

Nr 495.

Av herr **Fagerholm**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 220, med förslag till lag om folkpensionering, m. m.

I proposition nr 220 till ny lag om folkpensionering har ett kraftigt steg tagits till avskaffandet av nuvarande behovsprövning. Därest propositionen i nu ifrågavarande avseende bifalles, undanröjes ett avsevärt hinder såväl för utvecklingen av svenska folkets spar- och arbetsvilja, i vad det gäller försörjningen på ålderdomen, som för tjänstepensioneringens framträngande bland de lägre löntagarkategorierna.

Enligt förslaget skulle ålderspensioneringen — bortsett från bostadstillägg och hustrutillägg — helt frikopplas från behovsprövningen. Beträffande den behovsprövning, som föreslås i fortsättningen skola ske, d. v. s. i fråga om bostadstillägg, invalidpensioner, hustrutillägg och änkepensioner, är det emellertid av vikt, att den anordnas på sådant sätt, att hinder icke lägges för folkets sparande att söka sig in på vägar, som kunna anses som såväl ur den enskildes som ur samhällets synpunkt lämpliga eller rent av särskilt önskvärda. Detta synes i den nämnda propositionen icke hava i tillräcklig grad beaktats vid avfattningen av bestämmelserna i 14 § i lagen, vilken paragraf avser beräkning av årsinkomst. Denna beräkning är grundläggande för bestämmandet av de avdrag, som i förekommande fall skola göras från de maximala, behovsprövning underkastade förmånerna.

I jämförelse med motsvarande bestämmelser i nuvarande lag om folkpensionering (7 §) förete de nya bestämmelserna den principiella avvikelsen, att den s. k. privilegieringen av viss inkomst (pension eller understöd, som utgår på grund av gåva, testamente eller försäkring eller ock, utan samband med olycksfall i arbetet, på grund av egen eller anhörigs förutvarande arbetsanställning) borttagits. Emot denna privilegiering har departementschefen anfört, att det är "i viss mån stötande, att vissa inkomster skola vara privilegierade, medan däremot egen arbetsinkomst icke privilegieras". Emot detta uttalande synes mig erinran icke kunna göras. Man måste emellertid beakta, att rätt till sådan pension (understöd), som nu nämnts — vilken ju icke kräver någon motprestation i form av arbete eller eljest — utgör ett förmögenhetsobjekt. Pensionen är sålunda endast till en del, nämligen med avseende å räntan å pensionskapitalet (varmed här och i det följande förstås pensionens kapitalvärde), att anse som inkomst. Återstoden utgör del av själva kapitalet. Detta förhållande har beaktats i bl. a. kommunalskattelagen,

där livränta förvärvat genom engångsinbetalning endast till en del (räntedelen) räknas som inkomst. (När pension eller livränta enligt kommunal-skattelagen i sin helhet räknas som inkomst, föranledes detta i regel antingen av att avdrag medgivits vederbörande för inbetalda premier för en pensionsförsäkring eller av att den delen av pensionen, som icke utgör ränta, icke tidigare blivit underkastad inkomstbeskattning.) Vid utformningen av 14 § i förslaget till lag om folkpensionering har hänsyn icke tagits till nu berörda förhållande. Detta har medfört en svårartad motsättning mellan behandlingen av rätt till pension av icke benefik karaktär och av annat förmögenhetsinnehav. Under det att vid sistnämnda förmögenhetsinnehav — i den mån det understiger 7 500 kr. för äkta make och 10 000 kr. för ensamstående person — endast avkastningen räknas som inkomst, räknas pensionen såväl till sin räntedel som till sin kapitaldel som inkomst.

