

Nr 29

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner angående reduktion av det kommunala bostadstillägget för folkpensionärer m. m.

Motioner

I detta betänkande behandlas

motionen 1973:1138 av herrar Hylander (fp) och Enskog (fp), vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär förslag till mildare regler för avtrappning av det kommunala bostadstillägget för folkpensionärer med extrainkomster i enlighet med vad som anförts i motionen;

motionen 1973:1141 av herr Jonsson i Mora m. fl. (fp), vari hemställs att Kungl. Maj:t begär

1. översyn av reglerna för erhållande av kommunala bostadstillägg och andra inkomstprövade pensionsförmåner syftande till en höjning av de avdragsfria beloppen i enlighet med vad som anges i motionen,

2. förslag till statliga åtgärder i syfte att utjämna skillnaderna i de kommunala bostadstilläggen och lindra kommunernas kostnader för desamma.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 1 § lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension tillkommer hustrutillägg hustru till den, som åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller förtidspension, om hustrun är mellan 60 och 67 år under förutsättning att hon själv inte erhåller folkpension och att makarna varit gifta minst fem år. Om särskilda skäl föreligger kan hustrutillägg utgå trots att vissa av dessa förutsättningar inte är uppfyllda.

Enligt 2 § nyssnämnda lag utgår kommunalt bostadstillägg, efter beslut av vederbörande kommun, till den som åtnjuter folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension och är mantalsskriven inom kommunen, liksom till där mantalsskriven kvinna som åtnjuter hustrutillägg.

Hustrutillägg och kommunala bostadstillägg är inkomstprövade. Reglerna härom innebär att förmånen minskas med 50 % 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. Minskning skall först göras på bostadstillägget och därefter på hustrutillägget. Med inkomst avses intäkter av alla slag, såsom arbetsinkomst, ränteinkomst, avkastning av fastighet och tjänstepension. Såsom inkomst räknas däremot ej allmänt barnbidrag,

tilläggs pension till den del den föranlett minskning av pensionstillskott, ersättning på grund av sjukförsäkring i allmän försäkringskassa m. m. Vid uppskattning av förmögenhets avkastning höjs denna med 10 % av det belopp, varmed förmögenheten överstiger för den som är gift 40 000 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.

De kommunala bostadstilläggen utgår enligt grunder som kommunen själv bestämmer. Avvikelse från de i lagen fastställda inkomstprövningsreglerna får dock inte göras och inte heller får kommunen uppställa villkor om viss tids bosättning i kommunen eller liknande. För pensionärer som är bosatta i ålderdomshem eller därmed likställt hem äger Kungl. Maj:t maximera bostadstillägget.

Bostadstilläggen finansieras helt av vederbörande kommun.

Kommunerna har i huvudsak utformat grunderna för bostadstillägget enligt något av följande alternativ.

Alternativ I: Bostadstillägget utgår med ett generellt belopp oberoende av den verkliga bostadskostnaden.

Alternativ II: Bostadstillägget bestäms av bostadskostnaden inom ramen för ett maximum, beloppsmässigt eller standardmässigt (t. ex. kostnaden för två rum och kök).

Alternativ III: Bostadstillägget, som utges inom ramen för ett maximibelopp, består dels av ett generellt grundbelopp, dels av ett belopp som är knutet till bostadskostnaden.

Av undersökningar som riksförsäkringsverket utfört framgår att alternativen i januari 1973 fördelade sig mellan de numera 464 kommunerna så att 125 (27 %) gått in för alternativ I, 70 kommuner (15 %) för alternativ II och 269 kommuner (58 %) för alternativ III.

Beloppsmässigt har de kommunala bostadstilläggen av kommunalekonomiska, kommunalpolitiska och andra skäl kommit att bli mycket varierande — från tillägg som täcker hela den faktiska bostadskostnaden vid en normal utrymmes- och utrustningsstandard till mycket låga belopp som täcker endast en mindre del av bostadskostnaden. En tabell, hämtad från Svenska kommunförbundets material, över utgående tilläggsbelopp i juli 1968 är intagen i andra lagutskottets utlåtande 2LU 1970:72, till vilken hänvisas. Av tabellen framgår att beloppen för ensamstående varierade mellan 200 kr. och 5 499 kr. per år, vartill kom några fall utan maximering.

En av Pensionärernas riksorganisation utförd undersökning visar att kommunsammanslagningarna vid årsskiftet 1970–1971 haft en gynnsam inverkan på bostadstilläggens storlek. Enligt denna undersökning varierar tilläggsbeloppen från och med 1973 för ensamstående mellan 500 kr. och 16 000 kr. per år och för äkta makar mellan 600 kr. och 16 000 kr. per år, vartill kommer ett antal kommuner utan maximering.

