

Nr 23

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner angående avgiften till tilläggspensioneringen för äldre arbetskraft m. m.

I detta betänkande behandlas motionerna

1972:446 av herr Fälldin m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär prövning av möjligheterna att befria äldre arbetskraft från avgift till tilläggspensioneringen, innebärande att avgift för äldre icke behöver erläggas under visst utökat antal år före vederbörandes pensionsålder;

1972:971 av herr Hovhammar m. fl. (m, c, fp) vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär prövning av möjligheterna att differentiera avgiften till tilläggspensioneringen för äldre arbetskraft, innebärande att avgiften förslagsvis halveras för arbetstagare och egenavgiftsinbetalare mellan 55 och 60 år samt att avgift inte behöver erläggas efter 60 års ålder;

1972:987 av herr Strindberg (m) vari hemställs att riksdagen omprövar sitt tidigare beslut angående ATP-avgiftens storlek och fastställer den att fr. o. m. den 1 januari 1973 tills vidare utgå med 9 % samt att riksdagen beslutar uttala att någon framtida ökning av avgiften ej får ske utan att behov därav förefinns för att trygga ATP-systemets pensionsåtaganden.

Gällande bestämmelser

Den allmänna tilläggspensioneringen finansieras genom avgifter och avkastning av de fondmedel som bildats av avgifterna. Några statsbidrag förekommer däremot inte. Avgifterna till tilläggspensioneringen är av två slag, dels avgifter från arbetsgivare för de anställda, dels avgifter från de försäkrade avseende inkomst av annat förvärvsarbete än anställning (tilläggspensionsavgift).

Reglerna om avgiftsskyldighet finns i 19 kap. lagen om allmän försäkring, såvitt gäller arbetsgivares avgift i 1 § och i fråga om tilläggspensionsavgift i 3 §.

Arbetsgivaravgiften är av kollektiv natur och beräknas på summan av vad arbetsgivaren betalat ut i löner under året, sedan därifrån dragits dels ett belopp som motsvarar det vid årets ingång gällande basbeloppet multiplicerat med det genomsnittliga antalet arbetstagare under året, dels för varje arbetstagare sådan del av lön som för år räknat överstiger 7,5 gånger basbeloppet. Vid beräkningen bortses även från arbetstagare som vid årets ingång fyllt 65 år, liksom från arbetstagare vars lön under året inte uppgått till 300 kronor.

Den försäkrade själv erlägger tilläggspensionsavgift för pensionsgrundande inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Eftersom pensionsgrundande inkomst inte beräknas för år efter det den försäkrade fyller 65 år finns beträffande tilläggspensionsavgiften samma övre åldersgräns som i fråga om arbetsgivaravgiften. Därjämte finns – till skillnad från vad som är fallet beträffande arbetsgivaravgiften – en nedre åldersgräns, eftersom pensionsgrundande inkomst inte bestäms för år före det den försäkrade fyller 16 år. Vid bestämmande av tilläggspensionsavgiften tillämpas en nedre och övre beloppsgräns på sätt liknande det som gäller vid beräkningen av arbetsgivaravgift.

Arbetsgivaravgift och tilläggspensionsavgift skall utgå med samma procentsats av avgiftsunderlaget. Procentsatsen skall vara så avvägd att avgifterna tillsammans med andra tillgängliga medel täcker pensionsutbetalningar, förvaltningskostnader och andra utgifter som åvilar försäkringen samt den fondering som behövs. Avgifterna flyter in till allmänna pensionsfonden. Procentsatsen, som senast fastställts för åren 1970–1974, utgjorde för år 1970 10 %, för år 1971 10,25 % och stiger därefter med 0,25 % för varje år t. o. m. 1974 och utgör således för sistnämnda år 11 %.

