

Nr 33

Utlåtande i anledning av motioner angående förmånerna inom den allmänna försäkringen för deltids- och korttidsanställda, m. m.

Andra lagutskottet har behandlat fyra till lagutskott hänvisade motioner.

1) De likalydande motionerna I: 31 av herr *Carlsson, Eric, m. fl.* samt II: 36 av herr *Jonasson m. fl.*

I motionerna behandlas dels frågan om sambandet mellan avgifter och pensionsgrundande inkomst i vissa fall i ATP-systemet, dels frågan om femtonårs- och trettioårsreglerna. I detta utlåtande behandlas endast förstnämnda fråga. Övriga delar av motionerna har behandlats i utlåtandet 2LU 1970: 3.

I motionerna yrkas »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsam prövning samt förslag rörande en sådan reformering av berörda regler inom tilläggs pensioneringen att den nuvarande disproportionen mellan avgift och förmån för deltids- och korttidsanställda samt låginkomsttagare avlägsnas i enlighet med vad i motionen anförts».

2) De likalydande motionerna I: 414 av herr *Österdahl m. fl.* och II: 587 av herrar *Jönsson* i Ingemarsgården och *Jonsson* i Mora. I motionerna yrkas »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om skyndsam prövning samt förslag till sådan ändring i bestämmelserna om beräkning av pensionsgrundande inkomst att basbeloppsavdraget fördelas på inkomsten av anställning och inkomsten av annat förvärvsarbete i förhållande till inkomstdelarnas storlek».

Riksförsäkringsverket har avgivit remissyttrande.

Gällande bestämmelser

Pensionsgrundande inkomst inom tilläggs pensioneringen för ett år utgöres i princip av summan av den försäkrades inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete för året, i den mån summan överstiger det för året gällande basbeloppet, d. v. s. ett belopp som motsvarar 4 000 kronor i 1957 års penningvärde, 6 300 i april 1970, men icke överstiger 7,5 gånger basbeloppet. Basbeloppet avräknas i första hand mot inkomsten av anställning. På den pensionsgrundande inkomsten beräknas *pensionspoäng*, som i sin tur ligger till grund för bestämmandet av de förmåner som skall utgå från försäkringen. För varje år, för vilket pensionsgrundande inkomst fastställts för försäkrad, skall pensionspoäng tillgodoräknas

honom. Pensionspoäng beräknas på så sätt att den pensionsgrundade inkomsten delas med det vid årets ingång gällande basbeloppet. Full ålderspension kan enligt huvudregeln utgå endast om pensionspoäng för 30 år tillgodoräknats den försäkrade. 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. Pensionen uträknas med utgångspunkt i medelpoängen under ett antal år, enligt huvudregeln medelpoängen under de 15 år då poängen varit högst. Ålderspension förutsätter att pensionspoäng tillgodoräknats för minst tre år.

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 tolftefels 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. Arbetstiden redovisas i regel i form av arbetad eller avlönad tid. När arbetad tid redovisas, vilket är vanligast, skall samtliga under året utförda arbetstimmar, inklusive övertid, tas med. Frånvarotid på grund av sjukdom, semester, militärtjänst e. d. skall inte medräknas. Särskilda beräkningsmetoder tillämpas beträffande vissa yrkeskategorier såsom musiker, lärare och skådespelare. Om arbetsgivaren ej registrerat den arbetade tiden måste omräkning göras. Detta gäller bl. a. månadsavlönade samt vid beting och sådant ackordsavlönat arbete, där arbetstiden inte registrerats. Lönebelopp för en anställd överstigande 7,5 gånger basbeloppet inräknas ej heller i den summa på vilken pensionsavgiften beräknas. — I fråga om avgifter, som skall erläggas på grund av inkomst av annat förvärvsarbete, sker beräkningen på den pensionsgrundande inkomsten, i vad denna härrör från annat förvärvsarbete.

De ovan angivna reglerna kan i vissa fall leda till att pensionsavgift erlägges av arbetsgivare utan att motsvarande pensionspoäng tillgodoföres den anställde. Såsom exempel härpå må anföras följande två fall. (I båda fallen har förutsatts att basbeloppet är 6 000 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 $\frac{1}{4}$ av basbeloppet, alltså å (6 000—1 500=) 4 500 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 6 000 kronor på grund av fyra månaders anställning. För den sistnämnda inkomsten erlägger arbetsgivaren arbetsgivaravgift som be-

räknas på lönen minskad med en tredjedel av basbeloppet, alltså på $(6\ 000 - \frac{1}{3} \times 6\ 000 =)$ 4 000 kronor. Den försäkrade är skyldig att själv erlägga avgift till pensioneringen på inkomsten av rörelse. Eftersom avdraget för basbeloppet i första hand skall göras på inkomsten av anställning, som i förevarande fall är lika stor som basbeloppet, beräknas avgiften på hela inkomsten av annat förvärvsarbete. Resultatet i detta fall kan sägas vara, att pensionsavgift beräknas även på delar av inkomsten, som ligger inom basbeloppet, eller att de pensionsavgifter arbetsgivaren erlägger för den försäkrade inte får någon motsvarighet i pensionspoäng för den försäkrade.