Huru motsättningen framträder i praktiken, torde förstås av följande exempel. En ensamstående 67-åring äger ett kapital av 10 000 kr. men inga andra tillgångar eller inkomster. Detta kapital kan han disponera på olika sätt. Sålunda kan han sätta in det på bank eller placera det i aktier, obligationer eller andra realiserbara tillgångar. För så vitt avkastningen då icke överstiger 400 kr. för år, får han intet avdrag från ev. utgående bostadstillägg. Disponerar han emellertid kapitalet i stället på det sättet, att han inköper en genast börjande livränta å 1 000 kr., ett belopp, som väl svarar mot livräntans värde, beräknat efter 3 % räntefot, drabbas han av ett årligt avdrag å bostadstillägget med 300 kr., d. v. s. med hälften av det belopp, varmed livräntan överstiger det avdragsfria beloppet, 400 kr. För så vitt personen i fråga är medveten om nu nämnda skillnad i effekt, blir givetvis följden, att han icke disponerar sitt kapital på sist angivna sätt. Detta måste ur allmän synpunkt anses som beklagligt, enär hans ålderdomsförsörjning därmed skulle hava tryggats effektivare än vid annan disposition av kapitalet. Sistnämnda disposition innebär nämligen risk för att kapitalet förbrukas i förtid eller att det förloras genom olämplig placering, t. ex. genom dess utlåning till någon, som måhända för egen vinnings skull lockar honom härtill.

Tänker man sig, att en person före uppnåendet av 67 års ålder vill genom en försäkring trygga sig ökad försörjning på ålderdomen utöver den som folkpensionen kommer att giva honom, blir förhållandet enahanda. Genom fortlöpande premiebetalningar kan han skaffa sig ett kapital å exempelvis 10 000 kr. utfallande vid 67 års ålder eller en livränta å 1 000 kr. från sistnämnda ålder. I förra fallet undgår han avdrag från folkpensionen, men i senare fallet drabbas han av ett avdrag på 300 kr. (Det förutsättes, att han vid och efter 67 år ålder saknar annan inkomst och är ogift. Skulle han vara gift, bliva de anförda siffrorna något ändrade, men i fråga om avdrag, som då komma att gälla såväl bostads- som hustrutillägg, blir förhållandet desamma.)

På likartat sätt ter det sig, om en arbetsgivare vill bereda en arbetare försörjningsskydd för ålderdomen. Han kommer därvid i den mindre tilltalande situationen att i valet mellan de två för honom ekonomiskt likvärdiga alternativen att tillförsäkra arbetaren ett kapital vid 67 års ålder å 10 000 kr. och en livränta från samma ålder å 1 000 kr. för år nödgas följa det förra, om han vill undgå, att arbetaren skall drabbas av avdrag på folkpensionen. Därmed följer emellertid risken, att kapitalet förbrukas i förtid eller går förlorat utan att det åsyftade försörjningsskyddet uppnåtts. I fråga om arbetsgivare, som vilja bereda sina arbetare mera avsevärd förbättring av den ålderdomsförsörjning, som folkpensionen ger dem, komma sålunda bestämmelserna i § 14 att verka direkt hindrande på ett utnyttjande av den mest lämpliga vägen härför, d. v. s. införandet av en rationell tjänstepensionering. En sådan effekt vore ju ytterst beklaglig. Trots svenska arbetsgivareföreningens, i propositionen återgivna, uttalande i sitt svar å remissen av folkpensionsförslaget, att enligt föreningens mening "efter en sådan reform anledning kommer att saknas att, såsom för närvarande sker, bygga på arbetarnas folkpensioner genom pensioner från företagens sida", torde man — såsom erfarenheten i viss mån redan visat — nämligen kunna räkna med, att arbetsgivarna komma att hava intresse av att bibehålla redan i avsevärd utsträckning för arbetarna införda pensionsanordningar ävensom att i många fall, där sådana ännu icke genomförts, vidtaga åtgärder i denna riktning.

Vad nu anförts torde vara tillräckligt för att visa nödvändigheten av en utjämning av den ifrågavarande motsättningen i beräkningen av årsinkomst enligt 14 § i lagförslaget, när fråga är å ena sidan om rätt till pension eller livränta av icke benefik karaktär och å andra sidan om annat förmögenhetsinnehav. Innan jag går in på de vägar, som stå till buds för att åstadkomma här åsyftade utjämning, må nämnas, att den ifrågavarande motsättningen blivit ingående behandlad i de av svenska personal-pensionskassan (SPP) och av Sveriges kommunalanställdas pensionskassa (SKP) avgivna yttrandena över folkpensionsförslaget. Även i en till konsumentkooperationens pensionskassas och pensionsstiftelses utlåtande fogad promemoria och i ett till svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundets utlåtande fogat särskilt yttrande har motsättningen behandlats.

