

Nr 10

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående deltids- och korttidsanställdas samt lågavlönades ställning inom den allmänna försäkringen.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 512 i första kammaren av herrar *Kristiansson, Axel*, och *Carlsson, Eric*, samt nr 625 i andra kammaren av herr *Jonasson m.fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt provning samt förslag rörande en sådan reformering av berörda regler i ATP-systemet att den nuvarande disproportionen mellan avgift och förmån för deltids- och korttidsanställda samt lågavlönade avlägsnas i enlighet med vad i motionen anförts».

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 625.

Gällande bestämmelser m. m.

Pensionsgrundande inkomst inom tilläggs pensioneringen för ett år utgöres i princip av summan av den försäkrades inkomst av anställning och inkomst av annat förvärsarbete 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 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 pensionsgrundande 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 från medelpoängen under ett antal år, enligt huvudregeln medelpoängen under de 15 år då poängen varit högst.

Avgift till pensioneringen erläggs i fråga om inkomst av anställning av arbetsgivaren och i fråga om inkomst av annat arbete av den försäkrade själv. 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 på heltid 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. — 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 4 000 kronor.)

I. En person har såsom enda arbetsinkomst lön från en anställning som varar ett halvt år. Lönen utgör för hela anställningstiden 4 000 kronor. Arbetsgivaren erlägger arbetsgivaravgift på lönebeloppet minskat med halva basbeloppet, alltså å $(4\,000 - 2\,000 =) 2\,000$ kronor, men någon pensionsgrundande inkomst beräknas likväl inte, eftersom arbetsinkomsten inte överstiger basbeloppet.

II. En person har såsom arbetsinkomst dels 4 000 kronor på grund av verksamhet i egen rörelse, dels 4 000 kronor på grund av tre månaders anställning. För den sistnämnda inkomsten erlägger arbetsgivaren arbetsgivaravgift, som beräknas på lönen minskad med en fjärdedel av basbeloppet, alltså på $(4\,000 - \frac{1}{4} \times 4\,000 =) 3\,000$ kronor. Den försäkrade är skyldig att själv erlägga avgift till pensioneringen på inkomsten av rörelse. Efter som 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.

Lagen är uppbyggd efter fördelningsprincipen. Meningen är därför inte direkt, att en arbetsgivaravgift för en viss försäkrad skall avse just denne försäkrades pensionsförmåner. Härom uttalades i *propositionen nr 100 till 1959 års riksdag* under specialmotiveringen till 33 § i lagen om försäkring för allmän tilläggspension följande.

Enligt principförslaget i propositionen 1958 A:55 skall finansieringen av de anställdas tilläggspensionering ske med *kollektiva arbetsgivaravgifter* av samma slag som arbetsgivarnas bidrag till sjuk- och moderskapsförsäkring-

arna, d.v.s. med en viss procent på en av arbetsgivaren utgiven lönesumma. En arbetsgivares avgift skall sålunda bidra till finansieringen av tilläggs-pensioneringen för alla anställda, som enligt lagen omfattas av tilläggs-pensioneringen, och alltså inte för just den, på vars lön avgift beräknas, eller för just dem som är anställda hos arbetsgivaren. Lagen är uppbyggd i överensstämmelse härmed, och i denna paragrafs första stycke föreskrives, att *arbetsgivare för varje år skall erlägga avgift för vad han under året utgivit såsom lön till hos honom anställda arbetstagare.*

Särskilda svårigheter ansågs i propositionen uppkomma i fall då de försäkrade är endast deltidsanställda eller korttidsanställda. Härom anföres i propositionen bland annat:

För att nå det praktiska syftet, att arbetsgivaravgift skall beräknas endast på den del av lönesumman, som kan antagas bli pensionsgrundande för de anställda, torde det sålunda bli nödvändigt att räkna med någon form av basbeloppsavdrag. Att verkställa avdrag motsvarande hela basbeloppet för var och en hos en arbetsgivare under kalenderåret anställd skulle emellertid vara uppenbart orimligt. En arbetsgivare med många korttidsanställda skulle då trots en hög sammanlagd lönesumma kunna helt slippa från avgift.

De konsekvenser, som avräkningsregeln i fråga om basbeloppet kan få för dem som har såväl löneinkomst som annan inkomst, har varit kända vid beslutet om den allmänna tilläggs-pensioneringen. Detta framgår av ett uttalande i ovannämnda proposition av *föredragande departementschefen*, vari han framhåller, att det synes böra övervägas att efter vidare utredning jämka avräkningsregeln med tanke på sådana skogskörare, som vid sidan om företagarinkomst regelbundet har säsongbetonade löneinkomster av mindre omfattning.

