

Nr 65

Utlåtande i anledning av motion om tillgodoräknande av sjukpenning m. m. för pension.

Andra lagutskottet har behandlat en till lagutskott hänvisad motion, I: 682, av herrar *Fälldin* och *Ahlmark*, i vilken hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om prövning och förslag rörande höjning av dagpenning från arbetslöshetsförsäkring och sjukpenning från sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna och införande av beskattning av desamma, allt i syfte att göra sjukpenning och dagpenning ATP-grundande och öka deras värde för långtidsfallen».

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Gällande bestämmelser

Beskattningsregler

Till skattepliktig inkomst enligt *kommunalskattelagen* räknas inte ersättning, som på grund av sjukförsäkring jämlikt lagen om allmän försäkring eller försäkring jämlikt lagen om yrkesskadeförsäkring tillfallit den försäkrade. Detsamma gäller ersättning, vilken vid arbetslöshet tillfallit någon på grund av försäkring, som icke tagits i samband med tjänst (19 §). I enlighet härmed är ersättningar, som utgår i form av dagpenning från de erkända arbetslöshetskassorna, icke skattepliktiga. Från de sålunda gällande huvudreglerna finns det undantaget, att till skattepliktig inkomst räknas ersättning i form av pension eller annan livränta.

Här må även nämnas, att till intäkt av tjänst räknas bl. a. belopp, som på grund av lagen om allmän försäkring utgår i form av folkpension och tilläggspension (31 och 32 §§ kommunalskattelagen). Beträffande frågan om skattefrihet för folkpension, varom yrkanden framställts motionsvägen, hänvisas till bevillningsutskottets betänkande nr 47 år 1968.

Av *förordningen om statlig inkomstskatt* (2 §) följer, att de ovan återgivna bestämmelserna även gäller vid beräkning av skattepliktig inkomst för bestämmande av statlig inkomstskatt.

ATP-regler vid sjukdom och arbetslöshet

Rätten till ATP grundas på inkomst av förvärvsarbete, som försäkrad har i åldern 16—65 år. För rätt till ATP i form av ålderspension förutsätts att

pensionspoäng tillgodoräknats den försäkrade för minst tre år. För full ålderspension krävs enligt huvudregeln att den försäkrade tillgodoräknats pensionspoäng för minst 30 år (trettioårsregeln). Trettioårsregeln tillämpas för dem som är födda år 1924 eller senare. För försäkrade, som är födda under något av åren 1896—1914, krävs dock endast 20 år för full pension (tjugoårsregeln). För dem som är födda under något av åren 1915—1923 finns avtrappningsregler. Krävs för full pension exempelvis 20 år och har den försäkrade pensionspoäng för ett mindre antal år, utgör pensionen så många tjugondelar av full pension som han har år med pensionspoäng.

Full ålderspension utgör i regel 60 % av produkten av basbeloppet och medeltalet av de pensionspoäng som tillgodoräknats den försäkrade. Har den försäkrade tillgodoräknats pensionspoäng för mer än 15 år, beräknas pensionen på medeltalet av de 15 högsta poängtalerna (femtonårsregeln).

Trettioårsregeln och femtonårsregeln är förmånliga för den försäkrade, eftersom en persons tid som förvärvsarbetsande vanligen är betydligt längre än 30 år. Syftet med reglerna är bl. a. att bortfall av pensionspoäng eller minskning av poäng under några år i allmänhet inte skall behöva påverka pensionens storlek. Med dessa regler ansåg man sig vid ATP-systemets tillkomst kunna undvara särskilda regler om beräkning av pensionspoäng under år då den försäkrade drabbats av inkomstbortfall på grund av t. ex. sjukdom eller arbetslöshet.