I syfte att främja en utveckling mot större enhetlighet utfärdade Svenska kommunförbundet i november 1968 en rekommendation beträffande grunderna för bostadstillägget. Enligt denna skulle målsättningen vara att ge största möjliga grupp folkpensionärer täckning för den verkliga bostadskostnaden. Detta borde ske inom ramen för en rimlig kostnad för kommunerna och med rimlig administrativ belastning för försäkringskassorna. Utifrån denna målsättning rekommenderade förbundet att grunderna för de kommunala bostadstilläggen utformas så att till alla pensionärer utgår ett generellt grundbelopp, vilket som regel inte bör överstiga 700–1 000 kr., samt att bostadskostnad över grundbeloppet täcks intill ett tak, som kan vara antingen beloppsmässigt eller standardmässigt fixerat.

Rekommendationen har enligt Kommunförbundets uppfattning lett till höjningar av bostadstilläggen. Detta förhållande jämte ökningen av antalet pensionärer har medfört betydande kostnadsökningar för kommunerna. Från 1966 till 1971 ökade kommunernas kostnader för bostadstilläggen från ca 450 till ca 850 milj. kr. För budgetåret 1972/73 uppgick de till 1 113 milj. kr. och de beräknas för innevarande budgetår uppgå till 1 180 milj. kr.

Tidigare riksdagsbehandling m. m.

A. Reglerna för inkomstprövning

Reglerna om inkomstprövning har i sin nuvarande form funnits sedan 1954. De har vid upprepade tillfällen ändrats till förmån för pensionärerna. 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. samtidigt som avdragsfaktorn bestämdes till 50 %. Tidigare var denna 33 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 2/3 % för högre inkomster. I samband med dessa ändringar avtog riksdagen motionsyrkanden som syftade till en större höjning av de avdragsfria beloppen och till en sänkning av avdragsfaktorn till 33 1/3 %.

Motionsyrkanden med samma innebörd som de nu ifrågavarande framställdes vid såväl 1970 och 1971 som 1972 års riksdagar. I sitt av riksdagen godkända utlåtande 1970:34 avstyrkte andra lagutskottet motionerna med hänvisning till de föregående år genomförda ändringarna. Utskottet framhöll att det skatteförslag som då nyligen avlämnats innehöll förbättringar beträffande folkpensionärernas beskattning, vilka medförde att marginaleffekten – även om den i förening med avtrappningen av de kommunala bostadstilläggen alltjämt kunde bli ganska hög – mildrades i de inkomstslägen som berättigade till bostadstillägg. Även motionerna vid 1971 års riksdag avlogs med hänvisning till de tidigare genomförda förbättringarna. I sitt av riksdagen godkända betänkande 1971:23 uttalade socialförsäkringsutskottet – i anslutning till andra lagutskottets utlåtande året innan och till vad

bevillningsutskottet anfört i sitt betänkande 1970:40 – att det kunde förutsättas att Kungl. Maj:t hade sin uppmärksamhet riktad på frågan om marginaleffekterna av bidrags- och skattereglerna för folkpensionärer och att Kungl. Maj:t om det var möjligt skulle framlägga förslag i syfte att motverka de påtalade effekterna av dessa regler. 1972 års socialförsäkringsutskott anslöt sig till tidigare gjorda uttalanden och ansåg med hänsyn till den förhållandevis korta tid som förflutit sedan förbättringar på ifrågakvarande område senast genomförts det inte påkallat att föreslå riksdagen att begära förslag till ytterligare förbättringar av de inkomstprövade förmånerna eller att ta initiativ till utredning av hithörande frågor.

B. De kommunala bostadstilläggens storlek och finansiering

Vid remissbehandlingen av pensionsförsäkringskommitténs år 1968 avlämnade betänkande Pensionstillskott m. m. (SOU 1968:21) föreslog riksförsäkringsverket och Svenska kommunförbundet ytterligare utredning av vissa frågor och ansåg att det bl. a. borde övervägas om staten skulle överta ansvaret för de kommunala bostadstilläggen. Andra remissinstanser underströk att det var önskvärt att åstadkomma mer likartade regler för de kommunala bostadstilläggen, eftersom de stora skillnaderna mellan olika kommuner måste anses otillfredsställande.