Frågornas tidigare behandling

Befrielse från ATP-avgift

Vid 1970 års riksdag väcktes en motion med yrkande om prövning av möjligheterna att befria äldre arbetskraft från avgift till tilläggspensioneringen med visst utökat antal år före vederbörandes pensionsålder. Motionerna remitterades till arbetsmarknadsstyrelsen, riksförsäkringsverket, statens avtalsverk, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Riksförbundet Landsbygdens folk och Sveriges hantverks- och industriorganisation.

Arbetsmarknadsstyrelsen och Landstingsförbundet uttalade inte någon mening i sakfrågan. Riksförbundet Landsbygdens folk tillstyrkte motionerna. Sveriges hantverks- och industriorganisation ansåg att förslaget om avgiftsbefrielse försöksvis kunde prövas på sådana äldre som var berättigade till s. k. äldrestöd i form av omställningsbidrag, varvid en förutsättning dock skulle vara att detta kunde realiseras utan några kompensatoriska höjningar av den allmänna ATP-avgiften. Övriga sju remissinstanser avstyrkte bifall till motionerna. Beträffande det närmare innehållet i övrigt i remissyttrandena får utskottet hänvisa till andra lagutskottets utlåtande 1970:91.

Från riksförsäkringsverket inhämtades att slopande av avgifter för år efter det de försäkrade fyllt 55 år kunde beräknas medföra behov av ett ökat avgiftsuttag för övriga försäkrade med minst 20 % för att de sammanlagda avgiftsintäkterna inte skulle minska.

Andra lagutskottet avstyrkte bifall till motionerna. I sitt nämnda utlåtande anförde utskottet bl. a. följande.

Motionärernas förslag omfattar en genomgripande förändring av tilläggpensioneringens finansiering. Det innebär en väsentlig rubbning av den principiella överensstämmelse som råder mellan avgifts- och förmåns-sidorna i systemet. Förslaget innebär vidare att pensionssystemet får en ny uppgift, nämligen att fungera som ett arbetsmarknadspolitiskt medel. Enligt utskottets mening måste det föreligga utomordentligt starka skäl för att man skall genomföra en sådan revidering av tilläggpensioneringens avgiftssystem som motionärerna föreslår. Ett pensionssystem av ATP:s typ har mycket långsiktiga verkningar. Det måste präglas av kontinuitet och fasthet och lämpar sig därför mindre väl som ett arbetsmarknadspolitiskt medel. Sådana medel bör nämligen ha en viss flexibilitet och användningen bör vara beroende av konjunkturläget och speciella förhållanden på arbetsmarknaden eller del av denna.

Enligt utskottets mening finns det goda skäl betvivla att den föreslagna åtgärden skulle bli så effektiv ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt som motionärerna föreställer sig. Antalet registrerade arbetslösa i åldern 55–65 år har de tre första kvartalen i år i genomsnitt uppgått till ca 15 000. Detta tal bör ställas i relation till den totala arbetskraften i samma ålder, ca 650 000 personer. Det är vidare att märka att en stor del av de äldre arbetslösa är bosatta på sådana orter där näringslivet är svagt utvecklat och antalet arbetstillfällen få. Om det saknas tillgång på arbete hjälper den föreslagna åtgärden föga. I sådana fall krävs det näringspolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder av differentierat och specialinriktat slag för att man skall komma till rätta med problemen. Det anförda ger vid handen – vilket också understrukits i remissuttalandena av bl. a. arbetsmarknadens parter – att den generella åtgärd motionärerna förordat är mindre ändamålsenlig när det gäller att lösa den i och för sig viktiga fråga som den äldre arbetskraftens sysselsättningsproblem utgör. Det måste bedömas som lämpligare att i första hand effektivisera och vidareutveckla det nuvarande systemet med selektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder varjämte det är nödvändigt att man söker lösa frågan om en ökad anställningstrygghet för den äldre arbetskraften.

