

Nr 9

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

Motionerna

I detta betänkande behandlas

motionen 1973:157 (jfr 1973:164) av fru Nordlander m. fl. (vpk) vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär översyn och förslag som jämställer deltidsarbete med heltidsarbete beträffande i motionen 1973:164 angivna lagstadgade sociala förmåner;

motionen 1973:645 av herr Gustavsson i Alvesta m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär skyndsam prövning och förslag rörande en sådan reformering av reglerna inom tilläggpensioneringen att den nuvarande disproportionen mellan avgift och förmån för deltids- och korttidsanställda samt låginkomsttagare avlägsnas i enlighet med vad i motionen anförts;

motionen 1973:1147 (jfr 1973:1204) av fru andre vice talmannen Nettelbrandt m. fl. (fp) vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär sådan reformering av ATP-reglerna att deltids- och korttidsanställda ej som nu missgynnas;

motionen 1973:1155 av herr Petersson i Gäddvik m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär utredning i syfte att åstadkomma en sådan ändring av reglerna för allmän tilläggpension att den nuvarande disproportionen mellan avgift och förmån för deltids- och korttidsanställda undanröjs.

Gällande bestämmelser

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

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

maximeringsregeln inte skall beaktas, avräknas däremot i första hand på inkomsten av annat förvärvsarbete.

För varje år, för vilket pensionsgrundande inkomst fastställs för en försäkrad, skall pensionspoäng tillgodoräknas honom. Pensionspoängen utgör den pensionsgrundande inkomsten delad med basbeloppet vid årets ingång.

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

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

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

De ovan angivna reglerna kan i vissa fall leda till att pensionsavgift erläggs av arbetsgivare utan att motsvarande pensionspoäng tillgodoförs den anställda. Som exempel härpå kan anföras följande två fall (i båda fallen har förutsatts att basbeloppet vid årets ingång är 7 600 kr.)

I. En person har såsom enda arbetsinkomst lön från en anställning som varar tre månader. Lönen utgör för hela anställningstiden 7 500 kr. Arbetsgivaren erlägger arbetsgivaravgift på lönebeloppet minskat med $1/4$

av basbeloppet, alltså på $(7\,500 - 1\,900 =) 5\,600$ kr., men någon pensionsgrundande inkomst beräknas likväl inte, eftersom arbetsinkomsten inte överstiger basbeloppet.

II. En person har såsom arbetsinkomst dels 8 000 kr. på grund av verksamhet i egen rörelse, dels 10 000 kr. på grund av sex månaders anställning. För den sistnämnda inkomsten erlägger arbetsgivaren arbetsgivaravgift som beräknas på lönen minskad med hälften av basbeloppet, alltså på $(10\,000 - 3\,800 =) 6\,200$ kr. Den försäkrade är skyldig att själv erlägga egenavgift till pensioneringen på inkomsten av rörelsen. Eftersom avdraget för basbeloppet vid beräkning av den pensionsgrundande inkomsten i första hand skall göras på inkomsten av anställning och denna inkomst i förevarande fall överstiger basbeloppet skall egenavgift beräknas på hela inkomsten av förvärvsarbete. Resultatet i detta fall kan sägas vara att pensionsavgift erläggs för inkomst på $(6\,200 + 8\,000 =) 14\,200$ kr., men den pensionsgrundande inkomsten stannar vid $(10\,000 - 7\,600 + 8\,000 =) 10\,400$ kr., eller med andra ord att de pensionsavgifter som erläggs för den försäkrade inte i sin helhet får någon motsvarighet i pensionspoäng för den försäkrade.

Förordningen om erkända arbetslöshetskassor reglerar i bestämmelserna om medlemskap inte närmare deltidsarbetarnas rätt till arbetslöshetsförsäkring. I 8 § i förordningen talas om att varje kassa skall ha ett verksamhetsområde. I princip har alla som arbetar inom kassans verksamhetsområde rätt att tillhöra densamma. I 9 § anges vissa fall som skall eller kan undantagas från rätten att tillhöra en erkänd arbetslöshetskassa. Här anges ingen minimigräns för arbetet. Indirekt framkommer emellertid en sådan gräns genom bestämmelserna om ersättningsrätt. Enligt dessa kan ersättning inte utgå för dag, för vilken medlemmen sökt arbete för kortare tid än fyra timmar (20 timmar i veckan). Även arbetsvillkorets minimibestämmelse sätter en viss gräns för deltidsarbetarens praktiska möjligheter att få ersättning från arbetslöshetskassa. I princip är gränsen hälften av normal arbetstid, även om detta är direkt utsagt i gällande förordning. Det är således närmast ersättningsrätten som drar upp gränsen för deltidsarbetarens skydd i nuvarande arbetslöshetsförsäkring.

