

Nr 693

Av herr **Ohlin m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 12, med förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 och 4 §§ lagen den 25 maj 1962 (nr 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension, m. m.*

(Lika lydande med motion nr 566 i Första kammaren)

I proposition nr 12 framfördes förslag i syfte att mildra reglerna för inkomstprövning av vissa folkpensionsförmåner. I anslutning till propositionen vill vi här framföra följande förslag och synpunkter.

Med de regler som för närvarande gäller drabbas redan en liten extraförtjänst, som pensionären kan skaffa sig, av så stora avbränningar att den i realiteten nästan helt försvinner. Det sker genom att två skilda bestämmelser träder i funktion: *dels* avtrappas det extraavdrag vid beskattningen, som folkpensionären åtnjuter, så snabbt att det helt försvinner när extrainkomsten är lika stor som folkpensionsförmånerna, *dels* minskas vissa inkomstprövade folkpensionsförmåner när extrainkomsten överstiger ett visst belopp för att så småningom helt försvinna.

Ett betydande antal pensionärer drabbas av dessa olägenheter i det nuvarande systemet. För de pensionärer, som är friska och gärna vill göra en arbetsinsats på äldre dagar, måste det te sig orättvist att deras extraförtjänster nästan helt försvinner i skatt eller mistade förmåner. Också sådana pensionärer, som inte arbetar i förvärvslivet men som har en fastighet eller ett mindre sparkapital och för vilka hyresvärde resp. avkastning medför stora avbränningar på de sammanlagda inkomsterna och förmånerna, känner sig med skäl orättvist behandlade. För dessa pensionärer kan i vissa fall särskilda svårigheter uppstå på grund av den s. k. skärpningsregeln, vilken innebär att 10 % av förmögenheten utöver en viss gräns skall räknas som inkomst vid tillämpning av avtrappningsreglerna för de inkomstprövade folkpensionsförmånerna. Ytterligare en grupp av pensionärer som drabbas av avtrappningsreglerna är de pensionärer som har livränta eller andra pensionsförmåner.

I den nu framlagda propositionen nr 12 föreslås vissa nya regler beträffande avtrappningen av de kommunala bostadstilläggen, hustrutilläggen och de äldre änkepensionerna när pensionären har sidoinkomst. Beträffande de äldre änkepensionerna, d.v.s. änkepensioner i anledning av dödsfall före den 1 juli 1960, föreslås att det avdragsfria beloppet höjs från 1 000 kr. till 1 700 kr. Om sidoinkomsten överstiger detta belopp, reduceras änkepensionen med 1/3 av skillnaden. Beträffande hustrutillägget och det kommunala bostadstillägget föreslås att det avdragsfria beloppet höjs från 1 000 kr. till 1 700 för ensam och från 750 kr. till 1 200 för gift pensionär. Vid sido-

inkomster härutöver sätter $1/3$ -reduktionen av förmånerna in. När sidoinkomsten överstiger 2 400 kr. för ensam och 1 700 kr. för gift pensionär reduceras förmånerna med $2/3$ av det överskjutande beloppet. Verkan av de nya reglerna beträffande hustru- och bostadstillägg kan illustreras på så sätt, att om de inkomstprövade förmånerna är 1 000 kr. upphör dessa att utgå enligt de gällande bestämmelserna när sidoinkomsten är 2 700 kr. för ensam och 4 800 kr. för två gifta pensionärer samt enligt de föreslagna bestämmelserna när sidoinkomsten är 3 550 kr. resp. 5 900 kr.