I *motioner* till 1960 års riksdag hemställdes om skyndsamt utredning i syfte att uppnå sådan ändring av förevarande bestämmelser om korttidsanställning att antingen arbetsgivaravgift inte skulle erläggas för vederlag, som inte blir pensionsgrundande inkomst, eller inkomsten skulle bli pensionsgrundande i den mån arbetsgivaravgift erlagts för densamma.

I sitt av *riksdagen* godkända *utlåtande nr 6 år 1960* hemställde *andra lagutskottet*, att enär erfarenhet ännu icke vunnits av reglernas verkningar motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Frågan om sambandet mellan avgifter och förmåner såvitt avser korttidsanställda arbetstagare var föremål för bedömning även under *1961 års riksdag*. I sitt av *riksdagen* godkända *utlåtande nr 56 år 1961* anförde *andra lagutskottet*:

ATP-lagen bygger på ett fördelningssystem. Arbetsgivaravgifterna debiteras och inbetalas kollektivt av arbetsgivaren för hos honom anställda. Registrering av inbetalda avgifter sker icke individuellt för varje försäkrad. Det är därför icke möjligt att åstadkomma absolut överensstämmelse mellan inbetald avgift och tillgodoförd pensionspoäng.

Det problem, som aktualiserats i förevarande motioner, sammanhänger

med dessa principer för beräkning av arbetsgivaravgifterna. Frågan har samband med finansieringssystemet i stort inom socialförsäkringen. Detta är för närvarande föremål för överväganden inom socialdepartementet. Enligt vad som uppgivits har man därvid uppmärksamheten riktad på det i motionerna aktualiserade problemet. Utskottet finner det därför icke påkallat för riksdagen att taga något initiativ i frågan.

Även 1962 och 1963 års riksdagar hade att taga ställning till motionsyrkanden av samma innebörd. Motionerna avslogs med den motiveringen att sedan frågan sist var föremål för behandling ingenting inträffat som kunde föranleda till ändrat ställningstagande.

I motioner till 1961 års riksdag hemställdes om skyndsamt utredning i syfte att borttaga 15-års- och 30-årsreglerna.

Motionärerna motiverade yrkandet med att den gällande 30-årsregeln missgynnade låglönegrupperna, som tidigt kommer ut i arbetslivet och får erlägga avgifter under mer än 30 år. Genom 15-årsregeln gynnades enligt motionärernas uppfattning de grupper, som har brant stigande inkomster under senare delen av sin aktiva tid.

Motionerna avslogs. Andra lagutskottet anförde i utlåtande nr 56 år 1961:

Regeln om 30 pensionsgrundande år har sin förebild inom statstjänstemannapensioneringen, där krav på 30 tjänsteår för rätt till oavkortad ålderspension upprätthålles. Genom att antalet poänggivande år, som fordras för full pension, begränsas till 30 tillgodoses sådana försäkrade, som på grund av studier eller annan utbildning sent erhåller arbetsinkomster. Även gifta kvinnor, som på grund av barnsörd och omvårdnad om barnen under ett antal år är förhindrade att ha förvärvsarbete, har fördel av att endast 30 år kräves för rätt till full pension. Detsamma gäller personer, som på grund av sjukdom eller arbetslöshet tvingas vara borta från förvärvslivet under längre tid. Med hänsyn härtill finner utskottet att 30-årsregeln är en lämplig avvägning mellan olika arbetstagares pensionsintressen.

Regeln att pensionen beräknas med hänsyn till medelpöngen för de 15 år, då poängtalen varit högst, d.v.s. de år då den försäkrade haft de största realinkomsterna, kan aldrig innebära nackdelar utan måste enligt vad utskottet kan finna innebära enbart fördelar för den försäkrade så snart någon förändring i realinkomst skett under de pensionsgrundande åren. Den omständigheten att vissa lönegrupper har större nytta av regeln än andra grupper motiverar enligt utskottets mening icke att regeln tas bort.

På grund av det anförda kan utskottet icke biträda motionsyrkandena.

Även 1962, 1963 och 1964 års riksdagar hade att taga ställning till motionsyrkanden med samma innebörd. Skäl till ändrat ställningstagande ansågs ej föreligga.

