspensionerna blev i princip icke inkomstprövade, d.v.s. utgick med fasta belopp oberoende av pensionärens inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Samtidigt höjdes pensionsbeloppen till 1000 kr. för ogift och 1600 kr. för makar tillsammans, vilket i regel ansågs räcka för en nödtorftig försörjning utan bidrag från annat håll.

3) Medan pensionerna tidigare varit lika stora för gifta och ogifta, infördes nu ett system med familjepensioner, d.v.s. ensamstående pensionärer erhöll större pensioner relativt sett än de gifta. Motiveringen härför var den att de gifta pensionärernas levnadskostnader visat sig lägre än de ogiftas per individ räknat.

4) Vissa nya pensionsförmåner infördes, av vilka änkepensionen och hustrutillägget var de betydelsefullaste.

5) Den förut gällande indelningen i dyrortsgrupper med olika pensionsbelopp ersattes av en indelning av landet i bostadskostnadsgrupper, av vilka grupp 1 omfattade de billigaste och grupp 5 de dyraste orterna. I bostadskostnadsgrupperna 2–5 förhöjdes pensionerna med bostadstillägg varierande mellan 150 kr. och 600 kr. om året för ogift pensionär. Bostadstilläggen var inkomstprövade, och härigenom fick principen att ålderspensionerna icke skulle vara inkomstprövade redan från början vidkännas en betydande inskränkning.

De viktigaste ändringar som skett i 1946 års lag sedan lagens ikraftträdande är, utom den att pensionsbeloppen successivt höjts avsevärt för att ge pensionärerna del i den allmänna standardhöjningen i samhället, att pensionerna indexreglerats, att inkomstprövningen begränsats genom en avsevärd höjning av de avdragsfria beloppen, d.v.s. den del av pensionärens inkomst som icke inverkar på pensionernas beräkning, samt att bostadstilläggen och indelningen av landet i bostadskostnadsgrupper försvunnit och i stället ersatts med av varje kommun lokalt fastställda kommunala bostadstillägg.

EN ÖVERSIKT AV NU GÄLLANDE LAGSTIFTNING

Folkpensionen utgår i form av allmän ålderspension, invalidpension, sjukbidrag eller änkepension. Endast svenska medborgare, mantalsskrivna i Sverige (d.v.s. registrerade såsom bosatta i landet), är i princip berättigade till pension. Genom konventioner med olika länder, bland annat de nordiska länderna, har möjlighet dock öppnats även för medborgare i dessa länder, som sedan längre tid bott i Sverige, att erhålla svensk folkpension.

Ålderspension utgår till varje person från och med den månad han fyller 67 år utan hänsyn till pensionärens inkomst- eller förmögenhetsförhållanden (däremot är vissa av de tillägg som kan utgå till ålderspensionen inkomstprövade, varom mera nedan). Efter den senaste höjningen utgår ålderspensionen med 1900 kr. om året för ensamstående pensionär och sådan gift pensionär vars make icke uppbär någon form av folkpension. Till detta belopp kommer indextillägg, som för närvarande utgår med 200 kr. om året, varför den sammanlagda pensionen blir 2100 kr. Makar, som båda är pensionsberättigade, får vardera 1520 kr. om året jämte 160 kr. i indextillägg eller båda tillhopa sammanlagt 3360 kr. om året.

Invalidpension utgår till person, som fyllt 16 år men som ännu icke blivit berättigad till ålderspension, under förutsättning att han på grund av kropps- eller sinnessjukdom, vanförhet eller annat lyte är ur stånd att

försörja sig genom sådant arbete som motsvarar hans krafter och färdigheter samt nedsättningen i arbetsförmågan kan anses varaktig. Invaliditet, som berättigar till invalidpension, anses föreligga, om arbetsförmågan är nedsatt till en tredjedel eller mindre av normal arbetsförmåga.

Invalidpensionen består av en grundpension å 200 kr. om året, vilken utgår utan inkomstprövning, samt en inkomstprövad tilläggspension. Beloppet av pensionen är avpassad så att grundpensionen och tilläggspensionen tillsammans utgår med högst samma belopp som ovan angivits för ålderspensionen.

Sjukbidrag utgår till den vars arbetsförmåga är nedsatt i lika hög grad som förutsättes för rätt till invalidpension utan att det dock kan anses styrkt att nedsättningen är varaktig. För att få sjukbidrag fordras att nedsättningen av arbetsförmågan varat minst sex månader och kan förväntas bli bestående ytterligare avsevärd tid (minst ett år framåt). Sjukbidraget beviljas för viss begränsad tid – i regel mellan ett och tre år. Därefter upphör detsamma. Är pensionärens arbetsförmåga vid bidragets upphörande fortfarande nedsatt får han komma in med ny ansökan om pension.

