

Nr 25

**Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner
angående inkomstprövningen av änkepension inom
folkpensioneringen.**

Socialförsäkringsutskottet har i ett sammanhang behandlat följande motioner, nämligen

1) motionen 1971: 16 av herr Börjesson i Falköping m. fl. (c), i vilken hemställts »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhänga om en snabb översyn av gällande regler för erhållande av änkepension för att eliminera de orättvisor som gällande bestämmelser innebär i de fall då makens död inträffat före den 1 juli 1960»;

2) motionen 1971: 706 av fru Fränkel m. fl. (fp), i vilken hemställts »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär förslag om ändring av gällande regler för erhållande av änkepension, så att inkomstprövningen avskaffas för dem som blivit änkor före den 1 juli 1960»; samt

3) motionen 1971: 715 av fröken Ljungberg m. fl. (m), i vilken hemställts »att riksdagen måtte uttala att dess år 1958 uttalade principbeslut att all inkomstprövning av änkepension inom folkpensioneringen skall slopas med förtur skall fullföljas».

Gällande bestämmelser

Enligt 8 kap. 1 § lagen om allmän försäkring har en änka rätt till folkpension i form av änkepension under förutsättning att hon antingen uppnått 36 års ålder vid mannens död och varit gift med honom minst fem år eller har vårdnaden om och stadigvarande bor tillsammans med barn under 16 år, som vid mannens död stadigvarande vistades i makarnas hem eller hos änkan. Då änkan upphör att ha barn under 16 år i hemmet, skall vid bedömandet av hennes rätt till pension i fortsättningen anses som om mannen avlidit, då barnet upphörde att påverka rätten till pension, och äktenskapet varat t. o. m. denna tidpunkt.

Om änkan ingår nytt äktenskap, dras änkepensionen in. Skulle det nya äktenskapet upplösas inom fem år, börjar änkepensionen ånyo att utgå (8: 3 AFL).

Änkepension utgår med samma belopp som oreducerad ålderspension till ensamstående pensionär, dvs. med 90 procent av basbeloppet. Till pensionen kan komma pensionstillskott och kommunalt bostadstillägg. Full änkepension utgår till änka som vid mannens död eller den därmed jämställda tidpunkten fyllt 50 år eller som har barn under 16 år

i hemmet. För annan änka minskar pensionen med $1/15$ för varje år, varmed änkans ålder vid mannens död eller den tidpunkt då hon upphör att ha barn under 16 år i hemmet understiger 50 år (8:4 AFL).

För kvinnor som blivit änkor efter den 30 juni 1960 utgår änkepensionen utan inkomstprövning. Pension till kvinnor som blivit änkor dessförrinnan är däremot inkomstprövad. Om mannen avlidit under tiden den 1 juli 1958—den 30 juni 1960 är emellertid viss del av pensionen, det s. k. garantibeloppet, fri från inkomstprövning. Garantibeloppet utgör, om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1958—den 30 juni 1959, en tredjedel och, om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1959—den 30 juni 1960, två tredjedelar av det belopp som skulle ha utgått utan inkomstprövning. Inkomstprövningen innebär enligt 16 § lagen angående införande av lagen om allmän försäkring att pensionen skall minskas med en tredjedel av änkans inkomst till den del den överstiger 2 000 kronor för år. Med inkomst avses inkomster av alla slag, såsom tjänstepension, arbetsinkomst, ränteinkomst och avkastning av fastighet. Vid beräkning av inkomsten skall årsinkomsten ökas med 10 procent av det belopp varmed änkans förmögenhet överstiger 50 000 kronor. Änkepension som efter minskningen understiger $1/15$ av full pension skall ej utgå. Det är att märka att minskningen av pensionsförmån skall göras i första hand på kommunalt bostadstillägg och i andra hand på änkepension.

Historik

Änkepension infördes i folkpensioneringen med giltighet från och med år 1948. Enligt de regler som gällde fram till den 1 juli 1960 var all änkepension inkomstprövad och pension utgick normalt endast för det fall att änkan uppnått 55 års ålder senast det kalenderår under vilket mannen avlidit och att hon varit gift med honom minst fem år.

