

Nr 7

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner om lika folkpensionsförmåner oberoende av civilstånd.**Motionerna**

I detta betänkande behandlas

motionen 1972:449 av herr Hermansson m. fl. (vpk), vari hemställs bl. a. att riksdagen uttalar sig för att jämställdhet mellan vardera av två makar och ensamstående pensionstagare i fråga om grundpensionens storlek skall vara genomförd från och med den femte etappen av programmet för årliga pensionshöjningar genom pensionstillskott (1 juli 1973);

motionen 1972:452 av fru Kristensson m. fl. (m), vari hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär utredning och förslag syftande till att pensionsförmåner inom den allmänna försäkringen — i likhet med den fr. o. m. 1971 genomförda särbeskattningen — görs oberoende av civilstånd;

motionen 1972:454 av fru Olsson i Hölö (c) och fröken Andersson i Stockholm (c), vari hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär utredning och förslag till plan för en sådan reformering av folkpensioneringen att pensionsförmånernas storlek blir oberoende av civilstånd.

Motionen 1972:449 behandlas i detta betänkande endast i vad den avser ovan redovisade yrkande. Övriga yrkanden i motionen behandlar utskottet i annat sammanhang.

Gällande bestämmelser

Ålderspension inom folkpensioneringen utgör för år räknat 90 % av basbeloppet (f. n. 7 100 kr.) eller för gift försäkrad, vars make åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller förtidspension, 70 % av basbeloppet. Om maken åtnjuter två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension, utgår ålderspensionen i förra fallet med 76 2/3 och i senare fallet med 80 % av basbeloppet (AFL 6:2).

Hel *förtidspension* inom folkpensioneringen utgör likaledes 90 % av basbeloppet eller för gift försäkrad, vars make åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller hel förtidspension, 70 % av basbeloppet. Om båda makarna åtnjuter förtidspension och endera eller båda erhåller partiell förtidspension, skall vid beräkningen av pension hel förtidspension utgöra, om två tredjedelar av hel förtidspension utgår till andra

maken 76 2/3 och, om halv förtidspension utgår till denne, 80 % av basbeloppet (AFL 7:4).

Hustrutillägg kan tillkomma hustru till den som åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller förtidspension, om hustrun fyllt 60 år och själv inte åtnjuter folkpension samt makarna varit gifta minst 5 år. Hustrutilläggets maximibelopp utgör skillnaden mellan å ena sidan sammanlagda årsbeloppet av folkpension i form av ålderspension till två makar jämte två pensionstillskott samt å andra sidan sådan pension till ogift jämte ett pensionstillskott (1 § lagen den 25 maj 1962 (nr 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension). Hustrutillägg kan utgå även om mannen har endast partiell förtidspension. Hustrutillägget är därvid inte graderat som mannens pension. Det har ansetts att den för rätten till hustrutillägg föreskrivna inkomstprövningen fyller motsvarande funktion.

Vid tillämpningen av folkpensioneringens nu redovisade bestämmelser skall gift pensionsberättigad, som stadigvarande lever åtskild från sin make, likställas med ogift pensionsberättigad om inte särskilda skäl föranleder till annat. Med gift pensionsberättigad likställes å andra sidan pensionsberättigad, som stadigvarande sammanbor med någon, med vilken den pensionsberättigade varit gift eller har eller har haft barn (AFL 10:1).

Ett avsteg från den inom folkpensioneringen gällande principen att gift försäkrad tillerkännes lägre pension än ogift har gjorts i lagen den 9 maj 1969 (nr 205) om pensionstillskott. Enligt denna utgår *pensionstillskott* med samma belopp till gift och ogift. F. n. uppgår tillskotten till 9 % av basbeloppet. De ökar med 3 % av basbeloppet årligen den 1 juli till dess att de den 1 juli 1978 uppgår till 30 % av basbeloppet.