För att nå en tillfredsställande lösning av spörsmålet stå väsentligen följande två vägar, anslutande sig till det i propositionen föreslagna borttagandet av den s. k. privilegieringen av viss inkomst, till buds:

1. Den i 2 mom. av 14 § införda s. k. skärpningen vid beräkning av inkomst av förmögenhet inträder omedelbart, d. v. s. tillämpas även å den del av förmögenheten, som understiger för gift pensionsberättigad 7 500 kr. och för annan pensionsberättigad 10 000 kr.

2. Rätt till livränta eller pension av icke benefik karaktär behandlas i princip på samma sätt som annat förmögenhetsinnehav. Detta kan ske på

det sätt, att kapitalvärdet av livräntan eller pensionen beräknas efter vissa, i lagen angivna grunder eller med användning av viss, i lagen införd kapitalvärdestabell. Avkastningen av det sålunda erhållna kapitalvärdet beräknas lika med räntan å detta värde efter en räntefot, som från tid till annan bestämmes med hänsyn till den vid envar tidpunkt gällande marknadsränta å s. k. guldkantade säkerheter (d. v. s. sådana värdehandlingar, som i nu gällande lag om försäkringsrörelse medgivs för redovisning av försäkringsfonden för livförsäkringar).

Med hänsyn till att den första av dessa lösningar skulle komma att tämligen hårt drabba bl. a. egnahemsinnehav, synes den senare vara att föredraga. Det må i detta sammanhang upplysas, att denna torde tillämpas i Norge. För att underlätta pensionsnämndernas arbete och undvika ofta upprepade omregleringar av de behovsprövning underkastade förmånerna synes dock — i anslutning till ett av SKP i dess nyssnämnda yttrande framfört förslag — en förenkling av metoden för beräkning av kapitalvärdet och av dess avkastning böra göras.

Denna förenkling kan uppnås på det sätt, att man beräknar livsvarig livräntas (eller pensions) kapitalvärde genomgående till $7,5 \times$ livräntans årsbelopp. Detta värde torde enligt gjorda beräkningar rätt väl motsvara de genomsnittliga förhållandena under hela pensionstiden under förutsättning av en räntefot av 3 %. Avkastningen av pensionskapitalet beräknas efter sistnämnda räntefot.

Till belysande av denna beräkningsmetod må anföras följande exempel. Antag, att en folkpensionstagare åtnjuter en tjänstepension av 1 000 kr. Enligt den förslagna metoden beräknas dess kapitalvärde till 7 500 kr. ($= 7,5 \times 1\,000$ kr.) och dess avkastning till 225 kr. ($= 3\%$ av 7 500 kr.). Därest personen i fråga icke har annan förmögenhet eller inkomst, blir hans årsinkomst i folkpensionslagens mening 225 kr. Har han jämväl annan förmögenhet, sammanlägges det ovannämnda kapitalvärdet med den övriga förmögenheten och den i 14 § 2 mom. föreslagna skärpningen med 10 % av överskjutande förmögenhet beräknas och lägges till summan av avkastningen av pensionskapitalet och avkastningen av den övriga förmögenheten.

Beträffande de två olika, ovan nämnda vägarna för att lösa det föreliggande spörsmålet må nämnas, att den första vägen medför en sänkning av de med folkpensionsreformens genomförande förenade kostnaderna, och den senare vägen en höjning. Därest man — i enlighet med det resonemang, som ovan förts — skulle vilja gå den senare vägen, men önskar se till att ingen kostnadsökning uppstår, kan detta uppnås därigenom att man sänker de i 14 § 2 mom. angivna gränobeloppen (7 500 kr. resp. 10 000 kr.), vid vilka skärpning av förmögenhets avkastning skall ske.

Under återopande av vad ovan anförts hemställes,

att riksdagen måtte besluta sådan ändring av 14 § i det i proposition nr 220 avgivna förslaget till lag om folkpensionering, att principiell jämställdhet mellan beräkning av årsinkomst vid rätt till livränta eller pension av icke benefik karaktär och beräkning av avkastning av annan förmögenhet uppnås.

Stockholm den 30 april 1946.

P. Hj. Fagerholm.