Änkepensioneringen reformerades vid 1960 års riksdag. Reformen, som i allt väsentligt byggde på principbeslut av 1958 års A-riksdag, innebar att inkomstprövningen avskaffades beträffande dem som blivit änkor efter utgången av juni 1960 och att nuvarande regler om förutsättningarna för erhållande av pension infördes. Pension till kvinnor som blivit änkor före den 1 juli 1960 skulle alltså vara inkomstprövad, låt vara att de kvinnor som blivit änkor de närmaste två åren före den 1 juli 1960 skulle ha rätt till viss del av pensionen utan inkomstprövning — de s. k. garantibeloppen (prop. 1960: 75, 2LU 1960: 20). Vid riksdagsbehandlingen väcktes motioner med yrkande att inkomstprövningen måtte behållas för alla änkepensioner. Det framhölls bl. a. att änkepension till änkor i goda ekonomiska omständigheter kunde framstå som en orättvisa, om man jämförde med andra grupper, vars pensionsförmåner fortfarande skulle inkomstprövas. Riksdagen avvisade motionsyrkandena med följande motivering (2LU 1960: 20):

Det torde vara ostridigt, att med inkomstprövningen följer vissa icke önskvärda verkningar. Sålunda motverkar den ofta de pensionsberättigades vilja att skaffa sig förvärvsarbete. Riksdagen uttalade sig 1958 också för att inkomstprövningen borde avskaffas inom de två mest betydelsefulla områden, där den ännu finns kvar, nämligen inom änkepensioneringen och invalidpensioneringen. I enlighet härmed har förslaget framlagts, att änkepensioner till kvinnor, som blir änkor efter den 30 juni 1960, skall utgå utan inkomstprövning. Förslaget är således ett steg i riktning mot att helt slopa inkomstprövningen inom folkpensioneringen. De härför erforderliga reformerna bör genomföras så snart finansiella och andra förutsättningar föreligger. Detta kan icke ske i ett sammanhang utan måste genomföras successivt. Därvid kan det inte undvikas, att grupper, för vilka inkomstprövningen tills vidare bibehålles, känner sig missgynnade. Detta till trots är ett successivt genomförande att föredraga framför en oviss väntan på den tidpunkt då inkomstprövningen kan avskaffas för samtliga.

I andra motioner yrkades att inkomstprövningen för övergångsänkorna skulle inskränkas i sådan mån att full änkepension skulle utgå till alla övergångsänkor från och med det år hon fyllt 60 år. Riksdagen avvisade även detta yrkande. Motionsförslaget skulle innebära gynnsammare regler för övergångsänkorna än för dem som blivit änkor efter den 1 juli 1960. De sistnämnda kunde i många fall inte räkna med full änkepension från och med 60 års ålder, vilket berodde på att för full änkepension fordrades att mannen avlidit eller det yngsta barnet uppnått 16 års ålder tidigast då kvinnan fyllt 50 år.

Sistnämnda motionsyrkande aktualiserades ånyo vid 1961 års riksdag och avvisades med samma motivering (2LU 1961: 3).

Vid 1962 års riksdag genomfördes viss uppmjukning av inkomstprövningsreglerna, vilken innebar dels en minskning av avdragsfaktorn, dels en viss justering av förmögenhetens inverkan (2LU 1962: 27). Ytterligare uppmjukningar av inkomstprövningsreglerna verkställdes vid 1963 års riksdag (höjning av det avdragsfria inkomstbeloppet, 2LU 1963: 3), vid 1965 års riksdag (höjning av det avdragsfria förmögenhetsbeloppet, 2LU 1965: 41), vid 1969 års riksdag (höjning av det avdragsfria inkomstbeloppet, 2LU 1969: 41) och vid 1970 års riksdag (höjning av det avdragsfria förmögenhetsbeloppet, 2LU 1970: 34).

