

Nr 23

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner angående inkomstprövningsreglerna för kommunalt bostadstillägg m. m. till folkpension.

Socialförsäkringsutskottet har i ett sammanhang behandlat följande motioner, nämligen

1) motionen 1971: 340 av herr Bohman m. fl. (m), i vilken hemställts »att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag om tredjedelsavtrappning i stället för den nuvarande hälftenavtrappningen av folkpensionärernas kommunala bostadstillägg, i syfte att minska folkpensionärernas stora marginella inkomstbortfall vid sidoinkomstökningar»;

2) motionen 1971: 710 av herrar Hyltander och Enskog (båda fp), i vilken hemställts »att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t begära förslag till mildrande av reglerna för avtrappning av det kommunala bostadstillägget för folkpensionärer med extrainkomster i enlighet med vad i motionen framförts»;

3) motionen 1971: 712 av herr Jonsson i Mora m. fl. (fp), i vilken — såvitt nu är i fråga — hemställts »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om översyn av reglerna för erhållande av bostadstillägg och andra inkomstprövade pensionsförmåner, syftande till en höjning av de avdragsfria beloppen i enlighet med vad som angivits i motionen»; samt

4) motionen 1971: 724 av fru Sundberg och herr Carlshamre (båda m), i vilken hemställts »att riksdagen beslutar om ändring av reglerna för kommunalt bostadstillägg till folkpension i enlighet med riktlinjerna i motionen, samt att vederbörande utskott måtte utarbeta härför erforderlig lagtext». Enligt motionen, som gäller rätt till kommunalt bostadstillägg till folkpensionär som erhåller änkepension enligt det statliga tjänstepensionsreglementet, bör sidoinkomster inte reducera bostadstillägget förrän de överstiger »grundbelopp för folkpension plus fribeloppet 2 000 kr.».

Yttranden över motionen 1971: 724 har på utskottets begäran avgivits av riksförsäkringsverket och statens personalpensionsverk.

Gällande bestämmelser

Hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension samt

Riksdagen 1971. 11 saml. Nr 23

änkepensioner inom folkpensioneringen i anledning av dödsfall före den 1 juli 1960 är inkomstprövade. Reglerna härom innebär att förmånen minskas med 50 % ($33\frac{1}{3}$ % i fråga om änkepensioner) av pensionärens årsinkomst vid sidan av folkpensionen, i den mån sidoinkomsten överstiger 1 500 kr. för den som är gift (3 000 kr. för makar tillhopa) och 2 000 kr. för ensamstående. Med årsinkomst avses den inkomst, för år räknat, som någon kan antagas komma att åtnjuta under den närmaste tiden. Med inkomst avses inkomster av alla slag, såsom tjänstepension, arbetsinkomst, ränteinkomst och avkastning av fastighet. Såsom inkomst räknas ej allmänt barnbidrag, folkpension, tilläggspension till den del den föranlett minskning av pensionstillskott, livränta m. m. enligt yrkesskadeförsäkringslagen i vad den avdragits från pension, ersättning på grund av sjukförsäkring i allmän försäkringskassa eller understöd som någon på grund av skyldskap eller svågerlag är föranledd att utge. Vid uppskattning av förmögenhets avkastning höjes denna med 10 % av det belopp, varmed förmögenheten överstiger för den som är gift 40 000 kr. (för makar tillhopa 80 000 kr.) och för annan 50 000 kr. För sammanlevande makar beräknas vardera makens inkomst utgöra hälften av makarnas sammanlagda årsinkomst och värdet av förmögenhet hälften av deras sammanlagda förmögenhet.

Tidigare riksdagsbehandling

De kommunala bostadstilläggen i nuvarande form har funnits sedan år 1954. Vid upprepade tillfällen har inkomstprövningsreglerna mildrats. Åren 1957, 1962, 1963 och 1965 genomfördes ändringar av detta slag. En närmare redogörelse härför är intagen i andra lagutskottets utlåtande 2LU 1968: 60.

I sitt betänkande SOU 1968: 21 föreslog pensionsförsäkringskommittén att det avdragsfria beloppet skulle höjas från 1 700 kr. till 2 000 kr. för ensamstående pensionär och från 2 400 kr. till 3 000 kr. för två gifta pensionärer tillsammans. Vidare föreslog kommittén att avdragsfaktorn, som dittills utgjort $\frac{1}{3}$ för inkomster mellan 1 700 och 2 400 och $\frac{2}{3}$ för inkomster däröver i fråga om ensamstående, $\frac{1}{3}$ för inkomster mellan 2 400 och 3 400 kronor och $\frac{2}{3}$ för inkomster däröver för två makar tillsammans, skulle göras enhetlig och bestämmas till hälften.