I viss mån annorlunda förhåller det sig för de personer, som berörs av övergångsreglerna i 15 kap. 1 § AFL, i första hand för dem på vilka tjugoårsregeln skall tillämpas. Bortfall av pensionspoäng för ett år kan för dem betyda en minskning av pensionen med en tjugondel, och ett år med låg inkomst drar ned underlaget för pensionsberäkningen. För många i de äldre åldersgrupperna har femtonårsregeln ingen betydelse eftersom man vid beräkningen av genomsnittspoängen måste ta med poängen under samtliga år, så snart antalet poängår inte överstiger 15. Härmed sammanhängande problem har föranlett vissa bestämmelser — reglerna i 15 kap. 2 § AFL — som för dem som är födda år 1927 eller tidigare neutraliserar verkan av inkomstbortfall under högst tre år på grund av längre tids sjukdom — minst 90 dagar — varunder den försäkrade uppburit sjukpenning enligt AFL eller enligt lagen den 14 maj 1954 (nr 243) om yrkesskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt lagen den 18 maj 1956 (nr 293) om ersättning åt smittbärare (från den 1 januari 1969 smittskyddslagen). Reglerna innebär att ett bortfallet poängår skall räknas med, när det gäller att få ihop det antal år som för den försäkrade ger maximal pension, men frånräknas när det gäller att fastställa den medelpoäng som ligger till grund för pensionens storlek, om medelpoängen därigenom blir högre. En utförlig redogörelse för den aktuella bestämmelsen finns i prop. 1968: 60 s. 7.

Genom beslut av innevarande års vårriksdag (prop. 60, 2LU 41) har genom tillägg till 15 kap. 2 § AFL fördelaktigare beräkningsregler för ATP

tillskapats för vissa försäkrade, som fått sina inkomster nedsatta till följd av arbetslöshet. Reglerna avser samma åldersgrupper — personer födda före 1928 — och har samma konstruktion som motsvarande bestämmelser för sjukdom. Reglerna omfattar försäkrad som under ett kalenderår erhållit dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa under mer än 60 dagar eller under motsvarande tid uppburit utbildningsbidrag eller omställningsbidrag. Sådan försäkrad skall således i princip få tillgodoräkna sig året som pensionsunderlag även om han inte haft pensionsgrundande inkomst överstigande ett basbelopp. Vidare skall vid beräkning av det poängmedeltalet, som skall ligga till grund för pensionen, bortses från det aktuella året om medeltalet därigenom höjes. De fördelaktigare reglerna får tillämpas för högst tre år. Reglerna har trätt i kraft den 1 juli 1968 men skall — efter anmälan — tillämpas även beträffande arbetslöshet som inträffat efter ingången av år 1965.

Historik

Här må först erinras om att frågan om beskattning av utfallande försäkringsersättningar i vår skattelagstiftning har starkt samband med frågan om avdragsrätt för premierna. Med hänsyn till motionernas uppläggning och syfte behandlar den i detta avsnitt upptagna historiken — som icke åsyftar fullständighet — endast förstnämnda fråga.

Skattelagstiftning

1944 års allmänna skattekommitté (SOU 1948: 22) föreslog, att livränta och sjukpenning som utgick från sjuk- och olycksfallsförsäkringar, som icke innefattade utfästelser om kapital utöver viss gräns, skulle hänföras till skattepliktig intäkt av tjänst. Detsamma skulle gälla arbetslöshetsunderstöd, som utgick på grund av *arbetslöshetsförsäkring*. Förslaget innefattade även ändring i gällande avdragsregler för försäkringspremierna. En av kommitténs ledamöter, herr Strand, var av skiljaktig mening i förevarande hänseende (motiveringen återgiven i prop. 1950: 93 s. 190). I Kungl. Maj:ts förslag i anledning av kommitténs betänkande (angivna prop.) anförde departementschefen att om kommitténs förslag i här aktuell del genomfördes, skulle det komma att medföra fördelar i det avseendet, att enhetliga beskattningsregler komme att gälla beträffande ersättning vid sjukdom, olycksfall eller arbetslöshet, antingen ersättningen utginge direkt från arbetsgivare eller på grund av försäkring i samband med tjänst eller annan försäkring. Emellertid skulle förslagens genomförande medföra betydande olägenheter, bl. a. genom att beskattningsmyndigheterna skulle få ett betydande merarbete. Departementschefen var icke beredd att förorda att förslaget genomfördes men uttalade att frågan om beskattning av ersättning på grund av försäkringarna torde i annat sammanhang böra upptagas till ytterligare överväganden (s. 195).

1947 års lag om allmän sjukförsäkring trädde i kraft den 1 januari 1955.