Frågan om avskaffande av inkomstprövningen var uppe i motioner vid 1964 års riksdag. Eftersom frågan var av den arten att den föll inom ramen för vad pensionsförsäkringskommittén kunde behandla, beslöt riksdagen hemställa att motionerna skulle överlämnas till kommittén (2LU 1964: 21). Så har även skett. Frågan har sedermera återkommit vid 1965, 1968, 1969 och 1970 års riksdagar. Med hänvisning till pensionsförsäkringskommitténs arbete ansåg riksdagen vid samtliga tillfällen att något initiativ från riksdagens sida inte var erforderligt (2LU 1965: 16, 1968: 58, 1969: 10 och 27 samt 1970: 2).

Statistiska uppgifter

Ur material som ställts till förfogande av pensionsförsäkringskommittén har vissa statistiska uppgifter, hänförliga främst till januari 1969, hämtats.

Antalet övergångsänkor under 67 år fördelade på åldersklasser samt i grupper med änkepension, med förtidspension och utan folkpension redovisas i följande tabell.

Födelseår	Antal änkor totalt där man- nen avlidit före 1.7.1960	Antal änkor med änke- pension (över- gångsfall)	Antal änkor med förtids- pension	Antal änkor utan folk- pension
1904	4 600	2 550	550	1 500
05	3 900	2 300	500	1 100
06	3 850	2 050	500	1 300
07	3 450	1 750	350	1 350
08	2 850	1 600	300	950
09	2 700	1 500	300	1 000
10	2 150	1 200	100	850
11	2 350	1 050	200	1 100
12	1 750	950	300	500
13	1 750	800	50	900
14	1 350	700	100	550
15	1 500	600	50	850
16	1 200	500	—	700
17	1 000	450	100	450
18	1 000	400	50	550
19	650	300	100	250
20	600	300	50	250
21	900	250	—	650
22	550	250	100	200
1923—27	1 700	700	50	950
1928—41	800	450	50	300
Summa	40 600	20 650	3 800	16 250

Av tabellen framgår att det finns drygt 40 000 övergångsänkor, varav något mer än hälften lyfter änkepension. Ett mindre antal har förtidspension och 16 250 är utan folkpension. Av dessa torde några sakna pension på grund av de allmänna åldersvillkoren eller villkoren beträffande äktenskapets längd. Den stora delen saknar emellertid pension på grund av inkomstprövningsreglerna. Av de utgående änkepensionerna är något mer än 1/3 reducerade på grund av femtondelsreglerna. Materialet redovisar inte hur många änkepensioner som är reducerade på grund av ankans sidoinkomster. Vid tidigare riksdagsbehandling av frågan har uppgivits att uppskattningsvis något mindre än hälften av pensionerna är nedsatta på denna grund.

Som en jämförelse kan nämnas att det i januari 1969 utgick änkepension i 72 000 huvudfall, alltså fall där mannen avlidit efter den 30 juni 1960. Drygt 10 000 av dessa pensioner var reducerade på grund av femtondelsreglerna.

För att belysa effekten av nuvarande inkomsprövningsregler lämnas följande uppställning. Det förutsätts därvid att full pension utgör (90 % av 6 900 kr.) 6 210, att pensionstillskotten uppgår till (6 % av 6 900 kr.) 414 kr. samt att det kommunala bostadstillägget utgör 2 000 kr.

Arsinkomst vid sidan av pension	Änkepension inkl. pensionstillskott och kbt efter avdrag för inkomst	Sammanlagd inkomst
2 000	8 624	10 624
4 000	7 624	11 624
6 000	6 624	12 624
9 000	5 624	14 624
12 000	4 624	16 624
15 000	3 624	18 624
18 000	2 624	20 624
21 000	1 624	22 624
24 000	624	24 624
25 870	0	25 870

Av tabellen framgår att inkomst under 2 000 kr. inte inverkar på pensionsförmånerna, att inkomst upp till 6 000 kr. reducerar endast det kommunala bostadstillägget, att först inkomster däröver börjar reducera pensionen samt att änkepensionen i sin helhet är konsumerad av sidoinkomster först när dessa uppgår till 25 870 kr.