I propositionen 1969:38 med förslag till lag om pensionstillskott, m. m. förklarade föredragande departementschefen att han inte var beredd att förorda utredningar av det slag som riksförsäkringsverket och Kommunförbundet föreslagit. Sådana utredningar skulle ta avsevärd tid, och de förbättringar beträffande de inkomstprövade förmånerna, som kommittén föreslagit och som i övervägande grad mottagits med tillfredsställelse av remissinstanserna, skulle inte kunna genomföras förrän längre fram i tiden. Departementschefen ansåg sig böra godta kommitténs förslag. När det gällde påpekandena om de olikheter som förelåg mellan bostadstilläggen i olika kommuner, erinrade departementschefen om att utvecklingen i fråga om bostadstilläggen alltmera gått i den riktningen att deras storlek anknutits till pensionärernas faktiska bostadskostnader. Han hänvisade också till innehållet i den av Svenska kommunförbundet utfärdade rekommendationen angående grunderna för bostadstilläggen.

Motioner med syfte att åstadkomma större enhetlighet i fråga om de kommunala bostadstilläggen avslogs av 1970, 1971 och 1972 års riksdagar (2LU 1970:72, SfU 1971:40 och 1972:22). Socialförsäkringsutskottet uttalade vid 1971 års riksdag bl. a. att Kommunförbundets rekommendation lett till att pensionärerna i ökad utsträckning kommit att erhålla bostadstillägg som täckte hela bostadskostnaden upp till ett visst maximum. En accentuering av denna utveckling hade kunnat noteras särskilt i samband med de många kommunsammanslagningarna vid årsskiftet 1970–1971. Enligt utskottets mening kunde utvecklingen mot enhetliga grunder för beräkning av bostadstillägg anses vara på så god

väg att någon utredning av frågan inte var erforderlig. Av samma skäl som framförts år 1971 fann förra årets socialförsäkringsutskott inte skäl föreslå riksdagen att vidta några åtgärder för att påskynda den utveckling mot större enhetlighet som sålunda redan påbörjats.

Även frågan om finansieringen av bostadstilläggen har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen med anledning av motioner om förstatligande av bostadstilläggen eller införande av statliga bidrag till dessa. Senast vid 1972 års riksdag avlogs en motion med detta syfte. Vid sin behandling av motionen erinrade socialförsäkringsutskottet (SfU 1972:22) om att riksdagen under år 1971 begärt en utredning angående kommunernas ekonomiska situation och att chefen för finansdepartementet med anledning av denna begäran i december 1971 tillkallat en kommitté med uppgift att verkställa en allsidig utredning av primärkommunernas och landstingens ekonomiska situation. Utskottet hänvisade till direktiven för utredningen och uppgav att kommittén – enligt vad utskottet inhämtat – skulle komma att uppmärksamma också frågan om finansieringen av bostadstilläggen till folkpensionärer. På grund härav avstyrkte utskottet bifall till motionen, och riksdagen biföll utskottets hemställan.

1972 års skatteutredning

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 14 april 1972 tillkallade chefen för finansdepartementet en särskild utredning med uppgift att se över skattesystemet. Sedan riksdagen samma år bifallit en vid skatteutskottets betänkande 1972:32 fogad reservation med yrkande att nämnda utredning genom tilläggsdirektiv bör erhålla uppdrag att pröva beskattningen av folkpensionärernas extrainkomster har chefen för finansdepartementet låtit utfärda sådana direktiv. Han hänvisar därvid till riksdagens uttalande att skatte- och bidragsreglerna i sin nuvarande utformning kan leda till otillfredsställande resultat för folkpensionärerna, att svårigheterna hänger intimt samman med nu gällande avtrappningsregler för vissa bidrag och förmåner och att skatteutredningen vid behandlingen av likartade problem inom andra delar av skatte- och bidragssystemet också bör beakta de särskilda problem och svårigheter som gäller folkpensionärernas extrainkomster.

Utskottet

Hustrutillägg och kommunala bostadstillägg till folkpension är inkomstprövade. Bestämmelserna härom innebär att förmånen minskas med 50 % av pensionärernas 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, tjänstepension m. m. Vid uppskattning av förmögenhets avkastning höjs denna enligt särskilda regler, om förmögenheten överstiger ett visst belopp. För gifta

pensionärer skall hälften av makarnas sammalagda inkomst och förmögenhet anses tillkomma vardera maken.

Motionerna 1973:1138 och 1973:1141 innehåller båda yrkanden som syftar till lindring av reglerna om inkomstprövning. I sistnämnda motion begärs också förslag till statliga åtgärder i syfte att utjämna skillnaderna mellan olika kommuner i fråga om storleken av de kommunala bostadstilläggen och att lindra kommunernas kostnader för dessa tillägg.

