

Nr 60

Utlåtande i anledning av motioner om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

Andra lagutskottet har behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, I: 691 av herr *Svanström* och herr *Petersson, Erik Filip*, samt II: 610 av herrar *Jonsson* och *Johansson* i Skärstad.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts,

»A. att riksdagen måtte för sin del besluta sådan ändring av gällande lag om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension att gälla fr. o. m. den 1 juli 1968,

1. att avdragsfaktorn vid beräkning av inkomstprövat hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg för folkpensionärer skall vara en tredjedel av det belopp som sidoinkomst (extrainkomst vid sidan av folkpension) överstiger 2 500 för ensam pensionär och 3 500 för gift par;

2. att avdragsfaktorn skall vara två tredjedelar av det belopp som sidoinkomst överstiger 3 500 för ensam pensionär och 5 000 för gift par;

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till erforderlig författningstext.»

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 610.

Gällande rätt

Kommunalt bostadstillägg

Kommunalt bostadstillägg utgår, där kommunen så beslutat, till den som är mantalsskriven i kommunen och som åtnjuter folkpension i form av ålderspension, förtidspension, sjukbidrag, änkepension eller hustrutillägg. Bostadstillägg utgår dock inte vid förtida uttag av ålderspension. Tillägget utgår enligt de grunder som kommunen bestämmer. Kommunens bestämmanderätt är dock enligt en särskild lag begränsad i vissa avseenden, bl. a. i fråga om inkomstprövning och beräkning av pensionsberättigads årsinkomst. Kommunerna har i huvudsak utformat grunderna för det kommunala bostadstillägget antingen så att det utgår med ett fixt belopp oberoende av pensionärens bostadskostnad, eller så att tillägget i sin helhet är anknutet till bostadskostnaden, eller genom en kombination av dessa båda beräkningssystem.

Inkomstprövningen innebär för ogift pensionsberättigad, att pensionsförmånerna minskas med en tredjedel av den del av årsinkomsten som ligger mellan 1 700 och 2 400 kr. och med två tredjedelar av inkomsten däröver. För gift pensionsberättigad gäller i stället gränobeloppen 1 200 och 1 700 kr. Förmögenhet, som för ogift överstiger 30 000 kr. och för gift 22 500 kr., medför vid beräkningen av årsinkomsten höjning av denna med 10 procent av vad förmögenheten överstiger nämnda belopp.

Bostadstillägg utgår i samtliga rikets kommuner och bestrids helt av respektive kommun.

Hustrutillägg

Hustrutillägg är en förmån som kan ges hustrun till den som får folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller sjukbidrag. I princip gäller som förutsättningar att äktenskapet varat minst 5 år och att hustrun fyllt 60 år.

Hustrutillägget är inkomstprövat efter samma regler som gäller för det kommunala bostadstillägget. Maximibeloppet utgör skillnaden mellan två makars pension och en ensamståendes. Hustrutillägget finansieras helt av statliga medel.

Historik

De kommunala bostadstilläggen i nuvarande fall har funnits sedan år 1954. Dessförinnan kunde folkpensioneringens grundförmåner höjas med ett statligt inkomstprövat bostadstillägg och ett särskilt kommunalt bostadstillägg. Det senare tillägget stod det kommunerna fritt att inrätta. Kommunerna ägde själva bestämma efter vilka grunder tillägget skulle utgå.

De inkomstprövningsregler som infördes år 1954 innebar att pensionsförmåner för en ensamstående pensionär skulle minskas med en tredjedel om inkomsten översteg 1 000 kr. men ej 1 400 kr. och med ytterligare en tredjedel av den inkomst som översteg sistnämnda belopp. För makar gällde i stället för 1 000 kr. och 1 400 kr. 750 kr. resp. 1 050 kr. De år 1954 införda inkomstprövningsreglerna gjordes tillämpliga även på hustrutillägg. Vid bedömning av årsinkomstens storlek gällde särskilda s. k. skärpningsregler för innehavare av förmögenhet. Dessa regler innebar att vid uppskattning av förmögenhetens avkastning denna skulle höjas med 10 procent av det belopp varmed förmögenheten överstiger för gift 7 500 kr. och för annan 10 000 kr.

År 1957 justerades skärpningsreglerna. Procenttalet 10 höjdes till 20 och friobeloppen för förmögenhet fördubblades. Vid 1960 års riksdag behandlades inkomstprövningsreglerna i samband med reformering av änkepensioneringen. Riksdagen uttalade sig då för att regeln borde överses (2LU 1960: 20).

Kungl. Maj:t uppdrog åt *socialförsäkringskommittén* att överse reglerna. Kommittén behandlade frågan i sitt betänkande (SOU 1961: 29) och anförde därvid.