Kommitténs förslag lades oförändrat fram i prop. 1969: 38. I samband med denna behandlade riksdagen dels motioner i vilka yrkades att det avdragsfria beloppet skulle bestämmas till 2 500 kr. för ensam pensionär och 3 500 kr. för två makar tillsammans, dels en motion i vilken yrkades att avdragsfaktorn skulle bestämmas till $\frac{1}{3}$ för alla inkomster över det avdragsfria beloppet.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande 1969: 41 anförde andra lagutskottet bl. a. följande:

Nackdelarna med nuvarande inkomstprövningsregler har främst bestått i kraftiga tröskeeffekter i vissa inkomstskikt. En mindre ökning av sidoinkomsten har kunnat medföra en reducering av det kommunala bostadstillägget i en sådan omfattning att om hänsyn också tas till beskattningsfaktorn pensionären inte fått något nämnvärt ekonomiskt utbyte av sitt förvärvsarbete. Pensionsförsäkringskommittén har ingående prövat olika lösningar att åstadkomma en avvägning mellan å ena sidan intresset av att förvärvsarbete blir lönsamt och å andra sidan angelägenheten av att kretsen av förmånsberättigade begränsas till de mest behövande. Kommitténs förslag, som departementschefen gett sin anslutning, är enligt utskottets bedömning en godtagbar lösning. Genom förslaget tillgodoses framför allt att avtrappningen av förmånerna sker efter en flackare kurva. Utskottet, som även vill erinra om att Kungl. Maj:t i proposition nr 95 till årets riksdag föreslår ändrade regler i skatteförfattningarna innebärande ökad avdragsrätt för folkpensionärer med inkomster vid sidan av folkpension, tillstyrker således propositionen i förevarande del. Därmed avstyrker utskottet yrkandena i motionerna I: 943 och II: 1089 samt motionen II: 321.

Vid 1970 års riksdag föreslogs i prop. 1970: 66 att det skärpningsfria förmögenhetsbeloppet skulle höjas med hänsyn till höjningen av fastigheternas taxeringsvärden. Andra lagutskottet tillstyrkte förslaget i sitt utlåtande 2LU 1970: 34. I samma utlåtande behandlade utskottet två motionspar med yrkande om sänkning av avdragsfaktorn från 50 % till 30 resp. $33\frac{1}{3}$ %. Utskottet avvisade motionsyrkandena med hänvisning till de genomförda ändringarna föregående år. Utskottet framhöll vidare att det skatteförslag som avlämnats till årets riksdag innehöll förbättringar beträffande folkpensionärernas beskattning, som medförde att marginaleffekten — även om den sammantagen med avtrappningen av det kommunala bostadstillägget alltså kunde bli ganska hög — mildrades i de inkomstlägen som berättigade till bostadstillägg. Utskottet förutsatte att Kungl. Maj:t hade sin uppmärksamhet riktad på frågan om marginaleffekterna av bidrags- och skattereglerna för folkpensionärer. Samma uttalande gjorde bevillningsutskottet i sitt betänkande över skatteförslaget BeU 1970: 40.

Remissyttrandena

Riksförsäkringsverket avstyrker bifall till motionen 1971: 724. Verket redogör inledningsvis för det statliga tjänstepensionssystemet enligt följande.

Det statliga tjänstepensionssystemet är uppbyggt som ett bruttosystem, enligt vilket förmånstagaren erhåller en förmån som inklusive vissa socialförsäkringsförmåner uppgår till minst ett visst belopp, bruttobeloppet. Avvägningen av den statliga tjänstepensionsförmånen sker enligt vissa regler under hänsynstagande till hur de olika förmånerna beräknats. Av särskilt intresse i detta sammanhang är, att det är den statliga tjänstepensionsförmånen som anpassas till de socialförsäkrings-

förmåner som utgår i det individuella fallet. Socialförsäkringsförmåner utgår således ograverade, medan bruttobeloppet av den statliga pensionsförmånen anpassas till nämnda förmåner. Det sålunda beräknade beloppet av statlig tjänstepensionsförmån — personalpensionsdelen — räknas som inkomst vid beräkningen av kommunalt bostadstillägg. Personalpensionsdelen ändras så snart någon av de i totalförmånerna ingående förmånerna förändras. Fortlöpande uppgift om ändring av personalpensionsdel till förmånstagare som uppbär kommunalt bostadstillägg lämnas till försäkringskassorna av SPV.