Det nya förslaget innebär en betydande lättnad för pensionärer med begränsade sidoinkomster. Dessa riskerar inte att omedelbart drabbas av avbrännningar. Om emellertid sidoinkomsterna överstiger vissa belopp och därför medför reduktion av de inkomstprövade förmånerna blir marginal-effekten stor eftersom det extra avdraget vid beskattningen samtidigt avtrappas. Man kan säga att Kungl. Maj:ts förslag innebär att marginalbelastningen blir densamma som tidigare men faller på något större sidoinkomster. Vid sidoinkomster över 2 400 kr. för ensam pensionär sker $2/3$ reduktion av de inkomstprövade pensionsförmånerna. Marginalbelastningens storlek sammanhänger givetvis bland annat med de kommunala bostadstilläggens storlek vilken varierar mellan kommunerna. I fråga om det extra skatteavdraget har hittills betydande skillnader i tillämpningen funnits i taxeringsnämnderna. Genom riksskattenämndens nyligen utfärdade anvisningar skall en mera likartad praxis eftersträvas över hela landet. Som mall för beräkning av det extra skatteavdraget och dess avtrappning har riksskattenämnden utarbetat särskild tabell. Anvisningarna är utarbetade med utgångspunkt från de inkomstprövningsregler som nu gäller och skall tillämpas redan vid 1963 års taxering. Avsikten är att justera anvisningarna efter de erfarenheter som kan vinnas i anslutning till årets taxering.

Klart är emellertid att skattereglerna liksom inkomstprövningsreglerna måste ytterligare ändras. Vid en tillämpning av de nu utfärdade anvisningarna uppnås visserligen en mera likartad praxis i taxeringsnämnderna, men den samlade marginalbelastningen av inkomstskatt och mistad förmån kan även efter nu gällande inkomstprövningsregler och de nya anvisningarna komma att uppgå till 100 % i vissa inkomstkikt. Skulle anvisningarna oförändrade tillämpas samtidigt med de av regeringen nu föreslagna avdragsreglerna för inkomstprövad folkpensionsförmån skulle den orimligt hårda marginalbelastningen komma att kvarstå i vissa lägre inkomstkikt såsom framgår av tabellen nedan. Tabellen avser som exempel en ensam pensionär med 1 000 kr. i inkomstprövad folkpensionsförmån. Denna förmån försvinner enligt propositionen när sidoinkomsten är 3 550 kr. Det extra skatteavdrag som folkpensionären åtnjuter antages upphöra när sidoinkomst och folkpensionsförmåner är lika stora, d.v.s. i exemplet

vid en sidoinkomst av ca 3 400 kr. Vid skatteberäkningen har avdrag gjorts förutom med ortsavdrag och i tillämpliga fall extra avdrag dessutom med 250 kr. för vissa schablonavdrag. Den kommunala skattedebiteringen har antagits vara 15 kr. per skattekrona. Marginalbelastningen hänför sig till sidoinkomstens ökning i de angivna inkomstskikten.

*Marginalbelastning på ökningen av pensionärs sidoinkomst om Kungl. Maj:ts förslag i proposition nr 12 skulle genomföras.
Ensamstående pensionär.*

Sido- in- komst kr.	Ålders- pension kr.	Inkomst- prövad pension kr.	Total inkomst kr.	Ortsav- drag o. extra avdrag kr.	Skatt kr.	Inkomst efter skatt kr.	Marginal- belastning i närmast följ. skikt %
0	3 325	1 000	4 325	4 075	0	4 325	0
800	3 325	1 000	5 125	4 875	0	5 125	41
1 700	3 325	1 000	6 025	4 150	370	5 655	73
2 400	3 325	767	6 492	3 350	660	5 832	101
3 400	3 325	100	6 825	2 250	1 005	5 820	73
3 550	3 325	0	6 875	2 250	1 015	5 860	24
4 000	3 325	0	7 325	2 250	1 130	6 195	24
5 000	3 325	0	8 325	2 250	1 360	6 965	24
6 000	3 325	0	9 325	2 250	1 600	7 725	29
7 000	3 325	0	10 325	2 250	1 890	8 435	33
8 000	3 325	0	11 325	2 250	2 220	9 105	33

För sidoinkomster under 800 kr. skall i allmänhet inte någon skatt uppkomma enligt de ny anvisningarna (ensam pensionär). Inte heller sker här någon minskning av inkomstprövad förmån. Marginalbelastningen är alltså 0. Vid högre sidoinkomst börjar i flertalet fall skatt inträda. Vid sidoinkomst över 1 700 kr. börjar reduktionen av förmånerna, varför marginalbelastningen här stiger kraftigt. Vid sidoinkomst över 2 400 kr. skärps reduktionen till 2/3. Jämte den samtidiga avtrappningen av det extra skatteavdraget kan — som tabellen visar — marginalbelastningen i detta läge överstiga 100 % av sidoinkomstens ökning. Senare sjunker marginalbelastningen stegvis till ca 25 % för att senare åter stiga när statsskattens progressivitet sätter in, vilket inträffar vid en sidoinkomst om ca 6 300 kr.

