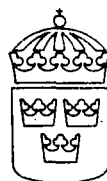


Socialförsäkringsutskottets yttrande

1988/89:SfU2y

Inkomstunderlag vid beräkning av kommunalt
bostadstillägg (KBT), m.m.



1988/89
SfU2y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 8 november 1988 berett socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över lagförslag 5 i proposition 1988/89:46 om inkomstskatten för år 1989, extra avdrag för folkpensionärer, uppbörd av B-skatt och kvarskatteavgift på fyllnadsinbetalningar, m.m. jämte eventuella motioner i denna del. Lagförslag 5 innehåller förslag till lag om ändring i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

De motioner som rör lagförslag 5 är motionerna 1988/89:Sk19 (yrkandena 5 och 7) av Carl Bildt m.fl. (m), 1988/89:Sk20 (yrkande 3) av Lars Werner m.fl. (vpk), 1988/89:Sk22 (yrkande 2) av Martin Olsson (c), 1988/89:Sk26 (yrkande 7) av Olof Johansson m.fl. (c). I den sistnämnda motionen (yrkande 4) liksom i motion 1988/89:Sk24 (yrkande 2) av Gösta Lyngå m.fl. (mp) framställs andra yrkanden som rör pensioner.

I propositionen läggs fram förslag om den statliga inkomstskatten för år 1989, m.m. Bl.a. föreslås en förändring av inkomstprövningen för kommunalt bostadstillägg (KBT) i syfte att mildra marginaleffekterna av förvärsvarsbete för ålderspensionärer.

Bestämmelser om KBT finns i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension, HKL. KBT, som är inkomstprövat, utges som tilläggsförmån till den som uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension. KBT utges enligt grunder som den enskilda kommunen bestämmer, dock lägst med belopp som beräknat per månad svarar mot den del av den månatliga bostadskostnad som enligt föreskrifter som regeringen meddelar skall täckas av bostadstillägg för att statsbidrag skall lämnas. Statsbidrag utgår under förutsättning att kommunen täcker minst 80 % av den del av den månatliga bostadskostnaden som överstiger 80 kr. men inte 1 500 kr. för ogift pensionär och 1 650 kr. för makar. Kommunerna får statsbidrag med 25 % av sina bidragsberättigade kostnader för KBT.

Bestämmelser om inkomstprövningen finns i 4 och 5 §§ HKL och i riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1979:5) om inkomstberäkning m.m. Enligt 4 § HKL skall bostadstillägget minskas med en tredjedel av den del av den pensionsberättigades årsinkomst som överstiger 750 kr. för den som är gift och 1 000 kr. för annan pensionär.

Till inkomst i HKL:s mening räknas t.ex. tilläggspension (ATP), tjänste-

pension, arbetsinkomst samt avkastning av kapital och fastighet. Vissa inkomster räknas inte som inkomst i detta avseende, så t.ex. folkpension, ATP till den del den föranlett minskning av pensionstillskott, livränta som enligt lagen (1962:321) om allmän försäkring föranlett minskning av pension och periodiskt understöd från nära anhörig (5 § HKL). I riksförsäkringsverkets föreskrifter anges fler undantag, t.ex. bostadsbidrag från kommun och hemsjukvårdsbidrag till vårdbehövande.

Förutom inkomster av pension och förvärvsarbete skall enligt HKL avkastning av förmögenhet beaktas vid beräkning av den försäkrades årsinkomst. Enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter skall vid beräkning av förmögenhet och avkastning därav beaktas tillgångar i form av aktier och obligationer, banktillgodohavanden, kontanter och övriga kapitaltillgångar utom kontanter avsedda för hushåll och löpande utgifter, fordringar, bostadsrättslägenhet, andelar i ekonomiska föreningar, fastigheter samt övrig egendom av större värde utom invalidbil och andra hjälpmedel för handikappade. Vid beräkning av förmögenhetsvärdet av fastighet som avses i 24 § 2 mom. kommunalskattelagen (1928:370), KL, och som den pensionsberättigade bor i, skall värdet tas upp till en fjärdedel av fastighetens taxeringsvärde. Detsamma gäller vid beräkning av värdet av jordbruksfastighet där den pensionsberättigade är bosatt. För en- och tvåfamiljsfastighet som den pensionsberättigade bor i beräknas avkastningen enligt den s.k. schablonmetoden vid taxering till statlig inkomstskatt. Från denna summa får vissa avdrag göras. För jordbruks- och övriga fastigheter beräknas avkastningen till 5 % av fastighetens taxeringsvärde. Om en jordbruksfastighet är utarrenderad och arrendet överstiger den beräknade avkastningen skall i stället arrendeinkomsten anses som avkastning av fastigheten. Gemensamt vid beräkning av avkastning för alla fastigheter är enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter att underskott som uppkommer vid avdrag för skuldränta inte får dras av från övriga inkomster. Enligt riksförsäkringsverkets nämnda föreskrifter beräknas 5 % av värdet av förmögenheten som avkastning. Förmögenhetsavkastningen höjs enligt HKL med 10 % av det belopp som – efter avdrag för skulder – överstiger 120 000 kr. för makar gemensamt och 75 000 kr. för ogift pensionär.