Pensionsgrundande inkomst bestäms i regel med ledning av den försäkrades taxering till statlig inkomstskatt. Därvid utnyttjas det till skattemyndigheterna ingivna deklarationsmaterialet.

Tilläggsavgift räknas antingen ut genom automatisk databehandling hos länsstyrelsen eller eljest hos den lokala skattemyndighet där den försäkrade taxeras till statlig inkomstskatt.

Arbetsgivaravgift bestäms av riksförsäkringsverket. Avgiftsunderlaget beräknas i regel med ledning av arbetsgivaruppgift lämnad på särskild blankett. Två typer av blanketter används. Blankett 1 är avsedd för arbetsgivare med högst tio personer att redovisa. På denna blankett lämnas uppgift för varje arbetstagare om bl. a. utförda arbetstimmar under året och det slag av arbete arbetstagaren varit sysselsatt i. Blankett 2 används av arbetsgivare som skall redovisa mer än tio personer. Uppgifterna på denna blankett lämnas inte för varje arbetstagare utan avser bl. a. totala antalet timmar arbetad tid eller avlönad tid för olika arbetstagar-kategorier med hänsyn till längden av de arbetsveckor som är gällande för dem enligt kollektivavtal eller motsvarande överenskommelser.

Arbetsgivaruppgiften lämnas före utgången av januari månad året efter utgifts-året till den lokala skattemyndighet, inom vars tjänstgöringsområde uppgiftslämnaren skall taxeras till statlig inkomstskatt eller, om han inte skall taxeras till sådan skatt, har bedrivit sin huvudsakliga verksamhet. Vid arbetsgivaruppgiften, som lämnas i två exemplar, skall fogas ett exemplar av kontrolluppgifterna enligt 37 § taxeringsförordningen. Riksförsäkringsverket kan medge befrielse från denna skyldighet, vilket i regel gjorts för arbetsgivare med mer än 50 anställda.

Den lokala skattemyndigheten har att i vissa hänseenden granska arbetsgivaruppgifterna och att därefter insända ett exemplar av dem till riksförsäkringsverket. Uppgifterna skall sändas in successivt med början omkring den 15 februari året efter utgiftsåret. Huvuddelen av uppgifterna bör ha sänts in senast den 1 maj samma år. Ett exemplar av uppgifterna behålles av den lokala skattemyndigheten.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor som rör förhållandet mellan avgifter och förmåner inom ATP har varit föremål för uppmärksamhet i riksdagen alltsedan tillkomsten av tilläggs-pensioneringen. För den tidigare riksdagsbehandlingen hänvisas till i 2LU 1968: 4 och 1969: 17.

Remissyttrande

I anslutning till motionerna har utskottet begärt att riks försäkringsverket måtte avge yttrande över frågan om det är praktiskt möjligt att göra den justeringen i nuvarande ordning att, i fall då en arbetsgivare för en försäkrad inte fått dra av ett helt basbelopp vid beräkning av arbetsgivaravgiften, resterande del av basbeloppet får avräknas i samband med debiteringen av tilläggs pensionsavgiften för inkomst som den försäkrade haft av annat förvärvsarbete än anställning.

Verket redogör i sitt yttrande för gällande bestämmelser och anför vidare:

Om med frågan avses att resultatet av den i riks försäkringsverket gjorda beräkningen av avgiftsunderlag i ifrågavarande fall skulle kunna individuellt överföras till den lokala skattemyndighet som fastställer den pensionsgrundande inkomsten och läggas till grund för egenavgiften, måste svaret bli klart nekande. Detta framgår redan därav att individuella uppgifter om arbetstiden över huvud taget inte redovisas till riks försäkringsverket för det långt övervägande antalet arbetstagare, nämligen de vilkas arbetsgivare använder blankett 2 till arbetsgivaruppgift.

Den möjlighet som kan övervägas är därför att den lokala skattemyndigheten vid fastställande av den pensionsgrundande inkomsten gör en beräkning av vilket basbeloppsavdrag arbetsgivaren får göra och gör denna beräkning med tillämpning av de regler som tillämpas av riks försäkringsverket men på grundval av det material som föreligger i ärendet rörande pensionsgrundande inkomst, dvs. i huvudsak den försäkrades självdeklaration och därtill hörande kontrolluppgifter. En sådan ordning skulle inte ge någon garanti för att beräkningen ger samma resultat som beräkningen i ärendet rörande arbetsgivaravgift. Under förutsättning att den lokala skattemyndighetens beräkning kan göras på ett något så när fullständigt och tillförlitligt underlag synes detta dock inte vara något avgörande skäl emot den nu angivna metoden.

