

Nr 19

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner angående deltids- och korttidsanställdas samt låginkomsttagares ställning inom tilläggspensioneringen.

Socialförsäkringsutskottet har i ett sammanhang behandlat följande motioner, nämligen

1) motionen 1971:97 av herr Jonasson m. fl. (c), i vilken hemställts "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt prövning samt förslag rörande en sådan reformering av berörda regler inom tilläggspensioneringen att den nuvarande disproportionen mellan avgift och förmån för deltids- och korttidsanställda samt låginkomsttagare avlägsnas i enlighet med vad i motionen anförts";

2) motionen 1971:701 av fröken Andersson i Stockholm m. fl. (c), i vilken hemställts "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om skyndsamt utredning med sikte på att åstadkomma större rättvisa inom ATP-systemet för dem som inte kommer upp i pensionsgrundande inkomst men för vilka arbetsgivaravgift ändå erlagts";

3) motionen 1971:722 av herrar Romanus (fp) och Möller i Göteborg (fp), i vilken hemställts "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om förslag till sådan reformering av ATP-systemet, att den nuvarande disproportionen mellan avgifter och förmåner för del- och korttidsanställda avlägsnas".

Gällande bestämmelser

Rätt till tilläggspension grundas på inkomst av det förvärvsarbete som den försäkrade utför under sin aktiva tid. Pensionen är avvägd i förhållande till denna inkomst.

Pensionsgrundande inkomst inom tilläggspensioneringen motsvarar summan av inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete i den mån summan överstiger en viss minimigräns, det vid årets ingång gällande basbeloppet. Maximigränsen för beräkning av pensionsgrundande inkomst utgör sju och en halv gånger det vid årets ingång gällande basbeloppet. Om både inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete föreligger för samma år, görs basbeloppsavdraget i första hand på inkomsten av anställning. Det belopp, som på grund av maximeringsregeln inte skall beaktas, avräknas däremot i första hand på inkomsten av annat förvärvsarbete.

För varje år, för vilket pensionsgrundande inkomst fastställs för en

försäkrad, skall *pensionspoäng* tillgodoräknas honom. Pensionspoängen utgör den pensionsgrundande inkomsten delad med basbeloppet vid årets ingång.

Alderspension utgår, under förutsättning att pensionspoäng tillgodoräknats den försäkrade för minst tre år, fr. o. m. den månad under vilken den försäkrade fyller 67 år med möjlighet till förtida och uppskjutet pensionsuttag enligt särskilda regler.

Storleken av den ålderspension som börjar utgå vid 67 års ålder utgör 60 % av produkten av basbeloppet för den månad, för vilken pensionen skall utges, och medeltalet av de pensionspoäng som tillgodoräknats den försäkrade eller, om pensionspoäng tillgodoräknats honom för mer än 15 år, medeltalet av de 15 högsta poängtalerna (femtonårsregeln). Full ålderspension kan enligt huvudregeln utgå endast om pensionspoäng tillgodoräknats den försäkrade för minst 30 år. Har pensionspoäng tillgodoräknats honom för mindre än 30 år, skall ovan nämnda produkt minskas med $1/30$ för varje år som antalet poängår understiger 30 (trettioårsregeln). I fråga om försäkrad som är född år 1923 eller tidigare gäller övergångsbestämmelser, som innebär att ett mindre antal år än 30 krävs för full pension.

Avgift till pensioneringen erläggs i fråga om inkomst av anställning av arbetsgivaren och i fråga om inkomst av annat arbete av den försäkrade själv. Genom avtal mellan parterna i ett arbetsförhållande kan bestämmas att arbetsersättning, som enligt gängse regler ej utgör anställningsinkomst, skall likställas med sådan inkomst (likställighetsavtal). Avgifterna beräknas i princip på den del av inkomsten som överstiger basbeloppet. I fråga om arbetsgivaravgifter tillämpas detta i huvudsak så, att arbetsgivaravgiften beräknas på den sammanlagda lönesumman, minskad med produkten av basbeloppet och antalet anställda. Därvid räknas den som varit anställd med full arbetstid under hela året såsom en anställd, den som varit anställd på heltid under en månad såsom en tolfedels anställd, den som varit anställd på halvtid under hela året såsom en halv anställd o. s. v. Innebörden av full arbetstid bestäms i regel med ledning av kollektivavtal. Lönebelopp för en anställd överstigande 7,5 gånger basbeloppet inräknas ej i den summa på vilken pensionsavgiften beräknas. — I fråga om avgifter, som den försäkrade själv skall erlägga på grund av inkomst av annat förvärvsarbete, utgörs avgiftsunderlaget av den pensionsgrundande inkomsten, i vad denna härrör från annat förvärvsarbete.