Hustrutilläggen och de kommunala bostadstilläggen skulle enligt kommitténs förslag alltjämt vara underkastade i n k o m s t p r ö v n i n g. Vid bifall till kommitténs förslag kom inkomstprövningen i övrigt att bibehållas allenast beträffande änkepension till kvinnor som blivit änkor före den 1 juli 1960. Den omständigheten att inkomstprövningen i fortsättningen begränsades till de nyssnämnda förmånerna kunde, yttrade kommittén, måhända ge fog för uppfattningen att frågan om inkomstprövningen numera var av mindre vikt. Kommittén konstaterade emellertid att, även om antalet inkomstprövade förmånsslag blev ringa, kunde dock ett mycket stort antal personer beräknas komma att uppbära sådana förmåner. Enbart antalet kommunala bostadstillägg beräknades sålunda till omkring 600 000 vid tiden för reformernas genomförande.

Beträffande inkomstprövningens utformning framhöll kommittén att, om avdragsreglerna skulle uppmjukas, följden blev att flera personer erhöll inkomstprövade förmåner och att dessa förmåner i många fall kom att utgå med större belopp. Kommittén ifrågasatte, huruvida det var erforderligt att öka de inkomstprövade förmånernas omfattning i ett läge, då folkpensionernas standard successivt förbättrades och allmän tilläggspension kom att utges utöver folkpensionen. En uppmjukning av inkomstprövningsreglerna skulle motarbeta önskemålet att i möjlig mån inskränka inkomstprövningen inom pensionsystemet och gynna vidare endast pensionärer, som hade så stora inkomster att dessa enligt de nu gällande reglerna verkade reducerande på de ifrågasvarande pensionsförmånerna. Beträffande synpunkten att pensionärernas arbetsvilja hämmades genom inkomstprövningen framhöll kommittén, att stränga avdragsregler minskade bredden av det inkomstskikt, inom vilket ökad inkomst till följd av avdragsreglerna ledde till minskad pension. Vid en uppmjukning av avdragsreglerna blev denna verkan av en inkomstökning märkbar för flera, och effekten av uppmjukningen kunde alltså i vissa fall bli den motsatta mot att stimulera till arbetsinsatser.

Kommittén utgick från att allmän tilläggspension liksom tjänstepension skulle anses utgöra inkomst vid tillämpning av avdragsreglerna. I den mån tilläggspension utgick kom den sålunda att helt eller delvis ta i anspråk det s. k. avdragsfria beloppet. Skulle i dylika fall utformningen av avdragsreglerna medföra någon stimulerande effekt på arbetsviljan, måste reglerna uppenbarligen mildras i mycket hög grad, vilket skulle få till resultat att även personer, som hade så stor icke inkomstprövad pension, att de rimligen inte behövde inkomstprövade förmåner, skulle komma att få sådana förmåner. Kommittén framhöll vidare, att varje uppmjukning ledde till en ökning av folkpensionskostnaderna för såväl staten som kommunerna. Kommittén fann de angivna skälen mot en uppmjukning av avdragsreglerna så vägande, att en generell ändring inte borde komma i fråga annat än i ett avseende.

Härvid åsyftade kommittén de s. k. skärpningsreglerna, vilka innebar att vid uppskattningen av förmögenhets avkastning denna skulle ökas med 20 procent av det belopp, varmed förmögenheten översteg för gift pensionsberättigad 15 000 kr. (för makar tillsammans 30 000 kr.) och för annan pensionsberättigad 20 000 kr. Kommittén anförde, att den höga skärpningsprocenten otvivelaktigt verkade hårt, något som särskilt framträdde om taxeringsvärdena på egnafastigheter skulle höjas mera avsevärt. På grund härav föreslog kommittén, att skärpningsprocenten sänktes från 20 till 10.

I *prop. 1962:90* gjorde föredragande departementschefen kommitténs förslag till sitt. Riksdagen godkände förslaget. Vid 1963 års riksdag föreslogs i *prop. 1963:12* en viss höjning av inkomstgränserna vid inkomstprövningen. Inkomster