Reglerna innebär att KBT – liksom det s.k. extra avdraget vid beskattning av pensionärer – utgår fullt ut till ålderspensionärer med pensionstillskott eller med så låg ATP att denna inte överstiger vad som kan utgå i pensionstillskott. Vid högre pensionsförmåner eller sidoinkomster av annat slag trappas såväl KBT som det extra avdraget av efter hand som inkomsten stiger.

I juni 1987 uppgår ca 31 % av de försäkrade med ålderspension KBT. Hela antalet ålderspensionärer var drygt 1 500 000 och av dem uppgår knappt 468 000 KBT. Vidare hade andelen folkpensionärer (inkl. även förtids- och änkepensionärer) med KBT under tiden juni 1977–juni 1987 sjunkit från 46,3 % till 29,5 %. Det kan vidare nämnas att det huvudsakligen är ensamstående pensionärer som har KBT. Den största gruppen utgörs av ensamstående kvinnor. KBT-mottagarna kan också indelas i åldersgrupper. I juli 1987 var antalet KBT-mottagare i åldern 65–69 år ca 65 000, i åldern

70–74 år ca 97 000, i åldern 75–79 år ca 135 000 och i åldern över 80 år ca 171 000.

1988/89:SfU2y

I propositionen föreslås att även vissa tjänsteinkomster skall undantas från inkomstprövningen för KBT. Det gäller sådana intäkter av tjänst som avses i 32 § 1 mom. a KL, dvs. avlöning, arvode, traktamente, sportler och annan förmån i pengar, bostad eller annat som utgått för tjänsten. Syftet med förslaget är att minska marginaleffekterna på inkomster av pensionärs förvärvsarbete.

I motionerna Sk19 yrkande 7 av Carl Bildt m.fl. och Sk26 yrkande 6 av Olof Johansson m.fl. begärs att riksdagen beslutar att även inkomst av jordbruksfastighet och av rörelse skall undantas från inkomstunderlaget vid KBT-prövning.

Regeringens förslag i denna del motiveras med bristen på arbetskraft på stora delar av arbetsmarknaden till följd av en allmänt förbättrad ekonomi och en kraftigt ökad efterfrågan på arbetskraft. Enligt utskottets mening är det i första hand bristen på arbetstagare som behöver avhjälpas. Behovet av åtgärder gör sig inte på samma sätt gällande i fråga om egenföretagare. Till detta kommer svårigheten att hitta regler som är lika enkla att tillämpa vid beräkningen av egenföretagares inkomst. I sammanhanget kan också påpekas att ett visst incitament för egenföretagare att fortsätta förvärvsarbete efter uppnådd pensionsålder ligger i att de då inte längre behöver erlagga socialavgifter. Med hänsyn till det anförda anser utskottet att regeringsförslaget i denna del bör bifallas och motionerna Sk19 yrkande 7 och Sk26 yrkande 6 avstyrkas.

I motion Sk19 yrkande 5 begär Carl Bildt m.fl. att riksdagen beslutar att förmögenhetsinnehav med hänsyn till marginaleffekterna inte skall leda till att KBT trappas av. I motion Sk20 yrkande 3 begär Lars Werner m.fl. att en pensionärs förmögenhet till den del den härrör från *egna hem* eller *fritidshus* inte skall påverka beräkningen av KBT. Martin Olsson begär i motion Sk22 yrkande 2 ett tillkännagivande till regeringen om att en översyn och förslag till ändrade regler för KBT behövs i syfte att begränsa marginaleffekterna för främst pensionärer med låga eller genomsnittliga inkomster och med vissa besparingar. Motionären syftar närmast på en översyn av avtrappningsreglerna, särskilt i den del avtrappningen påverkas av besparingar.