Som framgår av den förut lämnade redogörelsen måste den lokala skattemyndigheten för att kunna göra en beräkning av basbeloppsavdraget ha tillgång till uppgift om arbetsgivaren, arbetets art och arbetad eller ev. avlönad tid. Det är inte tillräckligt med uppgift om tidpunkterna för anställningens början och slut utan redovisningen måste lämnas så att de vid beräkning av arbetsgivaravgift gällande reglerna kan tillämpas (vid redovisning av arbetad tid skall t. ex. sjuktid och semester ej räknas in men däremot övertid).

Det kan konstateras att det deklaramaterial som läggs till grund vid bestämmandet av pensionsgrundande inkomst f. n. regelmässigt inte är tillräckligt för att beräkning av basbeloppsavdrag för anställningsinkomst skall kunna göras. Med detta material som grund skulle de lokala skattemyndigheterna tvingas att i de flesta fall med blandad inkomst göra en utredning genom att inhämta kompletterande uppgifter från den försäkrade och/eller arbetsgivaren.

En förutsättning för att de lokala skattemyndigheterna skall kunna utan en oproportionerlig arbetsbelastning göra en beräkning av basbeloppsavdrag är därför att åtgärder vidtas för att deklaramaterialet kompletteras med de för beräkningen erforderliga uppgifterna. Detta torde innebära inte bara att deklaramaterialens utformning påverkas utan även att arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet utvidgas, då den försäkrade i många fall inte kan antas ha tillgång till de behövliga uppgifterna.

Också efter att åtgärder av det angivna slaget vidtagits kvarstår som ett ovisshetsmoment frågan i vilken utsträckning materialet faktiskt kommer att vara till-

räckligt för beräkningen. Det synes troligt att särskild utredning ändock måste göras i relativt många fall. Detta kan bli särskilt tyngande om den försäkrade haft många arbetsgivare under året, vilket inte är ovanligt. Det kan sålunda bli fråga om en kännbar arbetsökning för de lokala skattemyndigheterna. Detta måste beaktas då de lokala skattemyndigheternas resurser enligt riks försäkringsverkets mening inte medger att de medverkar i arbetet med de nuvarande arbetsgivaruppgifterna i sådan utsträckning som riks försäkringsverket anser önskvärd.

Slutsatsen av det nu anförda blir enligt riks försäkringsverkets mening att en beräkning av basbeloppsavdrag i det i promemorian avsedda syftet inte synes utesluten men att dess genomförande förutsätter åtgärder för att göra erforderliga uppgifter tillgängliga för de lokala skattemyndigheterna och att förfarandet kan förutses medföra en icke oväsentlig arbetsökning för de lokala skattemyndigheterna och arbetsgivarna.

Riks försäkringsverket har inte i detta sammanhang haft anledning eller möjlighet att gå in på frågan om det är tänkbart att med mera schablonartade metoder i större eller mindre utsträckning tillgodose de önskemål som föranlett de ifrågasvarande motionerna.

Utskottet

I förevarande motioner behandlas frågor som rör sambandet mellan avgifter och förmåner inom ATP-systemet. I motionerna I: 31 och II: 36 hävdas att reglerna är särskilt ogynnsamma för deltids- och korttidsanställda. I många fall erläggs pensionsavgifter för sådana anställda utan att de erhåller motsvarande pensionsrätt. Motionärerna pekar särskilt på reglernas verkningar för försäkrade med inkomst av både anställning och annat förvärvsarbete. Det problemet tas upp också i motionerna I: 414 och II: 587.

Försäkrad med inkomst av både anställning och annat förvärvsarbete får i princip räkna båda inkomstdelarna som pensionsgrundande. Vid fastställande av pensionsgrundande inkomst för ett år skall från den sammanlagda inkomsten av anställning och annat förvärvsarbete dras av ett basbelopp. Detta basbelopp skall i första hand avräknas på inkomsten av anställning. Denna regel får betydelse för den egenavgift den försäkrade skall betala för inkomst av annat förvärvsarbete. Egenavgiften fastställs nämligen på grundval av den del av den pensionsgrundande inkomsten som härrör från annat förvärvsarbete. Överstiger anställningsinkomsten ett basbelopp kommer därför hela inkomsten av annat förvärvsarbete att belastas av egenavgift. Systemet kan sägas innebära att vid beräkning av pensionsgrundande inkomst ett basbelopp alltid skall avräknas, medan vid fastställande av avgift avdraget blir mindre än ett basbelopp, om den försäkrade såsom anställd inte arbetat full tid under ett år.