Samtidigt avlöstes 1916 års olycksfallsförsäkringslag och 1929 års lag om försäkring för vissa yrkessjukdomar av den fortfarande — efter väsentliga ändringar, bl. a. år 1967 — gällande lagen om yrkesskadeförsäkring. Genom den nya lagstiftningen aktualiserades vissa beskattningsspörsmål och vissa ändringar i skattelagstiftningen blev erforderliga. Spörsmålen togs upp i prop. 1954: 64. I denna proposition diskuterades ånyo utförligt frågan om beskattning av ersättning från den obligatoriska sjukpenningförsäkringen. Likaledes togs upp till behandling frågor om beskattning av bl. a. sjukpenning enligt yrkesskadeförsäkringslagen. Rörande innehållet i propositionen torde få hänvisas till denna. Departementschefen stannade för att föreslå att sjukpenning från såväl sjukförsäkringen som yrkesskadeförsäkringen skulle vara skattefri. Propositionen bifölls av riksdagen (BeU 1954: 31). Beträffande beskattningen av livränta enligt yrkesskadeförsäkringslagen — en fråga som inte direkt beröres i den här aktuella motionen — hänvisas även till prop. 1955: 166 och BeU 1955: 42.

Sjukförsäkrings- och yrkesskadeförsäkringslagstiftning

Beträffande uttalanden i den här aktuella frågan under tillkomsten av de lagar, som trädde i kraft 1955, må främst hänvisas till socialvårdskommitténs betänkande XIX: Yrkesskadeförsäkringslag m. m. (SOU 1951: 25 s. 246—247), socialförsäkringsutredningens betänkande Sjukförsäkring och Yrkesskadeförsäkring (SOU 1952: 39 s. 162—164), prop. 1953: 178 s. 143 (beträffande sjukförsäkringslagen). Se även prop. 1954: 60 (beträffande yrkesskadeförsäkringslagen).

I sitt betänkande Förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m. m. (SOU 1961: 29) behandlade 1958 års socialförsäkringskommitté vissa beskattningsfrågor sammanhängande med sjukförsäkringen (s. 305). Kommittén anförde i detta sammanhang bl. a. följande.

Den varierande skatterättsliga behandlingen av förmånerna från sjukförsäkringen och pensioneringen försvårar en rationell samordning mellan dessa förmåner. Här kan också erinras om att den sjuklön, som i många fall utgår till anställda, i regel är skattepliktig inkomst i motsats till sjukpenningen. De nuvarande beskattningsreglerna medför olika ekonomiska resultat för de försäkrade beroende bl. a. på civilstånd, andra inkomster och förmögenhet etc. Ur samordningssynpunkt skulle det därför vara önskvärt med enhetliga beskattningsregler för såväl sjukpenning som sjuklön och pension. Beskattningsfrågan blir jämväl av större betydelse ju större förmånerna är.

Skulle sjukpenningen betraktas såsom skattepliktig inkomst, uppkommer emellertid frågan, huruvida skattskyldighet bör föreligga för samtliga utbetalade sjukpenningbelopp oavsett deras storlek eller huruvida förmåner understigande visst belopp per år eller belöpande på viss kortare tid bör undantagas från beskattning. En begränsning på ena eller andra sättet skulle säkerligen bli nödvändig. Skulle sjukpenningen anses som skattepliktig inkomst, måste sjukförsäkrarna bli skyldiga att åtminstone i viss omfattning

göra avdrag för källskatt och att lämna taxeringsmyndigheterna uppgift om utbetalade belopp. Sådan skyldighet skulle medföra ett avsevärt merarbete för sjukkassorna. Praktiska skäl talar sålunda mot att beskatta sjukpenningen.

Mot beskattning av sjukpenningen talar vidare att det skulle bli erforderligt att väsentligt höja sjukpenningbeloppen i sjukpenningsskalan. En sådan höjning skulle såväl öka de försäkrades avgifter till sjukpenningsförsäkringen som kräva en höjning av arbetsgivarnas bidrag till denna.

Kommittén anser på grund av det anförda övervägande skäl tala för ett bibehållande av sjukpenningens nuvarande skatterättsliga behandling. Den av kommittén förordade sjukpenningsskalan har utformats med utgångspunkt från att någon ändring av gällande bestämmelser rörande skattefrihet för sjukpenningen inte skall ske.