Änkepension utgår till änka, som fyllt 55 år och varit gift med den avlidne mannen minst fem år samt uppnått 55 års ålder senast under samma år som mannen avlidit. Vissa möjligheter finns att medgiva undantag från dessa villkor.

Änkepensionen, som i sin helhet är behovsprövad, kan högst utgå med 1520 kr. om året jämte för närvarande 160 kr. i indextillägg eller tillhopa 1680 kr. om året.

Vid sidan av folkpensionen finnes en särskild förmån, *änklings- eller änkebidrag,* som utgår till änkling eller änka, som har vårdnaden om barn under tolv år. Detta bidrag är i likhet med änkepensionen inkomstprövat och utgår med samma belopp som änkepensionen. Bidraget utgår utan hänsyn till änklingens eller änkans ålder och upphör, då barnet fyller tolv år.

TILLÄGG TILL FOLKPENSIONEN

Å samtliga ovan angivna former av folkpension (utom enbart grundpension å 200 kr.) utgår *indextillägg,* som beräknas efter ett i relation till levnadskostnaderna stående pensionspristal. Indextilläggets nuvarande storlek framgår av de förut lämnade sifferuppgifterna.

Gift manlig pensionär, vars hustru fyllt 60 år, kan erhålla *hustrutillägg.* Detta tillägg utgår med samma maximibelopp som hustrun skulle ha erhållit, om hon själv varit berättigad till invalidpension. Tillägget är i sin helhet inkomstprövat och utbetalas till hustrun, ehuru det formellt är

knutet till mannens pension. Om särskilda skäl föreligger, kan hustrutillägg beviljas även för hustru, som ännu icke fyllt 60 år.

Till pensionär, som blivit blind före fyllda 60 år, utgår *blindtillägg*. Blindtillägget, som icke är inkomstprövat, utgår med ett fast belopp av 1000 kr. om året.

Pensionär, som är så svårt invalidiserad att han är i behov av ständig tillsyn och vård, kan erhålla ett icke behovsprövat *vårdtillägg* å 1000 kr. om året. För att erhålla vårdtillägg fordras att vårdbehovet uppkommit före fyllda 60 år.

En gift pensionär, vars make icke har folkpension och vars inkomst är så hög att den utesluter från rätt till inkomstprövad pension, kan utan hänsyn till vanliga regler om inkomstprövning erhålla tilläggspension i form av s.k. *hjälplöshetstillägg*, om vederbörande är helt ur stånd att arbeta och i behov av tillsyn och vård.

De kommunala myndigheterna äger slutligen besluta att *kommunalt bostadstillägg* skall utgå till i kommunen mantalsskrivna pensionärer. Kommunen äger själv bestämma med vilket belopp och efter vilka regler bostadstillägget skall utgå. I vissa avseenden, t.ex. beträffande inkomstprövningen, finns dock i folkpensioneringslagen bestämda regler fastslagna, vilka icke kan sättas ur kraft genom kommunala beslut.

Så gott som samtliga kommuner i Sverige har numera infört kommunala bostadstillägg. Beloppen av tilläggen liksom bestämmelsernas utformning är emellertid mycket olika i olika kommuner. De flesta kommuner, i synnerhet på landsbygden, utbetalar vissa fasta belopp, oberoende av pensionärens bostadskostnader. Andra kommuner utbetalar bostadstillägg motsvarande den kostnad pensionären visar sig ha för sin bostad jämte dess uppvärmning. En tredje möjlighet, som tillämpas framför allt i de större städerna, är en kombination av de båda förut angivna formerna så att bostadstillägget utgår dels med ett fast belopp, dels därutöver med ett belopp anknutet till pensionärens bostadskostnad.

Beloppen av de kommunala bostadstilläggen varierar mycket å olika orter, från 100 kr. till 2125 kr. om året för ensamstående pensionär och från 150 kr. till 2300 kr. om året för makar tillsammans.

INKOMSTPRÖVNINGEN

En inkomst upp till 1000 kr. om året för ensamstående pensionär och 1500 kr. om året för makar tillsammans inverkar icke på folkpensionen. Överstiger inkomsten de angivna gränserna, reduceras inkomstprövade pensionsförmåner med viss del av den överskjutande inkomsten (med ⅓ av den del av inkomsten som ligger mellan 1000 kr. och 1400 kr. för

ensamstående och mellan 1500 kr. och 2100 kr. för makar samt med 2/3 av den inkomst som ligger därutöver).