Utskottet vill till en början framhålla att det skulle föra långt från de ursprungliga avsikterna bakom KBT om man vid prövningen av en persons rätt till förmånen bortsåg från allt förmögenhetsinnehav. Det är emellertid uppenbart att nuvarande regler innebär att ett sparande inför ålderdomen för den övervägande delen pensionärer eller blivande pensionärer kan få direkt negativa konsekvenser. Detta är olyckligt inte bara för den enskilde spararen utan också för samhället som på andra sätt försöker uppmuntra ett ökat sparande. Utskottet hyser också viss förståelse för de svårigheter som orsakas av att förmögenhet i form av egen bostad eller ett enkelt fritidshus kan medföra reduktion eller bortfall av KBT. Dessa problem accentueras av stigande taxeringsvärden på fastigheter i attraktiva områden. Att utan vidare avskaffa hänsynstagandet till förmögenhet i form av egen bostad eller

fritidsfastighet vid beviljande av KBT skulle emellertid kunna leda till andra nu inte förutsebara effekter.

1988/89:SfU2y

Med hänsyn till det anförda kan det enligt utskottets mening finnas skäl för en översyn av reglerna i detta avseende. Utskottet föreslår därför att skatteutskottet hemställer att riksdagen med anledning av motion Sk22 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om behovet av en översyn av KBT-reglerna. Härigenom tillgodoses i viss mån motionerna Sk19 yrkande 5 och Sk20 yrkande 3. I de delar dessa motioner inte blir tillgodosedda, föreslår utskottet att skatteutskottet avstyrker bifall till dem.

Utöver de motionsyrkanden som nu har behandlats och som har anknytning till regeringens förslag till ändring i HKL har väckts två mera allmänna yrkanden som rör pensioner. Dessa frågor hör till utskottets beredningsområde.

I motion Sk24 yrkande 2 av Gösta Lyngå m.fl. begärs ett tillkännagivande att en höjning av folkpensionen är den för pensionärerna mest angelägna reformen i nuläget. I motion Sk26 yrkande 4 av Olof Johansson m.fl. begärs beträffande beskattningen av pensionärer ett tillkännagivande att en avsevärt höjd grundpension är nödvändig för att långsiktigt kunna lösa frågan om marginaleffekterna för personer med låg pension samt att sittande skatteutredningar bör arbeta med detta syfte.

Utskottet kan konstatera att varje höjning av folkpensionens grundbelopp innebär en avsevärd framtida merkostnad på grund av det stora antalet pensionärer. Med nu gällande basbelopp skulle en höjning med enbart en procentenhet kosta ca 500 000 000 kr. Vad avser marginaleffekter vill utskottet betona att – om man vill behålla nuvarande principiella skattefrihet för de ålderspensionärer som endast uppbär grundpension och pensionstillskott – varje höjning av dessa förmåner medför att avtrappningen av det extra avdraget och KBT måste förskjutas uppåt i inkomstklasserna om inte ännu kraftigare marginaleffekter skall uppstå. Desto svårare blir det också att förklara skillnaderna mot vad som i skattehänseende gäller för förvärvsarbete utan pension i inkomstlägen inom extraavdragsskalan. Utskottet vill hänvisa till att dessa frågor ligger inom ramen för både pensionsberedningens (S 1984:03) och utredningens (Fi 1987:07) om reformerad inkomstbeskattning uppdrag, och utskottet föreslår att skatteutskottet avstyrker bifall till motionerna Sk24 yrkande 2 och Sk26 yrkande 4.

Stockholm den 22 november 1988

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Doris Håvik

Närvarande: Doris Håvik (s), Gullan Lindblad (m), Börje Nilsson (s), Ulla Johansson (s), Sigge Godin (fp), Karin Israelsson (c), Margit Gennser (m), Nils-Olof Gustafsson (s), Ingegerd Elm (s), Margareta Persson (s), Hans Dau (m), Barbro Sandberg (fp), Rune Backlund (c), Margó Ingvardsson (vpk), Ragnhild Pohanka (mp), Maud Björnemalm (s) och Arne Mellqvist (s).

1988/89:SfU2y

Avvikande meningar

1. Gullan Lindblad (m), Sigge Godin (fp), Karin Israelsson (c), Margit Gennser (m), Hans Dau (m), Barbro Sandberg (fp) och Rune Backlund (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Regeringens förslag" och slutar med "yrkande 6 avstyrkas." bort ha följande lydelse:

Regeringens förslag i denna del motiveras med bristen på arbetskraft på stora delar av arbetsmarknaden till följd av en allmänt förbättrad ekonomi och en kraftigt ökad efterfrågan på arbetskraft. I propositionen talas om åtgärder som behövs för att öka de ekonomiska incitamenten för pensionärer att förvärvsarbeta. Utskottet instämmer i denna bedömning men anser inte att det bör vara avgörande för betydelsen av en förvärvsinkomst i KBT-hänseende om förvärvsarbetet utförs till följd av anställning eller i egenverksamhet. Samma regler bör givetvis gälla för tjänsteinkomster och för inkomster av jordbruksfastighet eller rörelse. Utskottet anser därför att skatteutskottet bör hemställa att riksdagen bifaller propositionen i denna del med den ändring som föranleds av bifall till motionerna Sk19 yrkande 7 och Sk26 yrkande 6.