I sitt under fjolåret avgivna betänkande *Nytt skattesystem* anför allmänna skatteberedningen angående avgiftsuttagets utformning vid finansiering av folkpensionerna:

Folkpensioneringen och tilläggspensioneringen ingår numera som delar i ett pensionssystem — den allmänna pensioneringen. Även sjukförsäkringen

har i materiellt hänseende samordnats med pensionssystemet. Pensioneringen och sjukförsäkringen bildar en enhet jämväl i så måtto, att deras författningsmässiga reglering i huvudsak sammanförts i ett lagverk. Mot bakgrunden av det materiella och formella samband som sålunda föreligger framstår en mera enhetlig finansiering av de berörda socialförsäkringsgrenarna med en om möjligt gemensam avgiftsdebitering och uppörd som i hög grad angelägen. En given utgångspunkt är därvid, såsom redan tidigare understrukits, att tilläggs pensioneringens finansieringssystem — med kollektivt beräknade arbetsgivaravgifter för löntagare samt i princip motsvarande egenavgifter för övriga förvärvsarbete — skall ligga orubbat. En utbyggnad av systemet med arbetsgivaravgifter kräver ett däremot svarande uttag av egenavgifter för andra inkomstagare än anställda, så att avgiftsbelastningen på anställningsinkomster och övriga inkomstslag blir i princip likformig. Att uppnå en i alla lägen fullständig likvärdighet i belastningshänseende mellan å ena sidan de kollektivt beräknade arbetsgivaravgifterna och å andra sidan de individuellt påförda egenavgifterna torde dock ej vara möjligt. Praktiska men därmed också i viss mån schematiska regler måste komma till användning.

Inom tilläggs pensioneringen utgår arbetsgivaravgifter på den under året utbetalda lönesumman, reducerad på visst sätt. Vid fastställandet av avgiftsunderlaget avdras från lönebeloppet bl.a. ett belopp motsvarande ett basbelopp per årsarbetare ävensom lönebelopp, som för år räknat ligger ovanför den fastställda maximigränsen för pensionsgrundande inkomst. Syftet med dessa avdrag är, att man generellt sett velat uppnå, att arbetsgivaravgift skall utgå endast för sådan del av inkomsten, som grundar rätt till tilläggs pension.

Av de båda gränsbeloppen är minimibeloppet — basbeloppet — det ojämförligt viktigaste, eftersom det skall tillämpas beträffande praktiskt taget alla anställda. Reglerna om basbeloppsavdrag har medfört vissa problem — den s.k. basbeloppsproblematiken — som det finnes anledning att i detta sammanhang något närmare ingå på. Den problematik som avses hänför sig dels till frågan om sambandet i vissa fall mellan avgifter och förmåner inom försäkringen, dels till vissa administrativa och kontrollmässiga spörsmål, som uppkommer vid tillämpningen av föreskrifterna om basbelopp.

Vad först beträffar frågan om sambandet mellan förmåner och avgifter medför tillämpningen av basbeloppsavdrag, att full överensstämmelse ej alltid uppnås mellan å ena sidan den individuellt beräknade pensionsgrundande inkomsten, som skall tillgodoräknas den försäkrade, och å andra sidan de lönedelar som ingår i arbetsgivarens avgiftsunderlag och som följaktligen är bestämmande för avgiftens storlek. Denna bristande kongruens mellan förmån och avgift inträder vid korttids- och deltidsanställningar samt i fall med s.k. blandad inkomst ävensom vid dubbelanställningar. Några exempel torde — med utgångspunkt från att basbeloppet uppgår till 4 800 kr — få illustrera innebörden av det nu sagda.

Ex. 1. Om en person såsom enda förvärvsinkomst har 4 800 kr från en anställning, som varar ett halvt år, skall arbetsgivaren erlagga arbetsgivaravgift på lönebeloppet minskat med ett halvt basbelopp, alltså å (4 800—2 400=) 2 400 kr.

Någon pensionsgrundande inkomst beräknas inte i detta fall, eftersom förvärvsinkomsten inte överstiger basbeloppet, men det oaktat har arbetsgivaren att erlagga viss arbetsgivaravgift.

Ex. 2. Om en person såsom förvärvsinkomst har dels 4 800 kr på grund av verksamhet i egen rörelse (eller jordbruk), dels 4 800 kr på grund av fyra månaders anställning erlägger arbetsgivaren för den sistnämnda inkomsten arbetsgivaravgift, som beräknas på lönen minskad med en tredjedel av basbeloppet, dvs på $(4\ 800 - \frac{1}{3} \times 4\ 800 =)$ 3 200 kr.