Äger pensionären förmögenhet överstigande 10000 kr. för ensamstående och 15000 kr. för makar tillsammans, sker en särskild höjning av den för pensionären beräknade årsinkomsten.

ADMINISTRATIONEN

Som fallet varit ända sedan folkpensioneringens införande i Sverige handlägges ärenden rörande folkpension i första hand av lokala pensionsnämnder – i allmänhet en nämnd för varje kommun utom i vissa större städer och landskommuner, där det kan finnas flera pensionsdistrikt. Ordföranden i nämnden tillsättes av länsstyrelsen, ledamöterna i övrigt utses av kommunen. Pensionsstyrelsen är representerad av ett ombud, som deltager i sammanträdena och överläggningarna men icke i besluten. Han äger rätt att överklaga de av nämnden fattade besluten hos pensionsstyrelsen. Sådan besvärsrätt har även sökanden, ordföranden i nämnden och vederbörande kommun.

Pensionsnämndernas beslut insändas till och inregistreras hos pensionsstyrelsen i Stockholm. I de flesta fall förordnar styrelsen efter en enbart formell granskning av beslutet om utbetalning av pensionen enligt nämndens beslut. I en del slag av ärenden, t.ex. där fråga är om invalidpension, sjukbidrag, vårdtillägg, blindtillägg och hjälplöshetstillägg, skall emellertid beslutet granskas i sak och fastställas av pensionsstyrelsen, innan pensionen utbetalas. För denna granskning finnes inom styrelsen juridisk och medicinsk expertis.

Pensionsstyrelsen är vidare besvärsinstans i förhållande till pensionsnämnderna och prövar alla besvär över nämndernas beslut. Över styrelsens beslut kan under vissa förutsättningar klagan föras vidare hos Kungl. Maj:t.

FINANSIERINGEN AV FOLKPENSIONERNA

Folkpensionerna finansieras genom folkpensionsavgifterna, avkastningen av folkpensioneringsfonden och skattemedel. Kostnaderna fördelas enligt vissa regler mellan staten och kommunerna.

Varje svensk medborgare i åldern mellan 18 och 66 år, som är mantalsskriven i Sverige och som till beskattning taxerats för en inkomst av minst 1200 kr., är skyldig erlägga pensionsavgift. Denna avgift har genom beslut av årets riksdag höjts till 2,5 % av den skattepliktiga inkomsten, dock högst 250 kr. för ensamstående och 500 kr. för makar tillsammans. Rätten till folkpension är dock icke beroende av att några avgifter erlagts,

och icke heller grundar inbetalda pensionsavgifter någon ovillkorlig rätt till folkpension, t. ex. om den som betalt avgifterna upphör att vara svensk medborgare eller flyttar utomlands och upphör att vara mantalsskriven i Sverige. Pensionsavgifterna är numera i själva verket en form av beskattning. Att beteckningen pensionsavgift fortfarande behålles är huvudsakligen av psykologiska skäl för att medborgarna skall kunna se att denna del av skatten går till ett speciellt ändamål.

BARNBIDRAG

Fr. o. m. år 1948 tillkom en ny förmån, nämligen de *allmänna barnbidragen*. Dessa utgår med ett fast, icke behovsprövat belopp av för närvarande 290 kr. om året till varje svenskt barn under 16 år. De allmänna barnbidragen utbetalas genom de kommunala barnavårdsnämnderna.

De före 1948 utgående barnbidragen till folkpensionärers m. fl. barn bibehölls under benämningen *särskilda barnbidrag*. De särskilda barnbidragen, som är inkomstprövade, utgår liksom tidigare till föräldralösa och faderlösa barn samt till barn, vilkas försörjare uppbär folkpension. Vidare kan under vissa förutsättningar barn, för vilket faderskapet icke blivit fastställt, erhålla särskilt barnbidrag. Det särskilda barnbidraget uppgår numera till högst 600 kr. per barn och år och utgår tills barnet fyller 16 år.

UTBETALNINGEN

Utbetalningen av folkpensionerna och de särskilda barnbidragen verkställes av pensionsstyrelsen och sker i allmänhet genom månatliga anvisningar, som tillverkas medelst hålkortsmaskiner och utsändes direkt till pensionärerna. Omkring 800.000 anvisningar utsändes på angivet sätt varje månad.

FRIVILLIG PENSION

Möjlighet finnes att genom inbetalningar till pensionsstyrelsens avdelning för frivillig försäkring erhålla s. k. frivillig pension. Denna pensionsform är i huvudsak upplagd efter samma grunder som en pensionsförsäkring hos vanliga försäkringsbolag.