Det anförda exemplet ger vid handen att regeringens löfte vid fjolårets riksdag att komma med förslag som löser förevarande problem inte förverkligats. Den orimliga marginalbelastningen kvarstår. För att lösa problemet bör särskilda skattefria bottenavdrag införas för folkpensionärens extraförtjänster. Förslag härom har från vårt håll framlagts under den allmänna motionstiden i år. Både skatteregler och inkomstprövningsreg-

ler måste ändras. I detta sammanhang vill vi framföra följande förslag beträffande inkomstprövningsreglerna.

Om en ensam pensionär vill öka sin arbetsförtjänst med en tusenlapp från 2 400 kr. till 3 400 kr. kan han råka ut för avbränningar om 100 % vid tillämpning av de föreslagna reglerna. Av den intjänta tusenlappen får han således i realiteten inte behålla något. För en gift pensionär inträffar motsvarande reduktion vid något högre inkomstläge. Dessa förhållanden är helt otillfredsställande. Vi finner det anmärkningsvärt att Kungl. Maj:t vid den översyn av avtrappningsreglerna som företagits inte funnit anledning att föreslå ändring i syfte att kapa bort topparna på de marginella belastningarna. Sådana ändringar kan ske med lätthet och utan att medföra orimliga kostnader. Vi syftar på möjligheten att slopa 2/3-reduktionen av de inkomstprövade förmånerna och låta 1/3-reduktionen löpa hela vägen tills förmånerna helt upphört. Genom en sådan åtgärd skulle marginalbelastningen avsevärt minska i de kritiska inkomstskikten. En ytterligare fördel vore att det administrativa förfarandet vid inkomstprövningen, vilket nu kompliceras av förefintligheten av två reduktionsregler, skulle förenklas genom att tredjedelsregeln genomgående användes. Ett ytterligare skäl för slopande av 2/3-reduktionen är slutligen att denna reduktion enligt gällande bestämmelser inte tillämpas vid inkomstprövningen av de äldre änkepensionerna. På grund av det anförda föreslår vi att 2/3-reduktionen slopas fr. o. m. den 1 juli i år. Kostnaderna för en sådan reform kan beräknas till 7 milj. kr. för helt budgetår, varav 3 milj. kr. kan beräknas belasta staten och 4 milj. kr. kommunerna.

I detta sammanhang vill vi ta upp några problem som rör bedömningen av den sidoinkomst, som inverkar på pensionärens rätt till inkomstprövad folkpensionsförmån. Vi avser för det första de s. k. skärpningsreglerna, vilka innebär att 10 % av den *förmögenhet* som överstiger för ensam pensionär 20 000 kr. och för gift pensionär 15 000 kr. skall läggas till övriga inkomster vid beräkning av sidoinkomsten. Avsikten med skärpningsreglerna är att förhindra, att pensionärer med relativt goda förmögenhetsförhållanden kommer i åtnjutande av de inkomstprövade förmånerna. Emellertid leder dessa regler i vissa fall till uppenbart obilliga resultat. Vi åsyftar framför allt det fallet att förmögenhetsinnehavaren har sina tillgångar nerlagda i ett egna hem eller en mindre jordbruksfastighet, vilket han sparat ihop till och gjort skuldfritt under en lång följd av år. En pensionär med en fastighet taxerad till 50 000 kr. blir på grund av skärpningsreglerna åsatt en inkomst å 3 000 kr. om han är ogift. För makar blir inkomsten i angivna fall 2 000 kr. Vid beräkning av sidoinkomst läggs till värdet av naturaförmåner, inklusive bostadsförmån av fastigheten. Sådan sidoinkomst kan bli så stor att den utesluter inkomstprövade pensionsförmåner eller reducerar dem starkt.