Förutom vad ovan anförts finns det åtskilliga tungt vägande skäl hänförliga till ATP-systemets konstruktion, vilka talar mot motionsförslaget. I första hand gäller det frågor som hänger samman med avgifter för annat förvärsarbete än anställning. Problemen, som redovisats i riks-försäkringsverkets remissyttrande, måste bedömas vara av den svårighetsgraden att de skulle aktualisera en allmän omprövning av reglerna och villkoren för företagarnas tillhörighet till försäkringen. Det skulle alltså inte, som motionärerna anför, vara en förhållandevis enkel åtgärd att genomföra deras förslag.

Enligt utskottets mening leder de redovisade synpunkterna till slutsatsen att den i motionerna anvisade vägen för att hjälpa den äldre arbetskraften inte är lämplig.

Riksdagen biföll utskottets hemställan att motionerna inte skulle föranleda någon åtgärd.

Även vid 1971 års riksdag väcktes en motion med samma yrkande som motionen 1972:446. Socialförsäkringsutskottet avstyrkte bifall till motionsyrkandet med hänvisning till de skäl som återopats av andra lagutskottet år 1970. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Procentsatsen för uttag av ATP-avgift

I samband med behandlingen av propositionen 1968:93 med förslag till lag om procentsatser för uttag av avgift under åren 1970–1974 hade andra lagutskottet att pröva motioner med yrkande bl. a. att avgiftsuttaget under perioden 1970–1974 skulle vara oförändrat 9,5 %. Utskottet avstyrkte bifall till nämnda yrkande och anförde därvid bl. a. följande.

De skilda åsikter som finns beträffande avgiftsuttaget torde – såsom framhålls av departementschefen – botten i olikheter i uppfattningen om pensionsfondens syfte. I den principproposition som ligger till grund för lagstiftningen om tilläggs pensioneringen (1958 A:55) framhölls, att en betydande fondering var motiverad av pensioneringens eget intresse och av samhällsekonomiska skäl. Fondmedlen skulle, med beaktande av bortfall av annat sparande, medverka till en snabbare utbyggnad av produktionsapparaten och därmed till en produktionsökning. Det framhölls också, att pensionsfonden skulle möjliggöra en utjämning av kostnaderna för tilläggs pensioneringen så att avgifterna för utgående pensioner inte behövde bli så stora i framtiden som de måste bli om man inte avsatte några medel till en fond. I det sammanhanget erinrades om att antalet åldringar kunde beräknas stiga kraftigt under en lång tid framåt.

Denna inställning till fondbildningen bekräftades av riksdagen i samband med bestämmandet av avgiftsuttaget för åren 1965–1969 (2LU 1963:57). I den förevarande propositionen uttalar departementschefen att det inte finns skäl att gå ifrån det anförda ställningstagandet. Utskottet delar denna uppfattning. Det i propositionen föreslagna avgiftsuttaget tillgodoser det uttalade syftet med fondbildningen. Även med hänsyn till vad i övrigt anføres i propositionen bör den av Kungl. Maj:t gjorda avvägningen av avgiftsuttaget kunna accepteras. Den ökade belastningen på företagen med sannolikt något över 1 % räknat på de totala löneutgifterna kan inte anses vara av en sådan storleksordning att den inte kan godtas. Utskottet vill dessutom framhålla att det är angeläget att avgiftsuttaget inte sker efter alltför snäva normer, eftersom ett visst utrymme bör skapas för framtida reformer inom ATP-systemet.

Utskottet

Finansieringen av ATP-systemet sker genom avgifter och avkastning av fondmedel. Avgifterna till tilläggs pensioneringen är av två slag, dels avgifter från arbetsgivare för de anställda, dels avgifter från de försäkrade. Arbetsgivaravgiften beräknas på summan av vad arbetsgivaren betalat ut i löner under året och de försäkrades avgifter (tilläggs pensionsavgifter) på inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Vid beräkningen av arbetsgivaravgiften bortses från lön till arbetstagare som vid årets ingång fyllt 65 år. Inte heller tilläggs pensionsavgift utgår efter 65 års ålder. Att gränsen för avgiftsuttag satts vid 65 år sammanhänger med att inkomster som åtnjuts för år efter det denna ålder uppnåtts inte är pensionsgrundande.