Den försäkrade är skyldig att själv erlägga avgift till tilläggspensioneringen för pensionsgrundande inkomst som härrör från inkomsten av rörelse (eller jordbruk). Eftersom avdraget för basbelopp i första hand skall göras på inkomsten av anställning, vilken i förevarande fall är lika stor som basbeloppet, beräknas tilläggspensionsavgift på hela inkomsten av annat förvärvsarbete. Anställningsinkomsten motsvaras därför ej till någon del av pensionsgrundande inkomst, oaktat viss arbetsgivaravgift utgår därå.

Ex. 3. Om en person har inkomst från två heltidsanställningar med 10 000 kr från vardera anställningen beräknas arbetsgivaravgift å $(10\ 000 - 4\ 800 =)$ 5 200 kr för envar av dessa inkomster, dvs å sammanlagt 10 400 kr.

För den försäkrade beräknas den pensionsgrundande inkomsten i detta fall till $(10\ 000 + 10\ 000 - 4\ 800 =)$ 15 200 kr. Här är följaktligen den pensionsgrundande inkomsten (15 200 kr) större än den inkomst, varå arbetsgivaravgift skall utgå (10 400 kr).

Ex. 4. Om en person har inkomst av anställning hos en arbetsgivare med 40 000 kr, motsvarande helårsanställning, och hos en annan arbetsgivare med 20 000 kr, motsvarande halvårsanställning, beräknas arbetsgivaravgift, såvitt avser den förstnämnda inkomsten å $(36\ 000 - 4\ 800 =)$ 31 200 kr och, beträffande den sistnämnda inkomsten å $(18\ 000 - 2\ 400 =)$ 15 600 kr, dvs å sammanlagt 46 800 kr av den försäkrades inkomst.

För den försäkrade kan pensionsgrundande inkomst — efter avdrag för basbelopp och med iakttagande av maximibeloppet — utgöra högst 31 200 kr. Jämväl i detta fall beräknas följaktligen arbetsgivaravgift å viss inkomst, oaktat den ej motsvaras av pensionsgrundande inkomst inom tilläggspensioneringen.

De exemplifierade effekterna är en följd av att arbetsgivaravgiften beräknas kollektivt under det att den pensionsgrundande inkomsten beräknas individuellt. En arbetsgivares avgift skall sålunda bidra till finansieringen av tilläggspensioneringen för alla anställda, som enligt lagen omfattas av pensioneringen och alltså inte just för den, på vars lön avgift beräknas eller för just dem som är anställda hos arbetsgivaren.

I riksdagen har vid flera tillfällen framförts krav om ändring av bestämmelserna i nu angivet hänseende, så att bättre överensstämmelse ernås mellan inbetalda avgifter och pensionsgrundande inkomster.

Vad härefter avser de administrativa och kontrollmässiga problem, som uppkommer vid tillämpningen av reglerna om basbelopp, erinras om att avdraget framräknas av riksförsäkringsverket som produkten av det för året gällande basbeloppet samt antalet årsarbetare. Med *en* årsarbetare avses därvid den, som varit *anställd hela året på heltid*. För att denna räkneoperation skall kunna utföras måste arbetsgivarna lämna uppgifter om såväl det totala antalet arbetstimmar i rörelsen under året som det beräknade genomsnittliga antalet arbetstimmar per år för arbetstagare med full arbetstid (genomsnittlig årsarbetartid). Kontrollen av att de i detta hänseende lämnade uppgifterna är riktiga är av praktiska skäl synnerligen begränsad. Anges antalet arbetstimmar vara högre än det verkliga är detta ägnat att för arbetsgivaren medföra ett större basbeloppsavdrag och där-

med en för honom förmånligare avgiftspåföring än vad som rätteligen bort tillämpas. Basbeloppsavdraget kan därvid komma att utnyttjas fullt ut även för arbetskraft som ej motsvarar en hel årsarbetare.

Förekomsten jämväl av ett övre gränsbelopp medför i princip likartade problem som basbeloppsavdraget. Jämfört med sistnämnda avdrag är emellertid förekomsten av ett maximibelopp av den storleksordning, varom här är fråga, av underordnad praktisk betydelse. Hårtill kommer, att hänsynstagande till maximibeloppet ej sker kollektivt utan individuellt för varje arbetstagare. Att iaktta maximibeloppet ankommer på arbetsgivaren så snart denne har att redovisa mer än 10 personer.