KSA-utredningen har i ett i april 1971 framlagt betänkande Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet (SOU 1971:42) föreslagit att minimum av arbetstid för inträde i arbetslöshetskassa bestäms till tre timmar per arbetsdag och 17 timmar i genomsnitt per vecka.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor som rör förhållandet mellan avgifter och förmåner inom ATP har tagits upp i motioner vid så gott som samtliga riksdagar under åren 1960–1970. Därvid har andra lagutskottet (jfr 2LU 1968:4, 1969:17, 1970:33), som behandlat motionerna, erinrat om att tilläggspensioneringen bygger på ett fördelningssystem, att arbetsgivaravgifterna debiteras

och inbetalas kollektivt, att registrering av inbetalda avgifter inte sker individuellt för varje försäkrad och att det på grund härav inte är möjligt att åstadkomma absolut överensstämmelse mellan inbetald avgift och tillgodoförd pensionspoäng. Utskottet har också framhållit att ett genomförande av sådana ändringar som aktualiserats i motionerna skulle äventyra de stora fördelar som är förenade med tilläggs pensioneringens enhetliga uppbyggnad. På andra lagutskottets hemställan har riksdagen avslagit motionerna.

Frågan om deltid- och korttidsanställdas samt låginkomsttagares ställning inom ATP aktualiserades ånyo vid 1971 års riksdag. Socialförsäkringsutskottet (SfU 1971:19) avstyrkte då bifall till motioner i ämnet och framhöll därvid bl. a. att den bristande överensstämmelse mellan avgifter och förmåner som förelåg inte gick ut över den försäkrades rätt till pension. Den korttids- och deltidanställda fick alltid – liksom den heltidsarbetande – rätt till pension för alla förvärvsinkomster som översteg basbeloppet och understeg det för alla försäkrade föreskrivna maximibeloppet. Denna pensionsrätt tillerkändes honom oberoende av om arbetsgivaren betalat in avgifter eller ej. Fall kunde alltså förekomma där pensionsrätt i praktiken förelåg utan att avgift var betald, på samma sätt som avgift i vissa fall kunde betalas utan att helt eller delvis ge upphov till pensionsrätt. Motionärernas avsikt kunde -- menade utskottet -- knappast vara att åstadkomma en ökad överensstämmelse mellan avgift och förmån genom att fränkänna försäkrad pensionsrätt i fall där avgift inte erlagts utan endast att åstadkomma en ökad överensstämmelse i de fall där pensionsrätt inte fullt ut tillerkändes den försäkrade i förhållande till inbetalda avgifter. Ett sätt att tillgodose detta önskemål skulle vara att arbetsgivaren befriades från skyldigheten att erlagga avgift i motsvarande grad. En sådan avgiftsbefrielse skulle dock enligt utskottets mening inte på något mera påtagligt sätt stärka de deltid- och korttidsanställdas ställning i ATP-systemet. Härtill kom att praktiska möjligheter att genomföra en avgiftsbefrielse av detta selektiva slag knappast torde föreligga i ett avgiftssystem som byggde på fördelningsmetod. — Riksdagen biföll utskottets hemställan och avlog följaktligen motionerna.

När motioner med likande yrkanden återkom vid 1972 års riksdag avvisades de med samma motivering (jfr SfU 1972:24).

Vid 1971 års riksdag väcktes motioner med yrkanden bl. a. om utredning rörande frågor förknippade med deltidarbete i syfte att öka tillgången på sådant arbete samt lösa ekonomiska och sociala frågor i samband därmed.