Enligt beräkningar som pensionsförsäkringskommittén verkställt skulle ett avskaffande av inkomstprövningen för övergångsänkorna medföra en kostnadsökning för nästkommande budgetår på cirka 105 milj. kr. Detta belopp skulle minska successivt men först om 30 år skulle den sista övergångsänkan ha uppnått pensionsåldern och kostnaderna helt bortfallit.

Pensionsförsäkringskommittén

I sitt nyligen avlämnade slutbetänkande Familjepensionsfrågor m. m. (SOU 1971: 19) behandlar pensionsförsäkringskommittén i ett särskilt avsnitt frågan om inkomstprövningen av pension till övergångsänkorna (s. 81—88). Kommittén framhåller att ett avskaffande av inkomstprövningen inte skulle medföra att de sämst ställda änkorna, dvs. de som inte har några inkomster eller små sådana vid sidan av pensionen, skulle erhålla någon förbättring av sina förmåner. Dessa änkor erhåller ju även med de gällande reglerna oreducerad pension. Däremot skulle ett avskaffande av inkomstprövningen medföra att de änkor, som har sidoinkomster av sådan storlek att de reducerar pensionen, skulle erhålla förbättrade förmåner. Det måste alltså konstateras, uttalar kommittén, att sociala skäl för ett avskaffande av inkomstprövningen knappast kan åberopas.

Sett som en rättvisefråga mellan olika kategorier änkor är nuvarande regler däremot helt naturligt att betrakta som mindre tillfredsställande. Kommittén erinrar emellertid om att änkepensionen inte reduceras bara på grund av inkomstprövningsreglerna utan även till följd av femtondelsregeln. Ett icke ringa antal missnöjesfall har säkerligen sin förklaring i att pensionen reducerats på grund av ankans ålder vid änkeblivandet och inte på grund av att pensionen är inkomstprövad. Det vill synas, framhåller kommittén, som om denna synpunkt inte vunnit tillräckligt beaktande när man kritiserat inkomstprövningsreglerna.

Kommittén ser också en viss förklaring till rådande missnöje i det förhållandet att många änkor inom övergångskategorin har den uppfattningen att, sedan man en gång konstaterat att deras inkomst är för stor, de för all framtid är betagna möjligheten att erhålla förmånen. Så är naturligtvis inte fallet. Så snart inkomsten sjunkit eller pensionsförmånerna höjts bör förnyad ansökan göras. På föranstaltan av riks försäkringsverket har försäkringskassorna nyligen företagit en utredning som syftade till att få fram bl. a. sådana änkor som var berättigade till pension men inte ansökt om sådan. Hittills har på detta sätt cirka 1 300 berättigade kvinnor spårats upp.

Sedan kommittén redovisat att ett slopande av inkomstprövningsreglerna skulle medföra kostnadsökningar för statsverket för nästkommande budgetår med cirka 105 milj. kr. fortsätter kommittén:

När kostnadskrävande förbättringar skall övervägas måste man självfallet ha andra pensionärskategorier med i bilden. Som så mycket annat är frågan om att slopa inkomstprövningen för övergångsänkorna en resurs- och avvägningsfråga. Skall en prioritering ske exempelvis av åldringar och handikappade som alla vanligtvis har mindre att leva av än de övergångsänkor som får sin pension reducerad på grund av sina sidoinkomster eller förmögenhet.