SJUKVÅRDANDE OCH REHABILITERANDE VERKSAMHET

Pensionsstyrelsen bedriver en omfattande verksamhet i sjukvårdande och yrkesutbildande syfte för att förhindra uppkomsten av invaliditet och

söka få invalider återinpassade i arbete. Verksamheten innefattar dels medicinsk vård på någon av styrelsens egna sjukhus, varvid huvudsakligen sådana sjukdomar som ledgångsreumatism, psykoneuros och astma kan bli föremål för behandling, dels yrkesutbildning åt personer, som har eller söker invalidpension eller sjukbidrag, dels kontanta bidrag till anskaffande av bland annat vissa mekaniska hjälpmedel, maskiner, verktyg och bilar åt invalider eller hjälp till startande av hantverk, rörelse eller dylikt.

NÅGRA STATISTISKA UPPGIFTER

Enligt senast tillgängliga uppgifter (avseende oktober 1955) var antalet folkpensionärer i Sverige sammanlagt 821.819 stycken, därav 675.170 med ålderspension, 122.085 med invalidpension, 8.891 med sjukbidrag och 15.673 med änkepension. Härförutom utgick hustrutillägg i 21.264 fall och änklings- eller änkebidrag i 2.929 fall.

Kostnaderna för folkpensionerna har för budgetåret 1956/57 beräknats uppgå till 1900 millioner kr., varav på staten belöper 1633 millioner och på kommunerna 267 millioner. Då inflytande pensionsavgifter och avkastningen av folkpensioneringsfonden för år 1957 kan beräknas uppgå till sammanlagt omkring 660 millioner kr., blir statens nettokostnad för 1957 drygt 970 millioner kr.

FOLKPENSIONERINGENS FRAMTIDA STÄLLNING OCH AKTUELLA REFORMPROBLEM

Av de olika formerna av socialförsäkring i Sverige – folkpensionering, yrkesskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och den från och med år 1955 införda obligatoriska sjukförsäkringen – intar folkpensioneringen den centrala platsen. Ända sedan en allmän pensionsförsäkring först infördes i Sverige har formerna för densamma varit föremål för en ständig utveckling, och av allt att döma kommer nya stora förändringar i de nuvarande bestämmelserna att snart nog bli aktuella. Orsakerna härtill är flera.

En icke helt oberättigad kritik har riktats mot vissa delar av den nuvarande lagstiftningen. I åtskilliga avseenden är densamma invecklad och svårtolkad, vilket är särskilt betänkligt i fråga om en social lagstiftning som i så hög grad och på ett så direkt sätt angår samtliga medborgare. En förenkling av bestämmelserna har därför framhållits som önskvärd. Vidare har framför allt bestämmelserna om de kommunala bostadstilläggen lett till i många avseenden otillfredsställande resultat med

stora olikheter i pensionsbelopp mellan närbelägna orter och med åtskilliga exempel på av kommunerna införda detaljbestämmelser av mindre välbetänkt natur.

Vad som emellertid framför allt sätter sin prägel på diskussionen om folkpensioneringens framtida ställning i Sverige är i dagens läge det förslag som framlagts till en allmän obligatorisk tjänstepensionering. Sedan länge har det framförts önskemål särskilt från arbetar- och tjänstemannahåll om att få rätten till tjänstepension lagligen stadfäst. Hösten 1955 framlade den s.k. pensionsutredningen ett förslag av detta innehåll. Den föreslagna allmänna pensionsförsäkringen (varmed i detta sammanhang förstås en obligatorisk tjänstepensionering vid sidan av folkpensionen) förutsätter att alla anställda skall erlägga vissa premier för sin pensionering i förhållande till inkomstens storlek. Arbetsgivarna skall bidraga med ett lika stort arbetsgivarbidrag. Även sådana som icke är anställda, t.ex. jordbrukare och egna företagare, omfattas av försäkringen enligt vissa särskilda regler. Pensionens storlek blir beroende dels av de erlagda premierna, dels av den genomsnittliga inkomststandarden för den aktiva befolkningen vid den tidpunkt pensionen utbetalas, beräknat enligt vissa i förslaget närmare angivna regler. Genom att uttaget av premier och arbetsgivarbidrag bestämmes så att det totalt i stort sett motsvarar vad som samtidigt skall utbetalas i pensioner behöver icke någon fondbildning av alltför stor omfattning tillgripas. Kostnaderna för försäkringen bestrides huvudsakligen genom de försäkrades och arbetsgivarnes tillskott, några anslag av skattemedel behöver ej anlitas i nämnvärd omfattning. Förslaget förutsätter en central registrering av inflytande premier av minst lika detaljerat slag som enligt 1913 års pensionsförsäkring.