De ovan angivna reglerna kan i vissa fall leda till att pensionsavgift erläggs av arbetsgivare utan att motsvarande pensionspoäng tillgodoförs den anställde. Som exempel härpå kan anföras följande två fall. (I båda fallen har förutsatts att basbeloppet vid årets ingång är 6 400 kronor.)

I. En person har såsom enda arbetsinkomst lön från en anställning som varar tre månader. Lönen utgör för hela anställningstiden 6 000 kronor. Arbetsgivaren erlägger arbetsgivaravgift på lönebeloppet minskat

med 1/4 av basbeloppet, alltså på $(6\ 000 - 1\ 600 =)$ 4 400 kronor, men någon pensionsgrundande inkomst beräknas likväl inte, eftersom arbetsinkomsten inte överstiger basbeloppet.

II. En person har såsom arbetsinkomst dels 8 000 kronor på grund av verksamhet i egen rörelse, dels 10 000 kronor på grund av sex månaders anställning. För den sistnämnda inkomsten erlägger arbetsgivaren arbetsgivaravgift som beräknas på lönen minskad med hälften av basbeloppet, alltså på $(10\ 000 - 3\ 200 =)$ 6 800 kronor. Den försäkrade är skyldig att själv erlägga egenavgift till pensioneringen på inkomsten av rörelsen. Eftersom avdraget för basbeloppet vid beräkning av den pensionsgrundande inkomsten i första hand skall göras på inkomsten av anställning och denna inkomst i förevarande fall överstiger basbeloppet, skall egenavgift beräknas på hela inkomsten av förvärvsarbete. Resultatet i detta fall kan sägas vara att pensionsavgift erläggs för inkomster på $(6\ 800 + 8\ 000 =)$ 14 800 kronor men den pensionsgrundande inkomsten stannar vid $(10\ 000 + 8\ 000 - 6\ 400 =)$ 11 600 kronor, eller med andra ord att de pensionsavgifter som arbetsgivaren erlägger för den försäkrade inte i sin helhet får någon motsvarighet i pensionspoäng för den försäkrade.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor som rör förhållandet mellan avgifter och förmåner inom ATP har varit föremål för uppmärksamhet i riksdagen alltsedan tillkomsten av tilläggs-pensioneringen. Likaså har motioner om trettioårs- och femtonårsreglerna behandlats så gott som varje år. För riksdagsbehandlingen under senare år hänvisas till 2LU 1968:4, 1969:17 samt 1970:3 och 33.

Utskottet

I förevarande motioner behandlas frågor som rör sambandet mellan avgifter och förmåner inom ATP-systemet. I motionerna 1971: 97 och 1971: 722 kritiserar förhållandet att deltids- och korttidsanställda i många fall inte erhåller pensionsrätt trots att pensionsavgift erlagts av arbetsgivaren eller inte erhåller så stor pensionsrätt som avgiften egentligen motiverar. Motionerna innehåller yrkanden om förslag till sådan reformering av lagstiftningen att disproportionen mellan avgifter och förmåner avlägsnas i berörda fall. Motionen 1971: 701 tar endast upp de fall där avgift erläggs av arbetsgivaren utan att pensionsrätt tillkommer den anställde. I motionen anhålls om utredning i syfte att åstadkomma större rättvisa för dem som inte kommer upp i pensionsgrundande inkomst men för vilka arbetsgivaravgift ändå erlagts. Detta bör enligt motionärerna ske i den formen att berörda arbetstagare tillställs de arbetsgivaravgifter som utbetalats för honom eller henne.