Vid remissbehandlingen intog man från olika håll — TCO, försäkringsinspektionen, länsstyrelsen i Hallands län och SACO — den principiella inställningen, att sjukpenningen skulle vara skattepliktig. Försäkringsinspektionen ansåg emellertid, att man borde vänta med en skattereform tills sjuk-kassorna hunnit få databehandlingsmaskiner, och SACO ville låta anstå med ändrade skatteregler tills en ny utredning kunnat företagas.

Departementschefen anförde i prop. 1962: 90 (s. 275) med förslag till lag om allmän försäkring, m. m., att vilken uppfattning i saken som än kunde vara den principiellt riktiga eller den mest konsekventa, ansåg han, att det av uppbördstekniska och andra praktiska skäl »i dagens läge» inte var möjligt att göra sjukpenningen beskattningsbar.

I samband med 1966 års sjukförsäkringsreform (prop. 113, 2LU 47) — som bl. a. innebar, att sjukpenningsskalan utbyggdes och sjukpenningens genomsnittliga kompensationsgrad ökade från ca 65 % till drygt 80 % — aktualiserades ånyo frågan om beskattning av sjukpenningen. Propositionen byggde på en promemoria, som upprättats inom socialdepartementet. I sina remissyttranden (s. 102) tog statens avtalsverk samt LO och TCO upp frågan om att göra sjukpenningen skattepliktig. TCO ansåg, att med tanke på de tekniska hjälpmedel, som nu står till buds på det administrativa området, de skäl av praktisk art som tidigare anförts mot beskattning av sjukpenningen inte längre vara övertygande.

Departementschefen anförde bl. a., att om sjukpenningen beskattades, skulle sjukpenningen bli mera jämförbar med sjuklön i fråga om anpassning till individuella förhållanden. Departementschefen förklarade sig ha för avsikt att pröva hithörande frågor i annat sammanhang.

Arbetslöshetsförsäkringen

Frågan om beskattning av förmåner från arbetslöshetsförsäkringen synes inte ha varit föremål för lika stor uppmärksamhet som motsvarande fråga beträffande sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna. Vid den nuvarande lagstiftningens tillkomst 1956 synes således frågan inte ha behandlats. År 1959 före-

slogs i prop. 153, som bifölls av riksdagen, att kontantunderstöd, som utgives av arbetslöshetsnämnd med bidrag av statsmedel, skulle befrias från beskattning. Under remissbehandlingen av den till grund för propositionen liggande promemorian framfördes starka krav på att kontantunderstödet och även andra sociala förmåner borde beskattas. Däremot ifrågasattes inte från något håll skattefriheten för ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. Det måste dock därvid påpekas, att denna fråga inte direkt var föremål för remissbehandling. I anledning av propositionen väcktes motioner, vari yrkades bl. a., att riksdagen skulle begära utredning av frågan om de sociala förmånernas beskattning i hela dess vidd. Bevillningsutskottet uttalade i denna fråga i sitt av riksdagen godkända utlåtande 1959: 57 följande.

Utskottet vill inte bestrida att en samlad översyn av gällande beskattningsregler på detta område ur vissa synpunkter kan vara motiverad. Emellertid utgår utskottet från att Kungl. Maj:t har uppmärksamheten riktad på frågan och att åtgärder för att åstadkomma största möjliga likformighet i fråga om de sociala understödens och bidragens beskattning efter hand vidtas. Utskottet anser därför anledning inte föreligga för riksdagen att hos Kungl. Maj:t begära särskild utredning i ämnet.

Tillkomsten av reglerna om ATP-beräkning vid sjukdom och arbetslöshet

Beträffande tillkomsten av rubricerade regler må hänvisas till prop. 1968: 60.

Utskottet

I motionen yrkas, att sjukpenningen från den allmänna sjukförsäkringen och från yrkesskadeförsäkringen samt dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen höjes och görs skattepliktig. Motionärerna vill med sitt förslag uppnå, att ersättningarna från de berörda socialförsäkringarna blir ATP-grundande och att förmånernas värde ökar för långtidsfallen.