Efter redovisning av motionsyrkandet fortsätter verket.

Om två personer uppbär samma totalpensionsförmån av SPR-pension och folkpension och om folkpensionsdelen är lika stor i båda fallen, kommer de alltid att bli lika behandlade då det gäller beräkningen av inkomstavdrag på kommunalt bostadstillägg, under förutsättning givetvis att inte någon av dem har inkomster vid sidan av pensionen.

En annan sak är att inkomstavdraget kan bli olika stort för två personer med samma bruttobelopp, beroende på att de är berättigade till olika stora folkpensioner. Ålderspensionen varierar exempelvis efter civilstånd — för en ensamstående utgör den 90 procent av basbeloppet, för vardera av två ålderspensionsberättigade makar 70 procent. Förtidspensionerna kan utgå som hela, två tredjedels eller halva pensioner. En kvinna, som är berättigad till änkepension, kan ha hel änkepension eller reducerad sådan.

Genomföres motionärernas förslag, kommer t. ex. änkor med statlig personalpensionsförmån i ett förmånligare läge vid beräkning av årsinkomsten för kommunalt bostadstillägg till folkpension än änkor som inte åtnjuter sådan förmån. En sådan privilegiering av statliga personalpensionsförmåner förefaller svår att motivera.

Statens personalpensionsverk uttalar att frågor om kommunalt bostadstillägg inte hör under dess kompetensområde och tar i sitt yttrande inte ställning till motionsyrkandet. Yttrandet har begränsats till en redogörelse för det statliga tjänstepensionssystemet. Redogörelsen sammanfaller i relevanta delar med den som lämnats av riks-försäkringsverket.

Utskottet

Hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg samt änkepensioner i anledning av dödsfall före den 1 juli 1960 är inkomstprövade. Prövningen innebär att förmånen minskas med 50 % ($33\frac{1}{3}$ % i fråga om änkepensioner) av pensionärens årsinkomst vid sidan av folkpensionen, i den mån sidoinkomsten överstiger 2 000 kr. för ensamstående och 3 000 kr. för två makar tillsammans. Med inkomst avses arbetsinkomst, ränteinkomst, avkastning av fastighet, ATP, tjänstepension, m. m. Vid uppskattning av förmögenhetsavkastning höjs denna enligt vissa skärpningsregler med hänsyn till förmögenhetsbeloppet. För gift pensionär skall hälften av makarnas sammanlagda inkomst och förmögenhet anses tillkomma vardera maken.

I förevarande motioner framställs yrkanden som syftar till lindring av inkomstprövningsreglerna. I motionen 1971: 340 hemställs att avdragsfaktorn skall sänkas från 50 till $33\frac{1}{3}$ %. En sänkning till 30 % föreslås i motionen 1971: 710. Som skäl för yrkandena åberopas att nuvarande 50-procentiga avdrag i förening med beskattningsreglerna ger en alltför kraftig margineffekt. I motionen 1971: 712 förordas att uppmjukningen av reglerna sker genom en höjning av de avdragsfria beloppen till 3 000 kr. för ensamstående och 5 000 kr. för makar. Förändringar i lönenivån och kostnadsstegringar under de senare åren motiverar enligt motionärerna en sådan höjning.

Inkomstprövningsreglerna har i sin nuvarande form funnits sedan 1954. De har i nu aktuella delar ändrats vid upprepade tillfällen i för pensionärerna förmånlig riktning. Senast så skedde var 1969 då de avdragsfria beloppen höjdes från 1 700 kr. för ensamstående och 2 400 kr. för två makar till 2 000 resp. 3 000 kr. och avdragsfaktorn bestämdes till 50 %. Tidigare uppgick avdragsfaktorn till $33\frac{1}{3}$ % för inkomster närmast över det avdragsfria beloppet (mellan 1 700 och 2 400 kr. för ensamstående och mellan 2 400 och 3 400 kr. för makar) och $66\frac{2}{3}$ % för inkomster därutöver. I samband med beslutet om dessa ändringar av reglerna avvisade riksdagen motionsyrkanden som syftade till en större höjning av de avdragsfria beloppen och till en sänkning av avdragsfaktorn till $33\frac{1}{3}$ %. Även vid 1970 års riksdag avvisades motionsyrkanden med samma syfte.