Vissa skäl talar för att skärpningsreglerna helt bör slopas. Vi nöjer oss emellertid med att föreslå en höjning av de avdragsfria förmögenhetsbeloppen från nuvarande 15 000 kr. till 20 000 kr. för gift (40 000 kr. för makar som båda är pensionärer) samt från 20 000 kr. till 30 000 kr. för annan pensionär. Denna ändring i bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 1963. Med våra förslag torde de allvarligaste olägenheterna av skärpningsreglerna bli undanröjda.

Kostnaderna för genomförande av den nyssnämnda reformen är svåra att fastställa på grund av bristfälligheterna i förmögenhetsstatistiken. De torde dock bli relativt små. Liksom vid den tidigare reformen av skärpningsreglerna, vilken avsåg en sänkning av skärpningsprocenten från 20 till 10, bör fördenskull inget ytterligare anslag uppföras under förslagsanslaget till bidrag till folkpensioner m. m. under femte huvudtiteln.

Den andra frågan rörande bedömningen av pensionärers sidoinkomster som vi vill aktualisera gäller uppskattningen av pensionärers naturaförmåner i vissa fall. De regler som gäller vid uppskattningen av naturaförmåner fastställs av Kungl. Maj:t på riksdagens bemyndigande. I samband med införandet av den nya lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg ändrades emellertid dessa regler på ett sätt, som i viss utsträckning visat sig få ogynnsamma verkningar.

Tidigare regler för uppskattning av naturaförmåner återfinnes i kungl. brev 18 juli 1952 (nr 607) till pensionsstyrelsen. Enligt dessa regler uppskattades naturaförmånerna till följande schablonbelopp:

- 1) Årligt värde av *fri kost* = 600 kr.
- 2) Årligt värde av *fri bostad*

<i>Ortsgrupp</i>	<i>Gift</i>	<i>Ogift</i>
1 och 2	120	160
3	220	300
4	280	370
5	320	430

(Det förutsattes att bostadens storlek och beskaffenhet var att anse som tillfredsställande — i annat fall kunde jämkning ske.)

- 3) Årligt värde av *fritt bränsle* = 75 kr. för gift och 90 kr. för ogift.

4) Uppskattningen av andra förmåner än under 1—3 nämnda skedde enligt grunderna vid taxering till statlig inkomstskatt.

Dessa regler slopades genom införandet av nya bestämmelser (KK den 14 september 1962, nr 519), enligt vilka "om ej särskilda skäl föranleda till annat, värdet av bostadsförmån eller annan naturaförmån (skall) uppskattas enligt de grunder som i sådant hänseende tillämpas vid taxering till statlig inkomstskatt".

De nya reglerna har fått betydande konsekvenser för bedömningen av folkpensionärers sidoinkomster i den mån dessa härrör från inkomstlagen "inkomst av jordbruksfastighet" resp. "inkomst av annan fastighet". I stället för att fixera naturaförmånerna till ett visst belopp vad gäller egna-hemsfastigheter synes myndigheterna använda den s. k. villaschablonen för beräkning av inkomst av en- och tvåfamiljshus. Villaschablonen innebär, att som inkomst av fastigheten beräknas 2,5 % av taxeringsvärdet minskat med ev. skuldränta på fastigheten. För den som är mantalsskriven i fastigheten medges ett ytterligare avdrag med 200 kr. Användningen av denna metod innebär en fördel för den pensionär som är egna-hemsägare bl. a. därför att ev. hyresinkomst från en "stadigvarande" hyresgäst inte beskattas och således inte heller räknas in bland de sidoinkomster, som föranleder avdrag på de inkomstprövade pensionsförmånerna. Å andra sidan medför de nya bestämmelserna en försämring för de pensionärer som är ägare till jordbruksfastighet. Vid uppskattningen av inkomst från dessa tillämpas ingen schablonmetod. Såväl vid beskattningen som vid beräkandet av sidoinkomst inräknas därför t. ex. en arrendeinkomst. Vidare uppskattas bostadsförmånen till ett betydligt högre belopp än enligt de före år 1963 gällande reglerna. Effekten av de nya bestämmelserna kan studeras i nedanstående exempel. De pensionärer, som där åsyftas, kan sägas ha samma realinkomst. Ändå är skillnaden mellan de beräknade sidoinkomsterna betydande, vilket inte var fallet före år 1963, då sidoinkomsterna var lika.