Tidigare riksdagsbehandling

Reglerna om pensionstillskott tillkom efter förslag av pensionsförsäkringskommittén (SOU 1968:21). Kommittén framhöll att enligt dittills tillämpad ordning gift pensionär hade fått en mindre årlig pensionsökning än en ogift, något som främst motiverats av att två makar genom samboendet ansetts ha något lägre levnadskostnader än ogifta. Kommittén ifrågasatte om man borde fortsätta efter samma linje. Med hänsyn till utvecklingen av konsumtionsvanorna och till den ändrade synen i det moderna samhället till förmån för ökande ekonomisk självständighet för makar i förhållande till varandra ansåg kommittén starka skäl tala för att i framtiden lika stora pensionshöjningar gavs till gift som till ogift. Den skillnad mellan gift och ogift i pensionshänseende som redan existerade skulle visserligen finnas kvar men minska i betydelse eftersom de nya pensionshöjningarna kom att motsvara en ökande andel av den samlade pensionen. Kommitténs resonemang godtogs av regering och riksdag (prop. 1969:38, 2LU 1969:41).

Även vid 1970 och 1971 års riksdagar väcktes motioner som syftade till individuella folkpensionsförmåner oavsett civilstånd. I sitt av riks-

dagen godkända betänkande 1971:24 framhöll socialförsäkringsutskottet bl. a.

Den i motionerna aktualiserade frågan är av stor principiell betydelse. En lösning i linje med motionärernas önskemål medför också betydande faktiska konsekvenser i fråga om förmåner för ett stort antal folkpensionärer. Socialförsäkringsutskottet kan i princip ansluta sig till de synpunkter som framförts i motionerna. Den ändrade synen i det moderna samhället till förmån för ökad ekonomisk självständighet för makar i förhållande till varandra talar för en justering såväl av skatte- och avgiftsregler som av bestämmelser om utgående förmåner. Hit bör då räknas inte endast förmåner inom folkpensioneringen utan också förmåner på det studiesociala området, inom arbetsmarknadsutbildningen, familjestödet, m. m. där gifta och ogifta i vissa avseenden behandlas olika. När det gäller folkpensioneringen har man redan tagit ett steg i riktning mot individuella förmåner i och med att pensionstillskotten, som infördes 1969, gjorts oberoende av civilstånd. Den skillnad mellan gifta och ogifta i pensionshänseende som finns i grundförmånen består, men skillnaden minskar i betydelse allt eftersom pensionstillskotten kommer att motsvara en större andel av den samlade pensionen. Utskottet utgår från att man vid framtida pensionsförbättringar kommer att gå vidare efter samma princip. Familjelagssakkunnigas översyn av den familjerättsliga lagstiftningen med sikte på ett samhälle där varje vuxen individ kan ta ansvar för sig själv utan att vara ekonomiskt beroende av anhöriga och där jämlikhet mellan män och kvinnor är en realitet kan också komma att ytterligare understryka en utveckling i denna riktning.

Utskottet framhöll att genomförandet av fullständig likhet mellan gift och ogift var en mycket kostnadskrävande reform och hänvisade till att inom pensionsålderskommittén pågick utredningsarbete som gällde såväl en allmän sänkning av pensionsåldern som en standardsäkring av utgående pensioner. Båda dessa reformer skulle vid ett genomförande komma att innebära avsevärt höjda statsutgifter och utskottet ansåg – med hänsyn till det överblickbara samhällsekonomiska utrymmet och avvägningen gentemot andra angelägna reformkrav – inte realistiskt att begära utredning av frågan om ytterligare en kostnadskrävande reform även om denna i och för sig var väl motiverad. Tills vidare fick man enligt utskottets mening inrikta sig på den utveckling mot jämställdhet mellan gifta och ogifta som skedde genom pensionstillskottens fortsatta utbyggnad. Utskottet utgick från att Kungl. Maj:t med uppmärksamhet skulle följa frågan och i möjlig mån anpassa kommande reformförslag på pensionsområdet efter principen om lika förmån för gift och ogift.

Statistiska uppgifter

Enligt riks-försäkringsverkets statistik uppgick i januari 1970 antalet gifta folkpensionärer som uppbar ålderspension eller hel förtidspension och vars make uppbar motsvarande förmåner till 326 222. En höjning av dessa pensionärers förmåner från 70 till 90 % av basbeloppet skulle medföra en kostnad vid ett basbelopp av 7 100 kr. på drygt 463 milj. kr. En reform om lika pension för gift och ogift skulle vidare medföra kostnader på grund av hustrutilläggen, som i januari 1970 utgick i 53 675

fall, samt på grund av partiella förtidspensioner, som vid samma tidpunkt utgick till 2 414 pensionärer gifta med annan folkpensionär.