Kommittén måste ställa frågan om att slopa inkomstprövningen i övergångsfallen i relation till det mera omfattande uppdrag på familjepensioneringens område, nämligen att utreda frågan om likställighet mellan man och kvinna inom den allmänna pensioneringen, som kommittén redovisar i detta betänkande. De överväganden och förslag beträffande könslikställighetsfrågan som kommittén redogjort för i de tidigare avsnitten har inte lett fram till att änkepensioneringen i dess nuvarande form bör utbyggas. Ej heller dessa mera principiella överväganden talar för att inkomstprövningen beträffande änkepensionerna i övergångsfallen bör avskaffas. Slutligen bör erinras om att de modifierade regler för inkomstprövningen som pensionsförsäkringskommittén i ett tidigare betänkande föreslagit och som trätt i kraft den 1 juli 1969 inneburit förbättringar av änkepensionerna i övergångsfallen.

Kommittén har i det föregående redovisat olika skäl för och emot ett avskaffande av inkomstprövningen för övergångsänkorna. Skilda ledamöter inom kommittén har lagt i viss mån olika vikt vid de nämnda skälen vid det slutliga ståndpunktstagandet i frågan. Starka skäl talar för att denna fråga nu borde lösas. Med hänsyn främst till de resurser som i dagens läge står till buds för ytterligare reformer och den priori-

tering som därvid måste företagas i förhållande till andra angelägna behov är kommittén emellertid nu icke beredd att föreslå att inkomstprövningen för övergångsänkorna avskaffas.

Kommitténs förslag är enhälligt. Betänkandet är f. n. föremål för remissbehandling.

Utskottet

Änkepension inom folkpensioneringen utgår utan inkomstprövning till kvinnor som blivit änkor efter den 30 juni 1960. För kvinnor som blivit änkor dessförinnan — de s.k. övergångsänkorna — är pensionen däremot inkomstprövad. Om mannen avlidit under tiden den 1 juli 1958—30 juni 1960 är viss del av pensionen fri från inkomstprövning.

Förevarande motioner syftar till att all inkomstprövning av änkepension inom folkpensioneringen skall slopas.

Mot uppdelningen av änkor i två grupper, för vilka olika regler gäller för erhållande av pension, har alltsedan reglernas tillkomst år 1960 riktats kritik. Motioner med samma syfte som de nu behandlade överlämnades på hemställan av 1964 års riksdag till pensionsförsäkringskommittén för beaktande. I sitt nyligen avlämnade slutbetänkande har kommittén ingående behandlat frågan om inkomstprövningen av pension till övergångsänkorna.

Kommittén framhåller att ett avskaffande av inkomstprövningen inte skulle medföra att de sämst ställda änkorna skulle erhålla någon förbättring av sina förmåner, eftersom dessa redan med gällande regler erhåller oreducerad pension. Däremot skulle en sådan reform medföra att änkor som har sidoinkomster av viss storlek skulle få bättre förmåner. Några sociala skäl för ett avskaffande av inkomstprövningen kan därför enligt kommittén knappast åberopas. Kommittén erinrar om att änkepensionen kan reduceras även enligt de s.k. femtondelsreglerna på grund av ankans ålder och anser att många missnöjesfall kan ha sin förklaring i dessa regler, som gäller för alla änkor. En annan förklaring till rådande missnöje är enligt kommittén att många änkor inom övergångskategorin har den uppfattningen att deras möjligheter till änkepension endast kan prövas en gång och att ett avslag eller ett beslut om reducerad pension står sig för all framtid. Så är naturligtvis inte fallet. Så snart inkomsten sjunkit eller pensionsförmånerna höjts bör förnyad ansökan om änkepension göras.

Ett slopande av inkomstprövningen skulle enligt kommitténs beräkningar medföra en kostnadsökning för statsverket för nästkommande budgetår om cirka 105 milj. kronor. Detta belopp minskar successivt men faller bort först om mer än 30 år. När kostnadskrävande förbättringar skall genomföras måste man ha andra pensionärskategorier med i bilden och avväga den enas behov av förbättring mot den andras.

Kommittén måste vid denna avvägning också beakta sina förslag och ställningstaganden i andra avseenden som bl.a. innebär att änkepensioneringen i dess nuvarande form inte bör byggas ut. Med hänsyn främst till de resurser som i dagens läge står till buds för ytterligare reformer och den prioritering som därvid måste företagas i förhållande till andra angelägna behov är kommittén inte beredd att föreslå att inkomstprövningen för övergångsänkorna avskaffas.