Båda motionsparen syftar till en ändring i gällande regler. Motionerna I: 31 och II: 36 innehåller ett allmänt yrkande att förslag skall framläggas, som avlägsnar disproportionen mellan avgifter och förmåner i berörda fall. I motionerna I: 414 och II: 587 yrkas, att förslag skall framläggas om ändring i reglerna så att vid beräkning av pensionsgrundande inkomst basbeloppsavdraget fördelas på inkomsten

av anställning och inkomsten av annat förvärvsarbete i förhållande till inkomstdelarnas storlek. En följd härav skulle bli att egenavgiften blir rättvisare avvägd.

Riksförsäkringsverket har på utskottets begäran avgivit yttrande över den i förhållande till motionsyrkandena begränsade frågeställningen, om det är praktiskt möjligt att göra den justeringen i nuvarande ordning att, i fall då en arbetsgivare för en försäkrad inte fått dra av ett helt basbelopp vid beräkning av arbetsgivaravgiften, resterande del av basbeloppet får avräknas i samband med debitering av egenavgiften. Verket har anfört att en sådan ändring i nuvarande system inte är utesluten men att den förutsätter förändringar som kan förutses medföra en icke oväsentlig arbetsökning för de lokala skattemyndigheterna och arbetsgivarna. Åtgärder måste nämligen vidtas så att de lokala skattemyndigheterna får tillgång till erforderliga uppgifter. I första hand blir det nödvändigt med en utökning av uppgiftsskyldigheten för både arbetsgivare och anställda i samband med deklarations-skyldigheten.

Riksdagen har under 1960-talet så gott som varje år avslagit motionsyrkanden med samma syfte som de aktuella. Andra lagutskottet, som behandlat motionsyrkandena, har framhållit att tilläggs pensioneringen bygger på ett fördelnings-system, 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 förknippade med tilläggs pensioneringens enhetliga uppbyggnad.

De skäl som tidigare anförts mot genomförande av förslag av den art som de förevarande motionerna innehåller är enligt utskottets mening alltjämt giltiga. Redan en i förhållande till motionsyrkandena så begränsad ändring i nuvarande ordning, som riksförsäkringsverket yttrat sig över, visar vilka vanskligheter som möter om man rubbar på principerna för det gällande avgiftssystemet. Utskottet vidhåller med hänsyn till det anförda sin tidigare inställning i frågan. Motionsyrkandena bör alltså avslås.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 31 och II: 36, såvitt angår sambandet mellan avgifter och förmåner i ATP-systemet, samt motionerna I: 414 och II: 587 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 14 april 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand (s), Lars Larsson (s), Dahlberg (s), Hübinette (m), Wanhainen (s)*, Österdahl (fp), Andreasson (cp) och Axelson (fp);

från andra kammaren: herr Lundberg (s), fröken Sandell (s), herrar Gustavsson i Alvesta (cp), Svensson i Kungälv (s), Göransson (s)*, Jonsson i Mora (fp)*, Åkerlind (m) och fru Håvik (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar Hübinette (m), Österdahl (fp), Andreasson (cp), Axelson (fp), Gustavsson i Alvesta (cp), Jonsson i Mora (fp) och Åkerlind (m), som ansett

dels att utskottets yttrande fr.o.m. det avsnitt som börjar på s. 6 med orden »Riksdagen har» bort erhålla följande lydelse:

»Såsom framhållits i motionerna medför den nuvarande finansieringen av tilläggspensioneringen att betydande avgifter erläggs för kort- och deltidsanställda utan att de anställda erhåller någon pensionsrätt. I andra fall erläggs avgift för anställda av den åsyftade kategorin utan att de erhåller så stor pensionsrätt som avgiftens storlek skulle motivera. Utskottet finner dessa förhållanden otillfredsställande och vill särskilt påpeka att olägenheterna till övervägande del drabbar personer med relativt små inkomster.

Riksförsäkringsverkets yttrande visar att det är möjligt att göra förändringar i nuvarande ordning, så att man uppnår bättre överensstämmelser mellan avgifter och förmåner. Det kan alltså inte med fog göras gällande att det inte är möjligt att tillgodose motionernas syfte utan att principerna för ATP-systemet rubbas. Utskottet förordar att de av motionärerna aktualiserade frågorna blir föremål för allsidig utredning.»

dels att utskottet bort hemställa,

»A. att riksdagen i anledning av motionerna I: 31 och II: 36, såvitt angår sambandet mellan avgifter och förmåner i ATP-systemet, samt motionerna I: 414 och II: 587 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om utredning i enlighet med vad utskottet anfört; samt

B. att motionerna, i den mån de inte besvarats genom vad utskottet ovan hemställt, inte föranleder någon riksdagens åtgärd.»