2. Gullan Lindblad, Margit Gennser och Hans Dau (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "till dem." bort ha följande lydelse:

Det förslag om begränsning av marginaleffekter för pensionärer som regeringen lägger fram är enligt utskottets uppfattning inte tillräckligt långtgående. Utskottet anser att förmögenhetsinnehav inte alls bör beaktas vid prövning av en pensionärs rätt till KBT och föreslår att skatteutskottet tillstyrker bifall till motion Sk19 yrkande 5. Härigenom blir också motionerna Sk20 yrkande 3 och Sk22 yrkande 2 tillgodosedda.

3. Margó Ingvardsson (vpk) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "till dem." bort ha följande lydelse:

Utskottet vill till en början framhålla att det skulle föra för långt från de ursprungliga avsikterna bakom KBT om man vid prövningen av en persons rätt till förmånen bortsåg från allt förmögenhetsinnehav. Motion Sk19 yrkande 5 bör därför avslås. Däremot är inte de effekter på rätten till KBT som uppstår vid smärre förmögenheter i form av egna hem eller fritidshus godtagbara. Utskottet anser därför att vid bedömning av en pensionärs rätt till KBT skall bortses från förmögenhet som härrör från egna hem eller fritidshus och föreslår att skatteutskottet tillstyrker bifall till motion Sk20 yrkande 3. En översyn av marginaleffekterna i övrigt vad avser KBT bör

också genomföras i enlighet med vad utskottsmajoriteten anfört med 1988/89:SfU2y anledning av motion Sk22 yrkande 2.

4. Ragnhild Pohanka (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "till dem." bort ha följande lydelse:

Utskottet vill till en början framhålla att det skulle föra för långt från de ursprungliga avsikterna bakom KBT om man vid prövningen av en persons rätt till förmånen bortsåg från allt förmögenhetsinnehav. Däremot är inte de effekter på rätten till KBT som uppstår vid smärre förmögenheter i form av egna hem eller fritidshus godtagbara. Utskottet anser därför att vid bedömning av en pensionärs rätt till KBT skall bortses från förmögenhet som härrör från egna hem eller fritidshus och föreslår att skatteutskottet tillstyrker bifall till motion Sk20 yrkande 3. Motionerna Sk19 yrkande 5 och Sk22 yrkande 2 bör däremot avslås.

5. Karin Israelsson och Rune Backlund (båda c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet kan" och slutar med "yrkande 4." bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motion Sk26 är förhållandena orimliga vad gäller marginaleffekter för personer med låg pension. För att långsiktigt kunna lösa detta problem är det enligt utskottets mening nödvändigt att avsevärt höja grundpensionen så att alla folkpensionärer kan ha en skälig levnadsstandard med tillämpning av åtminstone i huvudsak den ordinarie skatteskalan. Sittande skatteutredningar, i första hand utredningen (Fi 1987:07) om reformerad inkomstbeskattning, bör därför arbeta med detta syfte. Utskottet föreslår att skatteutskottet tillstyrker bifall till motion Sk26 yrkande 4. Härigenom tillgodoses också i viss mån syftet med motion Sk24 yrkande 2.

6. Ragnhild Pohanka (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet kan" och slutar med "yrkande 4." bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motion Sk24 får den förbättring av reglerna för KBT som föreslås i propositionen inte vara en ursäkt för att permanenta de låga folkpensionerna. Enligt utskottets uppfattning är en höjning av folkpensionen, som ger större frihet åt pensionärerna i valet mellan att fortsätta förvärvsarbeta efter pensionen och att låta bli, den för pensionärerna mest angelägna reformen i nuläget. Utskottet föreslår därför skatteutskottet att tillstyrka bifall till motion Sk24 yrkande 2. Härigenom tillgodoses också i viss mån syftet med motion Sk26 yrkande 4.

Margó Ingvardsson (vpk) anför:

I motionerna Sk24 och Sk26 framhålls betydelsen av en avsevärt höjd grundpension. En på sikt höjd grundpension är också enligt min mening nödvändig för att tillförsäkra alla folkpensionärer en skälig levnadsstandard. Detta har också i andra sammanhang framhållits av vänsterpartiet kommunisterna. Jag har för dagen inte något yrkande men vänsterpartiet kommunisterna avser att senare återkomma i frågan.