Arbetsgivaravgiftens och tilläggs pensionsavgiftens storlek har genom beslut av riksdagen år 1968 fastställts för perioden 1970–1974. För år 1971 utgjorde avgiften 10,25 % av avgiftsunderlaget. För år 1972 utgör

den 10,50 %, för år 1973 stiger den till 10,75 % och för år 1974 till 11 %.

I motionerna 1972:446 och 1972:971 understryks angelägenheten av att den äldre arbetskraftens ställning på arbetsmarknaden förbättras. Ett sätt att göra det är — menar motionärerna i motionen 1972:446 — att befria den äldre arbetskraften från ATP-avgift under ett visst utökat antal år före pensionsåldern. Även motionärerna i motionen 1972:971 anser att ATP-avgiftsuttagets storlek kan påverka de äldres arbetssituation. De yrkar utredning av frågan om en differentiering av ATP-avgiften för äldre arbetskraft. Därvid bör prövas möjligheterna att halvera arbetsgivaravgiften och tilläggspensionsavgiften för försäkrade i åldern 55—60 år och att befria försäkrade som fyllt 60 år från att erlagga avgift.

Som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen har motioner med yrkande att äldre arbetskraft skall befrias från avgift till tilläggspensioneringen prövats av riksdagen såväl 1970 som 1971. 1970 remitterade andra lagutskottet sådana motioner till elva myndigheter och organisationer för yttrande. Av de nio remissinstanser som yttrade sig i sakfrågan avstyrkte alla utom en (RLF) bifall till motionerna. De skäl mot att befria äldre arbetskraft från ATP-avgift som därvid framfördes och som återopades av andra lagutskottet i dess av riksdagen godkända utlåtande nr 91 äger enligt socialförsäkringsutskottet alltjämt giltighet. Med hänsyn härtill och då såvitt utskottet kan bedöma en befrielse — helt eller delvis — från ATP-avgift för den äldre arbetskraften inte kan genomföras utan en motsvarande höjning av avgiftsuttaget för den yngre arbetskraften anser utskottet sig böra avstyrka bifall till motionerna 1972:446 och 1972:971.

I motionen 1972:987 yrkas att riksdagen omprövar sitt beslut år 1968 angående ATP-avgiftens storlek och fastställer att avgiften fr. o. m. den 1 januari 1973 tills vidare skall utgå med 9 %. Någon framtida höjning av avgiften bör enligt motionärens mening inte ske utan att behov av en sådan höjning föreligger för att trygga pensionsåtagandena inom ATP-systemet. Motionären anser att en minskning av avgiftsuttaget skulle verksamt bidra till en minskning av de svenska företagens höga produktionskostnader och därigenom förbättra näringslivets möjligheter att bevaka och stärka sin konkurrenskraft på exportmarknaderna. Även frågan om en begränsning av avgiftsuttaget till tilläggspensioneringen har tidigare prövats av riksdagen. Med anledning av motioner i ämnet har riksdagen — med instämmande i de principer för avgiftsuttaget som legat till grund för lagstiftningen om tilläggspensioneringen — uttalat bl. a. att en betydande fondering är motiverad både med hänsyn till pensioneringens eget intresse och av samhällsekonomiska skäl. Avgiftsuttaget har hittills fastställts för tre femårsperioder, åren 1960—1964, 1965—1969 och 1970—1974. Vad motionären anfört utgör enligt utskottets mening inte anledning att under löpande avgiftsperiod ompröva av riksdagen tidigare beslutat avgiftsuttag. På grund av det anförda och då frågan om det framtida avgiftsuttaget kommer att prövas av riksdagen avstyrker utskottet bifall till motionen.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen avslår
1) motionen 1972:446,
2) motionen 1972:971,
3) motionen 1972:987.