Beträffande arbetsgivaravgifter uttalar beredningen:

När det gäller att förverkliga förslagets grundtanke om ett ökat inslag av arbetsgivaravgifter på grundval av och med anknytning till tilläggspensioneringens finansieringssystem är skilda praktiska lösningar möjliga.

En möjlighet är att slopa det nuvarande basbeloppsavdraget som avgiftsfri inkomst och jämväl å dessa inkomster utta avgift efter samma procent-sats som fastställs att gälla för arbetsgivaravgifterna inom tilläggspensioneringen. De avgiftsintäkter, som inflyter och belöper på inkomster upp till gränsen för basbeloppet, kan avskiljas från övriga inbetalda avgifter. Inflytande avgifter, som hänför sig till inkomster som är pensionsgrundande inom tilläggspensioneringen, skall givetvis avse tilläggspensioneringens finansiering och tillföras allmänna pensionsfonden. Återstoden av ifrågavarande avgifts intäkter skall tillföras de angivna av beredningens förslag omfattade socialförsäkringsgrenarna. Då emellertid ett avgiftsuttag, som på angivet sätt begränsades till att avse endast inkomster upp till basbeloppsgränsen, från avkastningssynpunkt ej skulle erbjuda en tillfredsställande lösning av finansieringsproblemen, fick man utgå från, att ett på detta sätt konstruerat avgiftsuttag måste ytterligare utbyggas. Därvid kunde övervägas att bibehålla en viss egenavgift till socialförsäkringens grundförmåner, måhända konstruerad på i princip likartat sätt som folkpensionsavgiften. En annan möjlighet är att komplettera avgiftsuttaget å inkomster upp till gränsen för basbeloppet med ytterligare ett avgiftsuttag av viss procentuell storlek, som kunde fastställas att motsvara viss procent å hela lönesumman upp till tilläggspensioneringens övre gränsbelopp. Ännu ett alternativ är att konstruera avgiftsuttaget så, att en avgift av viss procentuell storlek uttas å samma underlag, som ifrågakommer inom tilläggspensioneringen. Med en konstruktion av sist antydd innebörd skulle alltså basbeloppsavdraget bibehållas.

Det är företrädesvis dessa nu skisserade förslag till lösningar, som närmare övervägts av beredningen.

En avgift beräknad å inkomst inom basbeloppet på förut antytt sätt skulle medföra, att de anställdas grundförmåner från socialförsäkringen till en del finansierades genom avgifter av i princip samma slag som avgifterna till tilläggspensioneringen. Systemet skulle innebära en följsamhet till kostnadsutvecklingen såtillvida, att avkastningen automatiskt ökade i takt med stegringen i avgiftsuttaget inom tilläggspensioneringen. I denna mening skulle den ifrågasatta ordningen kunna sägas besitta en dynamisk effekt och en inbyggd automatik, som måste bedömas som en fördel mot bakgrunden av den förestående snabba kostnadsökningen på området.

Ett avgiftsuttag å basbeloppsinkomsterna skulle innebära ett mera enhetligt system för kostnadsansvaret samt en i princip rättvisande anknyt-

ning mellan folkpensioneringens och tilläggspensioneringens finansiering. Denna skulle kunna sägas återspegla den materiella uppbyggnaden av de båda pensionsformerna.

En avgift även å inkomst inom ramen för basbeloppet skulle få till följd, att frågan om en viss inkomst härrörde av anställning eller av annat förvärvsarbete betydde mindre för den samlade avgift — i form av arbetsgivaravgift eller egenavgift — som följde med inkomsten. Den i vissa fall mindre goda överensstämmelsen mellan förmåner och avgifter inom tilläggspensioneringen, som det nuvarande systemet inrymmer, skulle genom reformen tillrättaläggas såtillvida som allmänna pensionsfonden ej skulle komma att tillföras avgiftsintäkter för inkomster, som ej tillika medförde pensionsrätt inom tilläggspensioneringen.