Exempel 1. Beräkning av sidoinkomst av annan fastighet, tvåfamiljsvilla med hyresinkomst å 1 800 kr./år, taxeringsvärde 40 000 kr. samt skuld 10 000 kr., ortsgrupp 3.

	Före 1/1 1963	Efter 1/1 1963
Hyresinkomst	1 800	—
Bostadsförmån	440	—
2,5 % av taxeringsvärdet ...	—	1 000
Schablonavdrag	—	./ 200
6 % ränta å skuld/ 600	./ 600
<hr/> Summa sidoinkomst	<hr/> 1 640	<hr/> 200

Exempel 2. Beräkning av sidoinkomst av jordbruksfastighet, arrendeinkomst å 1 800 kr./år, taxeringsvärde 40 000 kr. samt skuld 10 000 kr., ortsgrupp 3.

	Före 1/1 1963	Efter 1/1 1963
Arrendeinkomst	1 800	1 800
Bostadsförmån	440	1 560
6 % ränta å skuld/ 600	./ 600
<hr/> Summa sidoinkomst	<hr/> 1 640	<hr/> 2 760

Det bör uppmärksammas att pensionären med jordbruksfastighet som avdrag vid beskattningen kan tillgodogöra sig avdrag för värdeminskning och vissa andra kostnader. Dessa avdrag har inte kunnat närmare beräknas och är därför inte medtagna i exempel 2) ovan.

De nya bestämmelserna för uppskattning av naturaförmåner, vilka således i många fall inneburit en förbättring för pensionärer med egna hemfastighet, har medfört försämring för pensionärer med jordbruksfastighet och torde behöva överses så att en rättvisare beräkning kommer till stånd för den senare gruppen.

Under hänvisning till det ovan anförda hemställer vi,

att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 12 måtte besluta

1. att avdragsfaktorn vid beräkning av inkomstprövat hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg för folkpensionärer skall vara en tredjedel av det belopp som sidoinkomst överstiger 1 200 kr. för gift pensionär och 1 700 kr. för annan pensionär och att således den skärpning av avdragsfaktorn till två tredjedelar, som i Kungl. Maj:s proposition föreslås bibehållen — vid sidoinkomster överstigande 1 700 kr. resp. 2 400 kr. — avskaffas;

2. att de avdragsfria förmögenhetsbelopp som tillämpas vid behovsprövningen av folkpensionsförmåner höjes från nuvarande 15 000 kr. för gift pensionsberättigad (30 000 kr. för två makar som båda har folkpension) och 20 000 kr. för ensamstående pensionär till 20 000 kr. för gift pensionär (40 000 kr. för två makar) och 30 000 kr. för ensamstående pensionär;

3. att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära skyndsam översyn av reglerna för uppskattning av värdet av naturaförmåner på jordbruksfastighet i den mån denna uppskattning ligger till grund för beräkning av pensionärs sidoinkomst, så att pensionärer med jordbruksfastighet beredes likvärdiga villkor i förevarande avseende med pensionärer, som bor i en- eller tvåfamiljsfastighet; samt

att utskottet måtte utarbeta förslag till erforderlig lagtext.

Stockholm den 8 februari 1963

Bertil Ohlin

O. Malmberg

Henning Gustafsson

i Skellefteå

Sven Gustafson

Gustaf Kollberg

Brita Elmqvist

i Göteborg

Wald. Svensson

Gunnar Helén

Manne Ståhl