De regler i lagen om allmän försäkring som motionsyrkandena i

huvudsak anknyter till gäller dels beräkning av den försäkrades pensionsgrundande inkomst och dels beräkning av avgiftsunderlaget på vilket arbetsgivaren skall erlägga pensionsavgift. Vid fastställande av pensionsgrundande inkomst för ett år reduceras den sammanlagda inkomsten av anställning och annat förvärvsarbete med ett basbelopp. För denna del av inkomsten anses folkpensioneringen erbjuda ett tillfredsställande pensionsskydd. Vid beräkning av avgiftsunderlaget, som i princip utgörs av den av arbetsgivaren utbetalda lönesumman, görs också avdrag med basbelopp. Avdraget uppgår till ett helt basbelopp för en årsarbetare men minskas proportionellt i förhållande till anställningstiden om den försäkrade inte varit anställd hos arbetsgivaren full tid under hela året. Det nuvarande systemet innebär således att man vid beräkning av pensionsgrundande inkomst alltid avräknar ett helt basbelopp men att man vid fastställande av avgift gör avdrag med mindre än ett basbelopp, om den försäkrade varit deltids- eller korttidsanställd och alltså inte arbetat full tid under hela året.

Alltsedan år 1960 har riksdagen så gott som varje år avslagit motionsyrkanden med samma syfte som de nu aktuella. Andra lagutskottet, som behandlat motionsyrkandena, har framhållit att tilläggs pensioneringen bygger på ett fördelningssystem, att arbetsgivaravgifterna debiteras och inbetalas kollektivt, att registrering av inbetalda avgifter inte sker individuellt för varje försäkrad och att det på grund härav inte är möjligt att åstadkomma absolut överensstämmelse mellan inbetald avgift och tillgodoförd pensionspoäng. Ett genomförande av föreslagna ändringar har utskottet ansett äventyra de stora fördelar som är förenade med tilläggs pensioneringens enhetliga uppbyggnad.

Socialförsäkringsutskottet vill för egen del framhålla att den bristande överensstämmelsen mellan avgifter och förmåner som föreligger inte går ut över den försäkrades rätt till pension. Den korttids- och deltidsanställda får alltid — liksom den heltidsarbetande — rätt till pension för alla förvärvsinkomster som överstiger basbeloppet och understiger det för alla försäkrade föreskrivna maximibeloppet. Denna pensionsrätt tillerkännes honom oberoende av om arbetsgivaren betalat in avgifter eller ej. Fall kan alltså förekomma där pensionsrätt i praktiken föreligger utan att avgift är betald, på samma sätt som avgift — såsom motionärerna framhåller — i vissa fall kan betalas utan att helt eller delvis ge upphov till pensionsrätt. Det kan knappast vara motionärernas avsikt att en ökad överensstämmelse mellan avgift och förmån skall ske genom att fränkänna försäkrade pensionsrätt i fall där avgift inte erlagts. Motionärerna torde endast eftersträva en ökad överensstämmelse i de fall där pensionsrätt inte fullt ut tillerkännes den försäkrade i förhållande till inbetalda avgifter. Ett sätt att tillgodose detta önskemål skulle vara att arbetsgivaren befrias från skyldigheten att erlägga avgift i motsvarande grad. En sådan avgiftsbefrielse skulle enligt utskottets

mening inte på något mera påtagligt sätt stärka de deltids- och korttidsanställdas ställning i ATP-systemet. Härtill kommer att praktiska möjligheter att genomföra en avgiftsbefrielse av detta selektiva slag knappast torde föreligga i ett avgiftssystem som bygger på fördelningsmetod. Detsamma gäller en sådan överföring av erlagda avgiftsmedel till de anställda som förordas i en av motionerna. Med hänvisning till det nu anförda och till de skäl som tidigare åberopats mot en ändring av avgiftssystemet inom tilläggs pensioneringen i linje med önskemålen i förevarande motioner avstyrker utskottet bifall till motionsyrkandena.