För att anknyta till de i det föregående angivna exemplen skulle sålunda i ex. 1 den å anställningsinkomsten utgående arbetsgivaravgiften ej till någon del tillföras allmänna pensionsfonden utan i stället i sin helhet överföras till staten och användas till bestridande av kostnaderna för socialförsäkringens grundförmåner. Ett sådant resultat framstår som motiverat på grund av att någon pensionsgrundande inkomst i förevarande fall ej beräknas. Såvitt avser ex. 2 skulle allmänna pensionsfonden ej komma att tillföras den på anställningsinkomsten belöpande arbetsgivaravgiften utan denna kommer att på förut angivet sätt tillgodoföras staten. Jämväl i detta — praktiskt viktiga — fall skulle således ernås en riktig relation mellan förmåner och avgifter inom tilläggspensioneringen. Vad härefter beträffar ex. 3 skulle allmänna pensionsfonden tillföras ett belopp, motsvarande den arbetsgivaravgift som skall erläggas å den pensionsgrundande inkomsten 15 200 kr, under det att återstoden av utgående arbetsgivaravgifter i enlighet med vad förut angetts tillgodoföres statsverket. Liksom i de båda föregående skulle också i detta exempel allmänna pensionsfonden tillföras ett belopp motsvarande avgiften å den pensionsgrundande inkomst som beräknas för den försäkrade. Detsamma gäller ex. 4. Jämväl i detta fall skulle ett slopande av basbeloppsavdraget medföra, att allmänna pensionsfonden tillfördes ett belopp motsvarande den avgift, som skall utgå å den pensionsgrundande inkomsten, dvs å 31 200 kr.

Den ifrågasatta ordningen skulle alltså innebära, att endast sådana inkomster, som gav pensionsrätt inom tilläggspensioneringen, medförde avgift till densamma. Resultatet härav skulle bli att avgifterna till allmänna pensionsfonden i vissa fall blev något lägre eller — undantagsvis — något större än vid tillämpning av nu gällande regler. Hur dessa effekter beloppsmässigt skulle påverka allmänna pensionsfonden lär ej kunna kvantitativt bestämmas.

Å andra sidan kunde inträffa, att statsverket vid ett avgiftsuttag å basbeloppsinkomster i vissa fall erhöll för stora avgiftsbelopp — såsom i ex. 4 — om nämligen man jämför med vad som skall erläggas för en avgiftspliktig med inkomst från endast en anställning. Det torde dock kunna förut sättas, att sådana effekter inträffar endast i undantagsfall.

I motioner vid 1964 års riksdag kritiserades ånyo det förhållandet att en del arbetstagare med deltids- och korttidsanställning inte får såsom pensionsgrundande tillgodoräkna sig den inkomst som arbetsgivaren erlagt avgift för. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 67 år 1964 anförde andra lagutskottet:

Med hänsyn till vad utskottet tidigare uttalat och till att allmänna skatteberedningens förslag för närvarande är föremål för överväganden anser sig utskottet böra avstyrika motionsyrkandena.

I *proposition nr 14 år 1965* anför *chefen för finansdepartementet* i fråga om skatteberedningens förslag till finansiering av socialförsäkringen:

Såsom jag förutskickade i finansplanen har jag för avsikt att föreslå vissa reformer på beskattningens område.

Fördelningen mellan direkt och indirekt skatt och skattesystemets utformning har som bekant utretts av den år 1960 tillkallade *allmänna skatteberedningen*, som den 10 juni 1964 avlämnade ett betänkande med förslag till nytt skattesystem (SOU 1964: 25). Förslagets huvudpunkter kan anges som

- a) omvandling för löntagarnas del av de avgifter för socialförsäkringens grundförmåner, som påföres debetsedel, till arbetsgivaravgifter,
- b) lättnader i den direkta beskattningen för enskilda personer,
- c) slopande av energiskatten, den särskilda varuskatten och försäljnings-skatten, samt
- d) höjning av den allmänna varuskatten, som samtidigt omlägges till s.k. mervärdesskatt.

Allmänna skatteberedningens förslag har nu remissbehandlats. Yttranden har inkommit från ett stort antal myndigheter och organisationer. De inkomna yttrandena kommer inom kort att publiceras i serien Statens offentliga utredningar.

Allmänna skatteberedningens utredningsuppdrag är emellertid icke uttömt med det nu framlagda betänkandet. Bl.a. frågan om utformningen av företagsbeskattningen i egentlig mening kvarstår och behandlas för närvarande av skatteberedningen.

Enligt min mening bör de delar av förslaget till nytt skattesystem som avser socialförsäkringens finansiering genom ökat inslag av arbetsgivaravgifter och den indirekta beskattningens omvandling icke bedömas fristående. För att något så när kunna bedöma verkningarna av de föreslagna åtgärderna torde det vara nödvändigt att se dem i sammanhang med den egentliga beskattningen av företagen. Det framstår då som olämpligt att på detta stadium, när företagsbeskattningen ännu befinner sig under utredning, vidta för företagen och deras anställda så genomgripande och svåröverskådliga åtgärder som skatteberedningens förslag på denna punkt innebär.