under 1 700 kr. för ensamstående skulle inte medföra reduktion av folkpensionsförmånerna. Översteg inkomsten detta belopp skulle förmånen minskas med en tredjedel om beloppet understeg 2 400 kr. och med ytterligare en tredjedel i vad inkomsten översteg sistnämnda belopp. För makar skulle gälla beloppen 1 200 kr. och 1 700 kr. I motioner föreslogs att reduktionsfaktorn en tredjedel skulle gälla för all inkomst överstigande minimibeloppen 1 700 kr. resp. 1 200 kr. I *utlåtande 1963: 3* uttalade *andra lagutskottet* att inkomstprövning med nödvändighet måste medföra att i något inkomstskikt marginalbelastningen blir jämförelsevis stor. Utskottet framhöll vidare att det kommunala bostadstillägget och hustrutillägget tillkommit med tanke på de mest behövande grupperna, d. v. s. pensionärer utan eller med ringa sidoinkomster. För sådana pensionärer innebar propositionens förslag väsentliga förbättringar. Med hänsyn härtill och med tanke på de ökade kostnader motionärernas förslag skulle innebära, inte minst för kommunerna, tillstyrkte utskottet propositionen. Riksdagen biföll utskottets utlåtande. Andra lagutskottet behandlade dessutom motioner med yrkande om höjning av de avdragsfria förmögenhetsbeloppen. Utskottet avstyrkte även dessa yrkanden och riksdagen biföll utskottets förslag.

Vid *1964 års riksdag* kom på nytt frågan upp om höjning av de avdragsfria förmögenhetsbeloppen. Riksdagen intog samma ståndpunkt som året dessförinnan. Vid följande riksdag föreslog emellertid Kungl. Maj:t en höjning av fribeloppen från 20 000 kr. till 30 000 kr. för ensam pensionär och från 15 000 kr. till 22 500 kr. för en gift pensionär (prop. 1965: 45). Vid behandling av propositionen hade andra lagutskottet att pröva motionsyrkanden om högre avdragsfria belopp och om slopande av avdragsfaktorn två tredjedelar. *Andra lagutskottet* anförde i sitt av riksdagen godkända *utlåtande 1965: 41*, att de i motionen berörda frågorna har sådant samband med standardhöjning av folkpensionerna efter år 1968 att det syntes lämpligt att samtliga frågor blev utredda samtidigt.

Pensionsförsäkringskommittén fick i juni 1965 i uppdrag att utreda frågan om folkpensionshöjningar efter den 1 juli 1968. Enligt direktiven är det särskilt angeläget att pensionärer som inte alls eller i endast ringa mån åtnjuter ATP eller andra pensioner utöver folkpensionen får sina förhållanden förbättrade genom ökade folkpensionsförmåner. Kommittén skall överväga om höjningarna bör bygga på inkomstprövning och i samband därmed även ta upp olika spörsmål som står i samband med metodiken för inkomstprövningen. Kommittén skall dessutom pröva om syftet med pensionärsbostadsbidraget kan tillgodoses inom ramen för ett folkpensionssystem med nya inkomstprövade förmåner.

Vid *1966 års riksdag* väcktes på nytt motioner rörande inkomstprövningsreglerna. I ett motionspar, som behandlades av andra lagutskottet (2LU 1966: 7), begärdes att reglerna om rätten till kommunalt bostadstillägg skulle bli föremål för förutsättningslös utredning. I ett annat motionspar, som behandlades av statsutskottet (SU 1966: 96), yrkades utredning bl. a. av frågan om höjning av gränsen för sidoinkomster, då reduktion av bostadstilläggen inträder. Samtliga motioner avslogs av riksdagen under hänvisning till att frågan var föremål för utredning inom pensionsförsäkringskommittén.

I motioner vid *fjollårets riksdag* begärdes en höjning av inkomstgränserna och en ändring av reduceringsfaktorerna, en tredjedel till en fjärdedel och två tredjedelar till en halv. Även dessa motioner avsågs av riksdagen, nu under motivering att man borde avvakta resultatet av pensionsförsäkringskommitténs arbete (2LU 1967: 56).

Pensionsförsäkringskommitténs förslag

Pensionsförsäkringskommittén lade i maj innevarande år fram ett betänkande kallat »Pensionstillskott m. m.» (SOU 1968: 21). I betänkandet tar kommittén ställning till pensionsutvecklingen för folkpensionärer under tio år framåt eller för åren 1969—1978. Tillgängliga resurser bör enligt kommittén i första hand koncentreras på de pensionärsgrupper, som i huvudsak inte har några inkomster vid sidan av folkpensionen. En ökning av folkpensionerna för nämnda grupper upp till en viss garantinivå föreslås ske genom ett pensionstillskott, som höjes varje år. Pensionstillskotten skall enligt förslaget öka med 3 procent av basbeloppet varje år under 10-årsperioden. Vid periodens slut har alla en garantinivå, som motsvarar 30 procent av basbeloppet. Denna garantinivå läggs ovanpå nuvarande folkpension, som från och med den 1 juli 1968 är 90 procent av basbeloppet för ensamstående och 70 procent av basbeloppet för gift eller därmed jämställd pensionär, vars make uppbär folkpension. Från pensionstillskottet skall ATP-pension avräknas i den mån den tillsammans med tillskottet överstiger garantinivån.