I motionen 1971: 97 behandlas också frågan om de s. k. trettio- och femtonårsreglerna. I princip gäller för erhållande av full ålderspension inom tilläggs pensioneringen att pensionspoäng skall ha tillgodoräknats den försäkrade i 30 år. Pensionen beräknas på genomsnittet av pensionspoängen under de 15 år då poängen varit högst.

Motionärerna gör gällande att berörda regler missgynnar dem som har låga inkomster och som kommer tidigt ut i förvärvslivet. Trettioårsregeln innebär att avgifter som inbetalas för en försäkrad med mer än 30 pensionsår inte tillför den försäkrade någon ökad pensionsrätt. Femtonårsregeln är enligt motionärerna endast till nytta för de grupper som har brant stigande inkomster under senare delen av sin aktiva tid. De som har lägre inkomster har i regel en relativt jämn inkomstutveckling. Motionärerna vill att reglerna skall ses över i syfte att eliminera nuvarande orättvisor gentemot låginkomstgrupperna.

Andra lagutskottet har vid åtskilliga tillfällen tagit ställning till motionsyrkanden av samma innebörd. I sina av riksdagen godkända utlåtanden har utskottet avstyrkt motionerna med följande motivering. Regeln om 30 pensionsgrundande år har sin förebild inom den statliga pensioneringen. Genom att antalet poänggivande år som fordras för full pension begränsats till 30, tillgodoses sådana försäkrade som på grund av studier eller annan utbildning inträder i förvärvslivet vid en högre ålder. Även kvinnor, som på grund av barns börd och omvårdnad om barnen under några år är förhindrade att ha förvärvsarbete, har fördel av trettioårsregeln. Detsamma gäller personer som på grund av sjukdom eller arbetslöshet tvingas vara borta från förvärvslivet under längre tid. Regeln får anses innefatta en lämplig avvägning mellan olika arbetstagarers pensionsintressen. Femtonårsregeln innebär enbart fördelar för den försäkrade, så snart någon förändring skett i realinkomsten under de pensionsgrundande åren. Den omständigheten att vissa grupper kan ha större fördel av regeln än andra motiverar inte att regeln tas bort.

Enligt socialförsäkringsutskottets mening saknas anledning för riksdagen att frånträda sina under tidigare år gjorda ställningstaganden. Utskottet avstyrker därför motionen även i denna del. I samband härmed vill utskottet erinra om att pensionsålderskommittén under sitt utred-

ningsarbete angående en sänkning av pensionsåldern och standardsäkring av pensionerna inte torde kunna undgå att beröra trettio- och femtonårsreglerna.

Under åberopande av det anförda får utskottet hemställa

- A. att motionen 1971: 97, såvitt avser sambandet mellan avgift och förmån inom tilläggpensioneringen, motionen 1971: 701 och motionen 1971: 722 inte föranleder någon riksdagens åtgärd;
- B. att motionen 1971: 97, såvitt avser trettio- och femtonårsreglerna, inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 20 april 1971

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Ringaby (m)*, fröken Sandell (s), herrar Magnusson i Nennesholm (c), Karlsson i Ronneby (s), Mundebo (fp), 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) och herr Signell (s)*.

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservationer

1) vid *utskottets hemställan under A.* av herrar Ringaby (m), Magnusson i Nennesholm (c), Mundebo (fp), Björck i Nässjö (m), fröken Pehrsson (c), herr Andersson i Nybro (c) och fröken Bergström (fp) som ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 4 med orden "Alltsedan år" och slutar på s. 5 med orden "till motionsyrkandena" bort ersättas med text av följande lydelse.

"En konsekvens av de nu redovisade reglerna angående tilläggpensioneringens finansiering är att betydande avgifter erläggs av arbetsgivare för korttids- och deltidanställda utan att de anställda erhåller pensionsrätt eller så stor pensionsrätt som avgifterna egentligen motiverar. Detta förhållande upplevs ofta — framför allt på sådana arbetsplatser där inbetalda arbetsgivaravgifter lätt uppfattas som avsedda för pensioneringen av just de på arbetsplatsen anställda — som klart otillfredsställande. Utskottet är införstått med att ett betraktelsesätt av detta slag inte låter sig helt väl förena med en finansieringsmetod som bygger på ett renodlat fördelningssystem. I ett sådant kan det med fog hävdas att arbetsgivarens totala lönekostnad skall utgöra avgiftsunderlag vid beräk-