Utskottet

Ålderspension inom folkpensioneringen utgör för år räknat 90 % av basbeloppet eller för gift försäkrad, vars make åtnjuter folkpension i form av ålderspension eller förtidspension, 70 % av basbeloppet. Åtnjuter maken två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension, utgår ålderspension i förra fallet med 76 2/3 % och i senare fallet med 80 % av basbeloppet (AFL 6:2). Motsvarande bestämmelser gäller i fråga om förtidspension inom folkpensioneringen (AFL 7:4).

De förevarande motionerna syftar alla till att pensionsförmånerna inom den allmänna försäkringen skall utgå med samma belopp oavsett den försäkrades civilstånd.

Den i motionerna aktualiserade frågan prövades av socialförsäkringsutskottet vid förra årets riksdag. Utskottet framhöll därvid i ett av riksdagen godkänt betänkande (SfU 1971:24) bl. a. att den ändrade synen i det moderna samhället till förmån för ökad ekonomisk självständighet för makar i förhållande till varandra talade för en justering såväl av skatte- och avgiftsregler som av bestämmelser om utgående förmåner. Till förmånerna borde därvid räknas inte bara förmåner inom folkpensioneringen utan också förmåner på det studiesociala området, inom arbetsmarknadsutbildningen, familjestödet m. m., där gifta och ogifta i vissa avseenden behandlades olika. Utskottet hänvisade till att man när det gällde folkpensioneringen tagit ett steg i riktning mot individuella förmåner i och med de 1969 införda pensionstillskotten och utgick från att man vid framtida pensionsförbättringar skulle komma att gå vidare efter samma princip. Familjesakkunnigas översyn av den familjerättsliga lagstiftningen med sikte på ett samhälle där varje vuxen individ kan ta ansvar för sig själv utan att vara ekonomiskt beroende av anhöriga och där jämlikhet mellan kvinnor och män är en realitet kunde enligt utskottets mening komma att ytterligare understryka en utveckling i sådan riktning.

Utskottet vidhåller sin ståndpunkt från förra året. Även om några avgörande sociala invändningar i och för sig knappast kan riktas mot att två makars sammanlagda pensionsförmåner beloppsmässigt understiger vad som utgår till två ensamstående, talar enligt utskottets mening, i vart fall numera, sedan riksdagen i andra sammanhang godtagit principen att makar bör betraktas som i förhållande till varandra ekonomiskt självständiga subjekt, principiella skäl med betydande styrka mot att förmånerna differentieras med hänsyn till den försäkrades civilstånd.

1969 års riksdagsbeslut om pensionstillskott innebär att dessa utgår med samma belopp till gifta och ogifta. År 1970 genomfördes en skattereform, vars kanske betydelsefullaste inslag var att inkomst av förvärvsarbete skall anses ha samma skattekraft – och alltså beskattas enligt samma skatteskala – vare sig inkomstagaren är gift eller ogift och

att grundavdrag – motsvarigheten till de tidigare ortsavdragen – liksom avdrag på den slutliga skatten (s. k. skattereduktion) i princip skall göras med samma belopp, oavsett den skattskyldiges civilstånd.

Utskottet kan i princip ansluta sig till syftet med motionerna. Genomförandet av jämställdhet mellan gift och ogift är emellertid en utomordentligt kostnadskrävande reform. Enbart en uppräknings av ålderspensionen från 70 till 90 % av basbeloppet kan på grundval av riks-försäkringsverkets statistiska material från januari månad 1970 beräknas medföra en merkostnad för statsverket på mellan 460 och 465 milj. kr., vartill kommer kostnadsökningar för förtidspensioner, kommunala bostadstillägg m. m.

F. n. pågår inom pensionsålderskommittén utredningsarbete gällande dels en sänkning av den allmänna pensionsåldern dels en standardsäkring av utgående pensioner. Båda dessa av riksdagen prioriterade förbättringar av pensionerna kan, om de realiseras, väntas medföra högst betydande kostnadsökningar för staten. Den i och för sig väl motiverade reform på pensionsområdet som aktualiserats i de förevarande motionerna måste därför enligt utskottets mening under alla förhållanden ske etappvis och under lång tid. Utskottet förutsätter att Kungl. Maj:t i enlighet med tidigare riksdagsuttalanden med uppmärksamhet följer frågan och i möjlig mån anpassar kommande reformförslag på pensionsområdet efter principen om lika förmåner för gifta och ogifta.