Jag är därför icke beredd att nu ta ställning till vad skatteberedningen föreslagit i fråga om socialförsäkringens finansiering och om den indirekta beskattningens utformning.

Utskottet

I förevarande motioner behandlas problem som angår sambandet mellan avgifter och förmåner inom tilläggs pensioneringen.

Motionärerna kritiserar bl. a. det förhållandet att en del arbetstagare med deltids- och korttidsanställning inte får såsom pensionsgrundande tillgodoräkna sig den inkomst som arbetsgivaren erlagt avgift för. Härav följer också att de pensionsavgifter arbetsgivaren erlägger

för den försäkrade inte alltid får någon motsvarighet i pensionspoäng. Motionerna syftar till lagändring, som undanröjer dessa olägenheter.

Frågan om sambandet mellan avgifter och förmåner, såvitt avser korttidsanställda arbetstagare, har varit föremål för riksdagens behandling under åren 1961—1964. I sina av riksdagen godkända utlåtanden i ämnet har andra lagutskottet inte funnit något riksdagens initiativ i frågan påkallat. Utskottet har därvid erinrat om att tilläggs pensioneringen bygger på ett fördelningssystem, att arbetsgivaravgifterna debiteras och inbetalas kollektivt, att registrering av inbetalda avgifter inte sker individuellt för varje försäkrad samt att det på grund därav inte är möjligt att åstadkomma absolut överensstämmelse mellan inbetald avgift och tillgodoförd pensionspoäng. Utskottet har vidare understrukit att frågan har samband med finansieringssystemet i stort inom socialförsäkringen. Under fjolåret hänvisade utskottet dessutom till att ett av allmänna skatteberedningen under året framlagt förslag bl. a. till finansiering av socialförsäkringen var föremål för överväganden. Vidare uttalade utskottet vid detta tillfälle, att förslaget om det genomfördes skulle lösa de i motionerna påtalade problemen.

I proposition nr 14 år 1965 uttalar chefen för finansdepartementet, att enligt hans mening de delar av skatteberedningens förslag som avser socialförsäkringens finansiering icke bör bedömas fristående från den egentliga beskattningen av företagen. Sistnämnda fråga behandlas f. n. av skatteberedningen.

Såsom framgår av den föregående redogörelsen har allmänna skatteberedningen övervägt frågan om sambandet mellan avgifter och förmåner inom tilläggs pensioneringen och även framlagt förslag som skulle lösa de av motionärerna i denna del aktualiserade problemen. Med hänsyn härtill är enligt utskottets mening något riksdagens initiativ i detta avseende f. n. inte påkallat i anledning av motionerna.

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.

I förevarande motioner göres gällande att 30-årsregeln missgynnar de låglöne grupper, som tidigt kommer ut i förvärvslivet och för vilka avgifter erlägges till pensioneringen under mer än 30 år och under avsevärt längre tid än andra grupper. Genom 15-årsregeln gynnas enligt motionärernas uppfattning de grupper som har brant stigande inkomster under senare delen av sin aktiva tid. Därför bör enligt motionärernas mening pensionssystemet reformeras så, att samtliga poängar göres pensionsgrundande och pensionen beräknas efter inkomsten under samtliga dessa år.

Andra lagutskottet har under åren 1961—1964 haft att taga ställning till motionsyrkanden av samma innebörd. I sina av riksdagen godkända

utlåtanden har utskottet avstyrkt motionerna och därvid anfört, att regeln om 30 pensionsgrundande år har sin förebild inom den statliga pensioneringen, där det gäller ett krav på 30 tjänsteår för rätt till oavkortad ålderspension. Genom att antalet poänggivande år som fordras för full pension begränsats till 30, tillgodoses sådana försäkrade som på grund av studier eller annan utbildning sent erhåller arbetsinkomster. Även gifta kvinnor som på grund av barns börd och omvårdnad om barnen under några år är förhindrade att ha förvärvsarbete, har fördel av 30-årsregeln. Detsamma gäller, har utskottet vidare anfört, personer som på grund av sjukdom eller arbetslöshet tvingas vara borta från förvärvslivet under längre tid. Med hänsyn till dessa omständigheter fann utskottet att nämnda regel innefattade en lämplig avvägning mellan olika arbetstagares pensionsintressen. Vad beträffar 15-årsregeln ansåg utskottet, att den måste innebära enbart fördelar för den försäkrade, så snart någon förändring skett i realinkomsten under de pensionsgrundande åren. Den omständigheten att vissa lönegrupper kunde ha större fördel av regeln än andra motiverade enligt utskottets mening inte att regeln togs bort.