Förslaget, som efter ordföranden i pensionsutredningen generaldirektören O. A. Åkesson, allmänt benämnes det Åkessonska förslaget, har väckt en mycket livlig debatt till liv. Å ena sidan har t.ex. framhållits den stora fördelen av den föreslagna automatiska anpassningen mellan pensionernas storlek och den aktiva befolkningens inkomststandard. Å andra sidan har man kritiserat själva tanken på att vid sidan av den nuvarande folkpensioneringen bygga upp ett nytt stort pensionssystem, grundat på individuellt försäkringsmässigt beräknade pensioner. Ett liknande system har, betonar man, redan prövats inom folkpensioneringen men övergivits, då de fördelar systemet medförde ur bland annat rättvisesynpunkt ej uppvägde dess nackdelar ur administrativ och organisatorisk synpunkt.

Av de organisationer och myndigheter som avgivit yttranden över det Åkessonska förslaget har framlagts en mängd förslag till ändringar, ävensom helt nya alternativa förslag till frågans lösning. Bland annat har föreslagits väsentligt höjda folkpensioner, eventuellt med en såsom tjänste-

pension utgående påbyggnad av ett eller annat slag. Andra förslagsställare vill närmare anknyta både tjänstepensionering och folkpensionering till sjukförsäkringen och sjukkassorna.

Hela detta frågekomplex är för närvarande under överarbetning i socialdepartementet. Avsikten är att ett principförslag – eventuellt flera alternativa förslag – skall kunna framläggas till nästa års riksdag. Länger än till ett beslut om vilka huvudlinjer det fortsatta lagstiftningsarbetet skall följa torde denna riksdag dock knappast kunna sträcka sig.

Reformarbetet på folkpensioneringens område under de sista tio åren har i stort sett skett i den politiska enighetens tecken. Man har snarast haft det intrycket att de politiska partierna sökt överbjuda varandra, främst då det gäller höjningar i pensionsbeloppen. Folkpensionärerna utgör en betydande del av väljarna, och de är numera sammanslutna i livaktiga intresseorganisationer, som flitigt uppvaktar statsmakternas och partiernas representanter för att vinna gehör för pensionärernas krav.

Vissa varnande ord har dock börjat göra sig hörda – än så länge dock knappast på ansvarigt politiskt håll. Man har hänvisat till att antalet åldringar i samhället under de kommande decennierna kommer att hastigt öka, både absolut och relativt. Denna befolkningsutveckling – förgubbningen i samhället – kommer att medföra starkt ökade finansiella krav icke endast i direkta kostnader för pensioner utan i lika hög grad i form av kostnader för sjukvård och annan åldringsvård. Samtidigt kommer den växande ekonomiska bördan att få bäras av ett förhållandevis mindre antal aktivt arbetande samhällsmedlemmar än tidigare.

Man har vidare pekat på att man genom att tillgodose folkpensionärerna måst skjuta andra minst lika berättigade och kanske på lång sikt än viktigare sociala reformkrav åt sidan. Detta gäller främst ekonomiskt stöd åt barnfamiljerna. Även om denna fråga nu på sistone blivit aktuell, borde den – säger man – ha tagits upp långt tidigare. Statsmakterna får på grund härav anses ha en stor del i ansvaret för den dåliga utvecklingen i nativitetshänseende som kännetecknat Sverige på senare tid.

En tredje omständighet, som dragits fram i diskussionen, är de ökade folkpensionernas inverkan på köpkraftsöverskottet. Penningvärdet är för närvarande labilt, och den svenska regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att stödja detsamma, t. ex. sträng kreditåtstramning, åtgärder i sparfrämjande syfte och åtgärder för att begränsa industriella och liknande investeringar. Om man nu höjer folkpensionerna från nuvarande 2000 à 3000 kr. till 5000 à 6000 kr. (vilka belopp i den nu påbörjade agitationen för höstens andrakammarval framförts från vissa av de politiska partierna), kommer detta att medföra en ökning i kostnaderna för folkpensionerna på flera milliarder kronor. Även om dessa medel måste tagas ut i form av pensionsavgifter, obligatoriska premier eller egentliga

skatter och sålunda medför en minskad köpkraft på annat håll i samhället, är det dock troligt att vad som utbetalas i höjda pensioner kommer att i avsevärt mycket högre grad användas för direkta konsumtionsändamål än vad som nu är fallet. På grund härav kan man befara att en kraftig ökning av pensionerna kommer att ha en inflationsdrivande verkan.