Den omständigheten, att sjukpenning och dagpenning är skattefria, medför att variationer i fråga om kompensationsgraden föreligger för de försäkrade beroende på inkomstläge och beskattningsförhållanden, t. ex. om sambeskattnings tillämpas eller inte. Under vissa förhållanden i synnerhet vid kortare sjukskrivnings- eller arbetslöshetsperioder kan överkompensation uppkomma. Såsom påpekats av motionärerna medför alltså skattesystemets konstruktion att långtidsfallen — såväl då det gäller sjukdom som arbetslöshet — får en lägre kompensationsgrad enligt den nu tillämpade nettometoden än vad som skulle bli fallet vid tillämpning av en bruttometod, som innebär att förmånerna — efter en uppräknings av ersättningsbeloppen — beskattas. Det bör emellertid i detta sammanhang påpekas att förtids-

pension kan tillerkännas en försäkrad även utan ansökan. Detta medför att upprepade sjukersättningsperioder av mycket lång varaktighet mera sällan förekommer. Likaledes är ersättningstiden inom den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen begränsad.

I fråga om motionärernas resonemang att en beskattning av de nämnda ersättningarna skulle medföra att dessa skulle bli pensionsgrundande vill utskottet påpeka, att denna effekt inte inträder automatiskt utan fordrar en omprövning av begreppet pensionsgrundande inkomst, som nu bygger på inkomst av förvärvsarbete. Beträffande motionärernas förslag i sak i denna del får utskottet framhålla följande. För full ålderspension krävs enligt huvudregeln, att den försäkrade tillgodoräknats pensionspoäng för minst 30 år. Pensionen beräknas på medeltalet av de 15 högsta poängtalerna. Syftet med reglerna är bl. a., att bortfall av pensionspoäng eller minskning av poäng under några år i allmänhet inte skall behöva påverka pensionens storlek. Med dessa regler ansåg man sig vid ATP-systemets tillkomst kunna undvara särskilda regler om beräkning av pensionspoäng under år då den försäkrade drabbats av inkomstbortfall på grund av t. ex. sjukdom eller arbetslöshet. För äldre försäkrade gäller i stället för trettioårsregeln en tjugouårsregel för rätt till full pension. Bortfall av pensionspoäng för ett år kan för dem betyda en minskning av pensionen med en tjugondel och ett år med låg inkomst drar ner underlaget för pensionsberäkningen i de fall antalet poängår inte överstiger femton. Härmed sammanhängande problem har föranlett vissa bestämmelser som — för en tid av högst tre år — neutraliserar verkan av inkomstbortfall på grund av längre tids sjukdom, minst 90 dagar. Under innevarande års vårriksdag har med giltighet från den 1 juli i år antagits motsvarande regler i fråga om den som varit arbetslös i minst 60 dagar. Reglerna innebär, att ett bortfallet poängår skall räknas med, när det gäller att få ihop det antal år som för den försäkrade ger maximal pension men frånräknas när det gäller att fastställa den medelpoäng som ligger till grund för pensionens storlek, om medelpoängen därigenom blir högre. Med hänsyn till innehållet i de redovisade reglerna torde ett genomförande av motionärernas förslag mycket sällan medföra att den försäkrade kommer i bättre läge vid ATP-beräkningen.

På grund av vad utskottet sålunda anfört synes för flertalet försäkrade icke några väsentliga fördelar vara att vinna om sjukpenning och dagpenning görs beskattningsbara. Därtill kommer, att det för närvarande föreligger administrativa skäl som talar mot en så väsentlig omläggning av systemet som motionärerna förordar. Det sagda hindrar dock inte att det kan finnas anledning att, när de administrativa förutsättningarna bedöms föreligga, frågan upptas till prövning. Såsom bl. a. framgår av uttalande av chefen för socialdepartementet i samband med 1966 års sjukförsäkringsreform, har Kungl. Maj:t sin uppmärksamhet riktad på frågan. Något riksdagens initiativ i anledning av motionen är inte erforderligt.

Utskottet hemställer,

att förevarande motion, I: 682, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 12 november 1968

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Carlqvist (s), herr Lars Larsson (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Eric Carlsson (cp), Dahlberg (s), Edström (fp)* och Blomquist (h);

från andra kammaren: herr Rimmerfors (fp), fru Ekendahl (s)*, herrar Gustavsson i Alvesta (cp), Bengtsson i Varberg (s), Fredriksson (s), Ringaby (h), fru Svensson (s) och herr Jonsson (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.