Frågan vilka regler som skall gälla för avtrappning av det kommunala bostadstillägget för folkpensionärer med extrainkomster har nära samband med frågan om beskattningen av dessa inkomster. Vid 1972 års riksdag yrkades i motioner till skatteutskottet att folkpensionerna fr. o. m. den 1 januari 1973 skulle göras skattefria. Utskottet avstyrkte bifall till motionerna med hänvisning bl. a. till att folkpensionärerna – även i de inkomstlägen där avtrappningsreglerna blev tillämpliga – totalt sett var lägre beskattade än andra skattskyldiga med motsvarande inkomst och att ett förverkligande av motionärernas förslag var ägnat att förstärka skillnaderna i nämnda hänseende. Mot skatteutskottets beslut på denna punkt anmäldes en reservation av innehåll att riksdagen med anledning av motionerna i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle begära att 1972 års skatteutredning genom tilläggsdirektiv erhöll uppdrag att pröva också frågan om beskattningen av folkpensionärernas extrainkomster. Sedan reservationen bifallits av riksdagen utfärdade chefen för finansdepartementet i juni 1972 sådana direktiv. Därefter har han i ytterligare tilläggsdirektiv till utredningen, vilka meddelats i oktober månad innevarande år, markerat att utredningen bör söka åstadkomma en lindring av marginaleffekten för inkomsttagare i mellaninkomstlägena och beakta behovet av skattesänkningar för inkomsttagare med lägre inkomster. Marginaleffektslindringen kan – framhåller statsrådet – åstadkommas genom förändringar i skattereglerna eller i de sociala bidragens konstruktion eller genom kombinationer av dessa båda vägar.

Av det anförda framgår att 1972 års skatteutredning vid sina överväganden också kommer att beakta frågor som har samband med avtrappningen av de kommunala bostadstilläggen. På grund härav och då utskottet erfarit att frågan om beskattningen av folkpensionärernas extrainkomster kommer att behandlas med förtur av utredningen avstyrker utskottet bifall till motionen 1973:1138 samt motionen 1973:1141 i vad denna innehåller yrkande om översyn av reglerna för erhållande av kommunala bostadstillägg och andra inkomstprövade pensionsförmåner.

Vad härefter angår det i sistnämnda motion aktualiserade önskemålet om större enhetlighet i fråga om de kommunala bostadstilläggen vill utskottet erinra om att Kommunförbundet i november 1968 utfärdat en rekommendation beträffande grunderna för bostadstilläggen, enligt vilken målsättningen bör vara att – till en rimlig kostnad för kommunerna och med rimlig administrativ belastning för försäkringskassorna – ge största möjliga grupp folkpensionärer täckning för den verkliga bostadskostnaden. Denna rekommendation torde – i förening

med kommunsammanslagningarna vid årsskiftet 1970–1971 – enligt utskottets uppfattning ha bidragit till att pensionärerna i ökad utsträckning kommit att erhålla bostadstillägg som täcker deras boendekostnader intill ett visst maximum. Utskottet vill i sammanhanget särskilt erinra om att i januari 1969 endast 20 % av de dåvarande 848 kommunerna medgav bostadstillägg enligt det alternativ som innebär att sådant tillägg skall utgå med dels ett gemensamt grundbelopp, dels ett belopp knutet till bostadskostnaden. I januari 1973, då antalet kommuner sjunkit till 464, hade motsvarande procentandel stigit till 58. På grund av det anförda och då utvecklingen mot enhetliga grunder för beräkning av bostadstillägg torde komma att ytterligare accentueras i takt med kommunsammanslagningarna anser utskottet det inte motiverat att medverka till åtgärder av det slag motionärerna avser. Utskottet avstyrker följaktligen motionen 1973:1141 även på denna punkt.

Vad slutligen angår den i samma motion aktualiserade frågan om finansieringen av bostadstilläggen vill utskottet erinra om att primärkommunernas och landstingens ekonomiska situation f. n. är föremål för en allsidig översyn inom kommunalekonomiska utredningen. Enligt direktiven har denna kommitté bl. a. att undersöka kommunernas möjlighet att tillgodose efterfrågan på tjänster inom olika områden i relation till det statliga bidragssystemet och att, i samband med bedömningen av den framtida kommunala finansieringssituationen, undersöka fördelar och nackdelar med en övergång till mer generella former för statsbidragsgivningen. Även frågan om finansieringen av bostadstilläggen till folkpensionärer kommer – enligt vad utskottet inhämtat – att uppmärksammas av kommittén. Motionärernas krav på särskilda åtgärder i detta hänseende är således redan tillgodosett. Utskottet avstyrker därför bifall till motionen 1973:1141 även i denna del.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen avslår

1. motionen 1973:1138,
2. motionen 1973:1141.

Stockholm den 13 november 1973

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Lundberg (s), Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), Persson i Stockholm (s), Mundebo (fp), fru Håvik (s), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Olsson i Stockholm (vpk), fröken Bergström (fp), herrar Andersson i Knäred (c), Lindström (s) och Andersson i Ljung (m).