ning av tilläggspensionsavgift, alldeles oberoende av om hans anställda tjänar in någon pensionsrätt eller ej. Den fördelningsmetod som ligger till grund för finansieringen av den svenska tilläggspensioneringen är emellertid inte renodlad på detta sätt utan har i väsentliga avseenden modifierats. Trots arbetsgivaravgiftens kollektiva karaktär har man således eftersträvat att nå en viss överensstämmelse mellan den lön, som grundar förmånsrätt, och den lön på vilken avgiften beräknas. Avgift erläggs t. ex. inte för lön till anställd som före avgiftsårets ingång fyllt 65 år, eftersom man vid denna ålder inte längre kan tjäna in pensionspoäng. Inte heller erläggs i princip avgift för de delar av lönen som understiger ett basbelopp eller överstiger $7\frac{1}{2}$ gånger basbeloppet, eftersom dessa delar av inkomsten inte är pensionsgrundande. Som utskottet ovan anfört kan emellertid avdragsreglerna i sistnämnda hänseende ge otillfredsställande resultat i fråga om korttids- och deltidsanställda. En översyn av avgiftssystemet inom tilläggspensioneringen i syfte att åstadkomma ökad överensstämmelse mellan avgifter och förmåner för dessa grupper, i linje med önskemålen i förevarande motioner, bör därför komma till stånd. Utskottet tillstyrker alltså förevarande motionsyrkanden i så måtto att utskottet föreslår att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om en översyn av detta slag."

dels ock att utskottet under A. bort hemställa

"att riksdagen med bifall till motionen 1971: 97., såvitt avser sambandet mellan avgift och förmån inom tilläggspensioneringen, och motionen 1971: 722 samt med anledning av motionen 1971: 701 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om sådan reformering av ATP-reglerna att den nuvarande disproportionen mellan avgift och förmån för deltids- och korttidsanställda undanröjes".

2) vid *utskottets hemställan under B.* av herr Magnusson i Nennesholm, fröken Pehrsson och herr Andersson i Nybro (alla c) som ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med orden "Andra lagutskottet" och slutar på s. 6 med orden "trettio- och femtonårsreglerna" bort ersättas med text av följande lydelse.

"Vid tidigare riksdagsbehandling har beträffande trettioårsregeln hävdats att den innefattar en lämplig avvägning mellan olika arbetstagares pensionsintressen. Regeln innebär sålunda fördelar för försäkrade, som till följd av studier har relativt få pensionsgrundande år. Detsamma gäller för kvinnor, som på grund av omvårdnad av barn under ett antal år är förhindrade att förvärvsarbeta. Även långtidssjuka och arbetslösa kan ha fördelar av regeln. Beträffande femtonårsregeln har gjorts gällande att regeln innebär enbart fördelar för en försäkrad så snart förändring skett i realinkomsten under de pensionsgrundande åren.

Trettioårs- och femtonårsreglerna innebär onekligen beaktansvärda

fördelar för stora grupper försäkrade. Utskottet har inte för avsikt att föreslå någon försämring för dessa grupper. Det finns emellertid vissa grupper — främst låginkomsttagare — som inte i samma utsträckning som andra kan tillgodogöra sig fördelarna av de berörda reglerna. Inkomsttagare tillhörande dessa grupper har relativt konstant årsinkomst på låg nivå. De har ofta betydligt mer än 30 år i förvärvslivet. Utskottet anser det angeläget att man på något sätt ger den berörda gruppen försäkrade pensionsrätt även för pensionsgrundande år som överstiger 30. Hur detta skall ske får närmare utredas. I det sammanhanget bör också övervägas om man inte genom en alternativ regel kan kompensera sådana försäkrade som f. n. har relativt liten fördel av femtonårsregeln.”

dels ock att utskottet under B. bort hemställa

”att riksdagen med bifall till motionen 1971: 97, såvitt avser trettio- och femtonårsreglerna, i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om utredning i enlighet med vad utskottet anfört”.