Utskottet finner inte skäl till ändrat ställningstagande i denna del och kan därför inte biträda motionsyrkandet.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

A. att förevarande motioner, I: 512 och II: 625, såvitt de avser deltids- och korttidsanställda, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd: samt

B. att förevarande motioner, I: 512 och II: 625, såvitt de avser lågavlönade, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 23 februari 1965

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Axel Svensson, fru Carlqvist, fru Hamrin-Thorell*, herrar Lars Larsson, Erik Filip Petersson*, Hübinette, Dahlberg och Axel Kristiansson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Odhe, Rimmerfors, fröken Wetterström, fröken Sandell, herrar Johansson i Södertälje, Gomer och Carlsson i Göteborg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

I. vid utskottets hemställan under A.

av herrar *Axel Kristiansson* och *Gomér*, vilka ansett,

a) att det avsnitt i utskottets utlåtande å s. 10 som börjar med orden »Frågan om sambandet» och slutar med orden »anledning av motionerna» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Såsom framhållits i motionerna medför den nuvarande finansieringen av tilläggs pensioneringen att betydande avgifter erlägges för kort- och deltidsanställda utan att de anställda erhåller någon pensionsrätt. I andra fall erlägges avgift för anställda av den åsyftade kategorien 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. Enligt utskottets mening bör åtgärder vidtagas för att skyndsamt avveckla dessa olägenheter till förmån för en ordning, som ur de kort- och deltidsanställdas synpunkt är tillfredsställande. Övervägandena kring det förslag till finansiering av socialförsäkringen som föreslagits av skatteberedningen i betänkandet Nytt skattesystem får enligt utskottet inte försena lösandet av de kort- och deltidsanställdas pensionsproblem.»

b) att utskottet under A. bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till förevarande motioner, I: 512 och II: 625, såvitt gäller deltids- och korttidsanställda, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt prövning och förslag rörande avlägsnande inom tilläggs pensioneringen av den nu förekommande disproportionen mellan avgift och förmån beträffande deltids- och korttidsanställda, som innebär att avgift erlägges utan att motsvarande pensionsrätt erhålles.»

II. vid utskottets hemställan under B. av herrar *Axel Kristiansson* och *Gomér*, vilka ansett,

a) att det avsnitt i utskottets utlåtande å s. 10 som börjar med orden »Andra lagutskottet har» och slutar med orden »inte biträda motionsyrkandet» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Enligt utskottets mening måste förevarande fråga bedömas från utgångspunkten att det skall finnas en väl utbyggd folkpensionering, grundad på principen att alla medborgare skall ha samma rätt till pension. Denna pensionering måste finansieras på sådant sätt att även medborgare med liten eller ingen inkomst erhåller en lika god grundtrygghet som andra medborgare. Vissa inkomstöverföringar till de lägre inkomsttagarnas förmån måste således förekomma inom folkpensioneringen. Beträffande tilläggs pensioneringen är inte inkomstöverföringar motiverade och enligt ut-

skottets mening måste det särskilt undvikas att inkomster genom tilläggs-pensioneringen överföres från lägre inkomstgrupper till högre. Den vägledande principen bör vara att en viss avgiftssumma skall ge samma förmån oavsett under vilken tidrymd och fördelning på olika år m. m. den inbetalas.

Såsom framhållits i motionerna missgynnas låginkomstgrupperna av de nuvarande reglerna för beräkning av avgifter och förmåner inom tilläggs-pensioneringen. En sådan ordning strider mot de ovan angivna principerna och medför att inkomster överföres från lägre inkomstgrupper till högre. Utskottet anser det synnerligen angeläget att dessa olägenheter snarast elimineras. Det torde finnas goda möjligheter att genomföra en sådan reformering av pensionssystemet att detta bringas i överensstämmelse med de ovan nämnda principerna. Utredning i detta syfte bör snarast företagas. Utskottet tillstyrker sålunda motionerna till den del nu är i fråga.»

b) att utskottet under B. bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till förevarande motioner, I: 512 och II: 625, såvitt gäller lågavlönade, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning och förslag rörande en sådan reformering av allmänna tilläggs-pensioneringen att den nu för låginkomstgrupperna förekommande disproportionen mellan avgift och förmån avlägsnas.»