Stockholm den 4 maj 1972

På socialförsäkringsutskottets vägnar

ERIC CARLSSON

Närvarande: herrar Carlsson i Vikmanshyttan (c), Lundberg (s), fröken Sandell (s), herrar Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Persson i Stockholm (s), Mundebo (fp), Marcusson (s), Björck i Nässjö (m), Olsson i Stockholm (vpk), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp), herrar Signell (s), Björk i Gävle (c) och Lindström (s).

Reservation

av herrar Carlsson i Vikmanshyttan (c), Andersson i Nybro (c) och Björk i Gävle (c), vilka ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Som framgår" och slutar med "och 1972:971" bort ha följande lydelse:

"Av uppgifter från arbetsmarknadsstyrelsen framgår att antalet äldre arbetslösa under senare år ökat mycket kraftigt. År 1965 uppgick medeltalet arbetslösa i åldern över 60 år till ca 5 800. År 1971 hade detta medeltal stigit till 17 200. I december 1971 var närmare 18 800 i åldern över 60 år utan arbete. Den snabba utvecklingen mot allt större arbetslöshet bland äldre arbetstagare måste bedömas som mycket oroande och utgör enligt utskottets mening ett belägg för att de selektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som hittills tillämpats inte varit tillfyllest för att bereda den äldre arbetskraften en tillfredsställande anställningstrygghet. I ett sådant läge bör enligt utskottets mening alla vägar prövas för att förbättra de äldres arbetssituation. Ett viktigt hjälpmedel måste vara att stimulera företagen att inte bara behålla utan även nyanställa äldre arbetskraft.

Enligt utskottets mening torde en sådan stimulans bäst kunna åstadkommas genom generellt verkande åtgärder av den art som aktualiserats i motionerna. Det har stundom gjorts gällande att ATP-systemet skulle lämpa sig mindre väl som ett arbetsmarknadspolitiskt medel. Utskottet har svårt att förstå den synpunkten. Ett avskaffande eller en differentiering av ATP-avgiften för äldre arbetskraft innebär ju att man gör kostnaderna för denna arbetskraft inte oväsentligt lägre för arbetsgivaren och detta bör uppenbarligen vara ägnat att förbättra de

äldres situation på arbetsmarknaden. Härtill kommer att metoden inte behöver medföra några konsekvenser vare sig för rätten till pension eller för möjligheterna att finansiera ATP-systemet. I den mån ett slopande av ATP-avgiften för äldre arbetskraft föranleder en höjning av avgifterna för yngre arbetstagare bör denna kunna bli relativt begränsad.

Med det anförda anser utskottet sig böra biträda förslaget i motionen 1972:446 att frågan om möjligheterna att befria äldre arbetskraft från avgift till tilläggspensioneringen blir föremål för särskild prövning. Vid denna bör också övervägas i vad mån en differentiering av ATP-avgiften är lämplig och möjlig att genomföra. Utredningsarbetet bör enligt utskottets mening bedrivas skyndsamt och kan lämpligen äga rum inom ramen för pensionsålderskommitténs arbete."

dels att utskottet under punkterna 1 och 2 bort hemställa

"att riksdagen med bifall till motionen 1972:446 och med anledning av motionen 1972:971 hos Kungl. Maj:t begär utredning av frågan om befrielse från eller differentiering av avgiften till tilläggspensioneringen för äldre arbetskraft."

Särskilt yttrande

av herrar Ringaby (m) och Björck i Nässjö (m) vilka anför:

"ATP-avgiftsuttaget under åren 1970--1974 beslutades av riksdagen 1968. Till grund för beslutet låg en utredning av riksförsäkringsverket med fem olika alternativ, A,B,C,D och E. Samtliga alternativ innebar en betydande tillväxt av AP-fonden.