De ändringar som beslöts 1969 trädde i kraft den 1 juli samma år. Med hänsyn till att väsentliga förbättringar sålunda för mindre än två år sedan genomförts beträffande möjligheterna att erhålla inkomstprövade folkpensionsförmåner anser utskottet att skäl inte föreligger för riksdagen att redan nu begära utredning och förslag om ytterligare förbättringar. Utskottet kan alltså inte tillstyrka bifall till motionerna. Utskottet vill emellertid erinra om att riksdagen förra året vid behandling såväl av frågan om inkomstprövning av kommunalt bostadstillägg som vid behandling av folkpensionärernas beskattning uttalade att betydande margineffekter i vissa inkomstlägen kan uppstå vid en samtidig reduktion av de inkomstprövade folkpensionsförmånerna och beskattning av sidoinkomster samt att riksdagen utgick från att Kungl. Maj:t hade sin uppmärksamhet riktad på detta problem. För egen del förutsätter utskottet att Kungl. Maj:t, om det visar sig möjligt, lägger fram förslag i syfte att motverka de påtalade effekterna av bidrags- och skattereglerna för folkpensionärerna.

I motionen 1971: 724 görs gällande att samordning mellan folkpension och statlig tjänstepension sker genom att folkpensionen reduceras efter vissa regler. Eftersom kommunalt bostadstillägg inte minskas med hänsyn till folkpension men väl med hänsyn till statlig tjänstepension, på-

verkar samordningsreglerna på ett ogynnsamt sätt statliga pensionärens möjlighet att erhålla bostadstillägg. Motionärerna vill att reglerna om kommunalt bostadstillägg skall ändras så att avdrag på tillägget inte skall ske förrän pensionärens sammanlagda inkomst överstiger — förutom nu föreskrivna avdragsfria belopp — »oreducerat grundbelopp för folkpension».

Av yttranden från riksförsäkringsverket och statens personalpensionsverk framgår att samordningen mellan socialförsäkringsförmån och statlig tjänstepensionsförmån i princip är så utformad att socialförsäkringsförmånen utgår ograverad medan den statliga pensionsförmånen kan variera. Med denna utformning av samordningsreglerna ställs statspensionärer inte i sämre läge än andra pensionärer då det gäller beräkningen av inkomstavdrag på kommunalt bostadstillägg. Motionens syfte är alltså redan tillgodosett och någon åtgärd från riksdagens sida är inte påkallad.

Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa

A. att motionerna 1971: 340 och 1971: 710 samt 1971: 712, såvitt nu är i fråga, inte föranleder någon riksdagens åtgärd;

B. att motionen 1971: 724 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 april 1971

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Lundberg (s)*, Jonsson i Mora (fp), Fredriksson (s), fröken Sandell (s), herrar Magnusson i Nennesholm (c)*, Karlsson i Ronneby (s), fru Håvik (s), herrar Björck i Nässjö (m), Nordberg (s), fröken Pehrsson (c), herrar Hermansson i Malmberget (vpk), Marcusson (s), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp) och herr Adolfsson (m)*.

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

vid *utskottets hemställan under A.* av herrar Jonsson i Mora (fp), Björck i Nässjö (m), fröken Bergström (fp) och herr Adolfsson (m), som ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med orden »De ändringar» och slutar med orden »för folkpensionärerna» bort ersättas med text av följande lydelse:

»De ändringar som beslöts 1969 trädde i kraft den 1 juli samma år. Sedan 1969 har dock en inte ringa höjning av den nominella inkomstnivån förekommit. Detta gör att en pensionär i dag vid oförändrad arbetsinsats kommer upp i högre inkomster än för ett par år sedan.

Marginaleffekterna till följd av den inträdande skatten påverkar därvid nettoinkomsten. Samtidigt har betydande prishöjningar förekommit som höjt pensionärernas levnadskostnader.

De kommunala bostadstilläggen utgör ett betydande tillskott till pensionen för pensionärer med ingen eller ringa sidoinkomst. För många förefaller det nödvändigt att kunna dryga ut pensionen genom sidoinkomster. Det är då av betydelse att en reduktion av inkomstprövade förmåner inte sätter in vid alltför låga inkomster. Frågan om en höjning av de prövningsfria beloppen för sidoinkomster bör därför tas upp till utredning. Därvid bör även frågan om en minskning av avdragsfaktorn för de inkomstprövade tilläggen kunna prövas. Genom en sådan utredning blir de i detta sammanhang behandlade motionsyrkandena i huvudsak tillgodosedda.»

dels ock att utskottet under A. bort hemställa

»att riksdagen med anledning av motionerna 1971: 340 och 1971: 710 samt 1971: 712, såvitt nu är i fråga, hos Kungl. Maj:t anholder om utredning angående inkomstprövningsreglerna för kommunalt bostadstillägg m. m. i enlighet med vad utskottet anfört».

K.L. Beckmans Tryckerier AB - Stockholm