Såsom ett komplement till förslaget om pensionstillskott föreslås dessutom vissa ändringar i reglerna om inkomstprövning av hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg. Dessa ändringar innebär att ATP-pension, som faller inom ramen för pensionstillskottet, skall undantagas vid inkomstberäkningen.

Kommittén lägger fram ytterligare förslag till ändringar i inkomstprövningsreglerna. Detta förslag har till syfte att mildra margineffekterna och göra det mera lönsamt för folkpensionärer att ha sidoinkomster. Det avdragsfria beloppet föreslås höjt från 1 700 kronor till 2 000 kronor för ensamstående pensionär och från 2 400 kronor till 3 000 kronor för två gifta pensionärer tillsammans. Reduktionen för inkomster utöver det avdragsfria beloppet föreslås skola ske med femtio procent. Sidoinkomst skall således inte i något inkomstkikt få minska den inkomstprövade förmånen med mer än halva sitt belopp. Med de föreslagna reglerna kommer förmånerna vid ett kommunalt bostadstillägg om 5 000 kronor att följa med upp till en total årsinkomst om 17 000 kronor för ensamstående pensionär och 20 500 kronor för två makar tillsammans. Kostnaden för den nu berörda ändringen har beräknats till omkring 14 milj. kronor om året. Härav faller omkring 10 milj. kronor på kommunerna.

I betänkandet framhålles att detta inte innefattar slutligt ställningstagande till vissa frågor av familjepensionskaraktär, som har nära samband med det åt kom-

mittén genom tilläggsdirektiv den 20 oktober 1967 erhållna uppdraget att utreda frågor rörande jämställande av män och kvinnor inom den allmänna pensioneringen.

Remissbehandlingen av betänkandet har nyligen avslutats.

Utskottet

I förevarande motioner behandlas bestämmelserna om inkomstprövning för hustutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Reglerna innebär att förmanerna på visst sätt minskas med pensionärens inkomster vid sidan av folkpensionen, bl. a. med eventuellt utgående tilläggs pension. Överstiger sidoinkomsten 1 700 kronor per år för ensamstående sker minskning med en tredjedel av inkomst som ligger mellan 1 700 kronor och 2 400 kronor och med två tredjedelar av inkomst därutöver. För gift pensionsberättigad är motsvarande gränobelopp 1 200 och 1 700 kronor. Vid inkomstprövningen avses med årsinkomst den inkomst, för år räknat, som någon kan antagas komma att åtnjuta under den närmaste tiden. I fråga om inkomstberäkningen finns detaljerade regler bl. a. beträffande inverkan av förmögenhet.

Motionärerna begär en höjning av inkomstgränserna så att dessa kommer att bli för ensamstående 2 500 kronor respektive 3 500 kronor samt för gift par tillhoppa 3 500 kronor respektive 5 000 kronor.

I ett i år framlagt betänkande har pensionsförsäkringskommittén presenterat förslag om en garanterad ökning av folkpensionerna genom pensionstillskott under en tioårsperiod. Detta förslag tar sikte på de pensionärer som har ringa eller ingen tilläggs pension vid sidan av folkpensionen. Betänkandet innehåller också förslag om ändringar i reglerna för inkomstprövning av hustutillägg och kommunalt bostadstillägg i syfte att mildra marginaleffekterna och göra det mera lönsamt för folkpensionärer att ha sidoinkomster. Kommittén föreslår att det avdragsfria inkomstbeloppet skall höjas från 1 700 till 2 000 kronor för ensamstående pensionär och från 2 400 till 3 000 kronor för två gifta pensionärer tillsammans. Vidare föreslås att reduktionen på grund av inkomster utöver det avdragsfria beloppet alltid skall ske med femtio procent. Dessutom skall vid inkomstberäkningen pensionstillskott samt tilläggs pension, som faller inom ramen för pensionstillskottet, undantas. Betänkandet har remissbehandlats och övervägs nu inom Kungl. Maj:ts kansli.

I avvaktan på slutligt ställningstagande till kommitténs förslag bör man enligt utskottets mening inte vidta några åtgärder i anledning av motionsyrkandet. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I: 691 och II: 610, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 november 1968

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: fru Carlqvist (s), herr Lars Larsson (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Dahlberg (s), Högström (s)*, Blomquist (h), fru Elvy Olsson (cp)* och herr Blom (fp)*;

från a n d r a kammaren: herrar Anderson i Sundsvall (fp), Rimmerfors (fp), fru Ekendahl (s), fröken Sandell (s), herrar Johansson i Södertälje (s), Fredriksson (s), Gomér (cp) och Carlshamre (h).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.