Med det anförda anser utskottet sig böra avstyrka bifall till samtliga motionsyrkanden.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen avslår

- 1) motionen 1972:449, i vad den behandlas i detta betänkande,
- 2) motionen 1972:452,
- 3) motionen 1972:454.

Stockholm den 29 februari 1972

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), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Björck i Nässjö (m), Olsson i Stockholm (vpk), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp), herrar Signell (s) och Lindström (s).

Reservationer

1) av herr Olsson i Stockholm (vpk) som

dels anfört följande:

”Jag kan i allt väsentligt instämma i utskottsmajoritetens uppfattning att principiella skäl talar för att folkpensionens storlek inte bör vara beroende av om pensionären är gift eller ogift. I motsats till majoriteten anser jag emellertid likställighet mellan gifta och ogifta när det gäller rätten till pension vara ett så rättmätigt krav att genomförandet av sådan likställighet inte får skjutas på framtiden.

Riksdagen har redan i andra sammanhang accepterat att makar bör betraktas som i förhållande till varandra ekonomiskt självständiga subjekt. Enligt min mening är det särskilt angeläget att man anlägger motsvarande betraktelsesätt när det gäller rätten till sociala förmåner, i synnerhet som nuvarande bestämmelser om rätt till pension leder till resultat som från rättvise- och andra synpunkter framstår som klart stötande.

Med det anförda tillstyrker jag bifall till motionen 1972:449, i vad den behandlas i detta betänkande.”

dels ansett att utskottet under punkten 1 bort hemställa

”att riksdagen med bifall till motionen 1972:449, i vad den behandlas i detta betänkande, uttalar att jämställdhet mellan vardera av två makar och ensamstående pensionstagare i fråga om grundpensionens storlek skall vara genomförd från och med den femte etappen av programmet för årliga pensionshöjningar genom pensionstillskott, dvs. från och med den 1 juli 1973.”

2) av herrar Ringaby (m), Mundebo (fp), Björck i Nässjö (m) och fröken Bergström (fp), vilka

dels anfört följande:

”Vi kan helt ansluta oss till utskottsmajoritetens uppfattning att principiella skäl talar för att jämställdhet bör råda mellan gifta och ogifta när det gäller rätten till folkpensionsförmåner och finner det – med hänsyn till den positiva inställning till principfrågan som utmärker majoritetens uppfattning – anmärkningsvärt att majoriteten inte velat medverka till en utredning i ämnet, i synnerhet som den differentiering av förmånerna som nu tillämpas från rättvisesynpunkt ter sig klart stötande.

Även från social synpunkt talar enligt vår uppfattning vägande skäl för att storleken av folkpensionsförmånerna blir oberoende av de försäkrades civilstånd. Detta gäller i särskilt hög grad i fråga om förtidspensionärer. Om någon pensioneras i unga år kommer hans pension inte att följa den standardutveckling som hans lön skulle ha undergått om han kunnat fortsätta sitt förvärvsarbete och detta – i förening med nuvarande bestämmelser om reduktion av giftas pensionsförmåner – är ägnat att i

hög grad försvåra giftermål mellan förtidspensionärer. För handikappade med deras ofta höga levnadskostnader kan nuvarande bestämmelser resa avgörande ekonomiska hinder mot att bilda familj, något som måste anses klart otillfredsställande.

Vi är medvetna om att genomförandet av likhet mellan gift och ogift inom folkpensioneringen kommer att medföra kostnadsökningar för staten. Vi anser emellertid denna reform så angelägen att den inte onödigtvis bör skjutas på framtiden. Enligt vår mening bör det vara möjligt att efter vederbörlig utredning anta en plan för ett successivt genomförande av jämställdhet mellan gifta och ogifta i socialförsäkringshänseende. Med hänvisning till det anförda och med instämmande i övrigt i den kritik mot gällande bestämmelser som framförts av utskottsmajoriteten förordar vi en utredning av frågan om lika folkpensionsförmåner oberoende av civilstånd.”

dels ansett att utskottet under punkterna 2 och 3 bort hemställa

”att riksdagen med anledning av motionerna 1972:452 och 1972:454 i skrivelse till Kungl. Maj:t begär utredning av frågan om och förslag till jämställdhet mellan gifta och ogifta när det gäller rätten till pensionsförmåner inom den allmänna försäkringen.”