Chefen för socialdepartementet förordade alternativ C, vilket innebär en stegring av ATP-avgiften från 9,5 procent 1969 till 11 procent 1974. AP-fonden beräknades ge en ränteavkastning på 4 procent, och fonderna skulle då t. ex. 1971 vara 42,5 miljarder kr. och 1974 64,9 miljarder kr. Departementschefen uttalade vidare att en betydande fondökning var motiverad även av andra skäl än rent försäkringsmässiga. Riksdagen tog detta alternativ. Mot beslutet reserverade sig dåvarande högerpartiet till förmån för alternativ E, alltså oförändrad avgift på 9,5 procent under perioden 1970--1974. Vi hävdade att en beräknad fondavkastning på 4 procent var helt realistisk och räknade i stället med omkring 6 procent. Hittills har också fondavkastningen varit över 6 procent och helt kullkastat de beräkningar som låg till grund för riksdagsbeslutet 1968. Medan majoriteten trodde att AP-fonden 1971, med ett avgiftsuttag på 10,25 procent, skulle vara 42,5 miljarder kr., hävdade vårt parti att fonden då skulle vara 44 miljarder kr. med oförändrade avgifter på 9,5 procent. Vår beräkning var ganska riktig även om också den var i underkant. Nu vet vi att fonderna 1971 blev 47,7 miljarder kr. och inte 42,5, som riksförsäkringsverket och riksdagen antog 1968, vilket visar att avgiftsuttagets stegring under perioden var onödig.

En för hög ATP-avgift i kombination med en 2-procentig löneskatt har utan tvekan en mycket negativ inverkan på sysselsättningen och produktionsutvecklingen och kan därigenom på sikt snarast bli ett hot

mot ATP-systemet som sådant. Detta bekräftas av att konjunkturläget och kostnadsutvecklingen sedan 1968 kraftigt försämrat våra produktionsmöjligheter. Inte minst kommuner och landsting är i dag hårt belastade av dessa avgifter. Enligt Landstingsförbundets rekommendation skall landstingen med egna avgiftsuttag svara för sina anställdas pensionering och dessa avgifter utgår med 12 procent av lönerna till personalen i den psykiatriska vården och med 8,6 procent på alla andra löner. Detta täcker mer än väl landstingens egna pensionskostnader. Utöver detta får alltså ett landsting av t. ex. Örebro läns storlek i ATP-avgifter till staten betala omkring 30 milj. kr. för innevarande år!

Ett överuttag av dessa avgifter har en starkt negativ effekt på kommunernas och landstingens verksamhet, samtidigt som skatterna drivs uppåt till skada inte minst för folk med små och medelstora inkomster. Varje uttagsprocent betyder för nämnda landsting 3 milj. kr. Avgiftsuttaget innebär alltså en stor kostnad för primär- och sekundärkommunerna som i dessa dagar tvingas till kostnadsbesparingar även på angelägna vårdområden.

ATP-avgiftens storlek måste ses mot bakgrunden av att fondernas ränteavkastning i föl betalade inte bara alla utgående pensioner, utan även de administrativa kostnaderna och därutöver gav ett överskott på ca en miljard kr., som tillsammans med alla avgifter tillfördes fonden. Detta förhållande kommer att fortsätta ännu i många år.

I motionen 1972:987 krävs att ATP-avgiften skall sänkas till 9 procent för 1973 och att riksdagen skall uttala att framtida höjningar av avgiften ej får ske utan att behov därav förefinns för att trygga ATP-systemets pensionsåtaganden.

Vi hyser stor förståelse för motionärens önskan att av arbetsmarknadspolitiska skäl minska ATP-avgiften, i synnerhet som detta inte på något sätt inverkar menligt på systemets möjligheter att klara gjorda pensionsåtaganden, utan i stället enligt vår uppfattning ökar dessa möjligheter. Då emellertid riksdagen redan nästa år kommer att få ta ställning till nästa 5-årsperiods avgifter på basis av riksförsäkringsverkets då färdigställda beräkningar, har vi inte nu ansett oss kunna tillstyrka motionen."