Utskottet kan i allt väsentligt ansluta sig till kommitténs bedömning av frågan. Sett uteslutande som en rättvisefråga mellan olika kategorier änkor är nuvarande regler helt naturligt mindre tillfredsställande. Denna brist var statsmakterna klart medvetna om då reglerna antogs men det bedömdes vid det tillfället, då statsfinansiella skäl läde hinder i vägen för slopandet av inkomstprövningen för alla änkor, som bättre att slopa den för några kategorier än inrikta sig på en oviss väntan på den tidpunkt då inkomstprövningen kunde avskaffas för samtliga. Med varje år som gått har en förskjutning skett så att allt färre änkor drabbas av inkomstprövning. Samtidigt har inkomstprövningsreglerna vid upprepade tillfällen mjukats upp med resultat att allt fler övergångsänkor kunnat få pension eller större pension. Försäkringskassorna har också med icke obetydlig framgång bedrivit uppsökande verksamhet i syfte att få fram sådana änkor som är berättigade till pension men som inte ansökt om sådan. Alltjämt kommer det emellertid under en lång följd av år att finnas änkor som tillhör övergångskategorin och som på grund av inkomstprövningsreglerna inte har samma generösa möjligheter till änkepension som andra änkor. Med hänsyn till de skäl som pensionsförsäkringskommittén framfört kan utskottet dock inte tillstyrka en så kostnadskrävande reform som ett slopande av inkomstprövningen skulle innebära. Rättvisaspekterna får enligt utskottet vägas in i det större sammanhanget om likställighet mellan kvinnor och män i pensionssystemet, en fråga som kommer att aktualiseras i det fortsatta reformarbetet. Under tiden får man gå vidare på vägen att genom en justering av inkomstprövningsreglerna och genom upplysning om de faktiska möjligheterna att erhålla änkepension i övergångsfallen förbättra övergångsänkornas situation.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till föreliggande motioner och hemställer

att motionerna 1971: 16, 1971: 706 och 1971: 715 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 4 maj 1971

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Ringaby (m), fröken Sandell (s), herr Karlsson i Ronneby (s), fru Håvik (s)*, herrar Björck i Nässjö (m)*, Nordberg (s)*, fröken Pehrsson (c), herrar Hermansson i Malmberget (vpk)*, Marcusson (s), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp), herrar Andersson i Knäred (c), Jonsson i Alingsås (fp) och Signell (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Särskilt yttrande

av herrar Ringaby (m), Björck i Nässjö (m), fröken Bergström (fp) och herr Jonsson i Alingsås (fp), som anförde:

»Enligt vår mening är det ur rättvisesynpunkt klart otillfredsställande att man allttjämt delar in änkor i två kategorier för vilka olika möjligheter att erhålla änkepension gäller. När bestämmelserna härom antogs vid 1960 års riksdag i enlighet med principbeslut av 1958 års A-riksdag skedde det under förutsättningen att man successivt skulle kunna införa samma regler för alla änkor innebärande rätt till änkepension utan inkomstprövning. Att så inte kunnat ske under den tid som förflutit efter bestämmelsernas antagande är enligt vår mening beklagligt. Vi hade hoppats att pensionsförsäkringskommittén under sitt utredningsarbete skulle finna en lösning på problemet. Kommittén uttalar också i sitt slutbetänkande att starka skäl talar för att frågan löses. Någon lösning föreslås emellertid inte. Statsfinansiella skäl och hänsyn till andra angelägna behov lägger enligt kommittén hinder i vägen för ett avskaffande av inkomstprövningen. Vi ser oss nödsakade att tills vidare få acceptera pensionsförsäkringskommitténs bedömning av frågan. Något definitivt ställningstagande har vi därmed inte tagit. Skulle statens resurser senare medge att likabehandling av alla änkor kan genomföras, bör en sådan enligt vår mening också genomföras.»