Inrikesutskottet (InU 1971:25) avstyrkte bifall till motionerna med hänvisning bl. a. till arbetet inom KSA-utredningen och utredningen om ökad anställningstrygghet. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Utskottet

De regler i lagen om allmän försäkring som yrkandena i de förevarande motionerna knyter an till gäller beräkningen av den försäkrades pensionsgrundande inkomst och av det avgiftsunderlag på vilket arbetsgivaren skall erlägga pensionsavgift. Den pensionsgrundande inkomsten för ett år motsvarar summan av inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete, i den mån denna summa överstiger det vid årets ingång gällande basbeloppet och uppgår till högst sju och en halv gånger samma belopp. Motsvarande bestämmelser gäller i fråga om det underlag som skall ligga till grund för arbetsgivares avgift till tilläggpensioneringen. Härvid föreskrivs emellertid att — om en försäkrad inte varit i arbetsgivarens tjänst hela året — basbeloppsavdraget skall minskas proportionellt i förhållande till anställningstidens längd. Vidare skall — i det fall en försäkrad under ett år åtnjutit inkomst såväl av anställning som av annat förvärvsarbete — vid beräkning av avgiftsunderlaget basbeloppsavdraget i första hand göras från inkomst av anställning.

I motionerna görs gällande att reglerna i sin nuvarande utformning missgynnar deltid- och korttidsanställda. I två av motionerna, 1973:645 och 1973:1155, vill motionärerna att den nuvarande disproportionen mellan avgift och förmån inom ATP skall avlägsnas, motionen 1973:1147 innehåller yrkande om sådan ändring av ATP-bestämmelserna att deltid- och korttidsanställda inte missgynnas, medan motionärerna i motionen 1973:157 anser att deltid- och heltidsarbete bör jämföras i fråga om rätt till ATP och rätt till ersättning från erkänd arbetslöshetskassa.

Flertalet av de i motionerna aktualiserade frågorna har — som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen — under en följd av år varit föremål för riksdagens prövning. De enligt utskottets mening tungt vägande skäl mot att företa ändringar i ATP-systemet av den art som åsyftas i motionerna äger alltså i hög grad giltighet. Reglerna för beräkning av pensionsgrundande inkomst liksom de bestämmelser som gäller i fråga om fastställande av arbetsgivares avgiftsunderlag är enligt utskottets mening förenade med uppenbara fördelar. En väsentlig sådan är att arbetsgivarnas avgifter till tilläggpensioneringen debiteras och inbetalas kollektivt. Ett tillgodoseende av motionärernas krav förutsätter, såvitt utskottet kan bedöma, att avgifterna debiteras och inbetalas individuellt för varje arbetstagare. Det torde knappast kunna bestridas att en sådan ordning skulle vara förenad med närmast oöverkomliga administrativa svårigheter.

Utskottet vill — i likhet med socialförsäkringsutskottet år 1971 — understryka att den bristande överensstämmelse mellan avgifter och förmåner som åsyftas i motionerna aldrig går ut över den försäkrades rätt till pension. Den korttids- och deltidanställda får — liksom den heltidsarbetande — alltid rätt till pension för alla förvärvsinkomster som överstiger basbeloppet och understiger det för alla gällande maximibelopp, och detta gäller oberoende av om avgift erlagts eller ej.

Med det anförda anser utskottet sig böra avstyrka bifall till de

motionsyrkanden som syftar till ändringar i nu gällande regler för beräkning av pensionsgrundande inkomst och av avgiftsunderlag inom tilläggpensioneringen.

Som tidigare nämnts tar motionen 1973:157 också upp frågan om deltidarbetares rätt att uppbära ersättning från arbetslöshetskassa. Med anledning härav vill utskottet erinra om att KSA-utredningen i ett i april 1971 framlagt betänkande Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet (SOU 1971:42) föreslagit att som villkor för rätt till inträde i arbetslöshetskassa och till ersättning från sådan kassa skall gälla en minimiarbetsdag om tre timmar per arbetsdag och 17 timmar i genomsnitt per vecka. Proposition på grundval av utredningsförslaget kan väntas till årets riksdag. På grund härav avstyrker utskottet bifall till motionen 1973:157 även i denna del.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen avslår

1. motionen 1973:157,
2. motionen 1973:645,
3. motionen 1973:1147,
4. motionen 1973:1155.

Stockholm den 6 mars 1973

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Lundberg (s), Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), Persson i Stockholm (s), fru Håvik* (s), herrar Marcusson (s), Björck i Nässjö (m), Olsson i Stockholm (vpk), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp), herrar Andersson i Knäred (c), Ångström (fp) och Lindström (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservationer

1. av herrar Ringaby (m), Magnusson i Nennesholm (c), Björck i Nässjö (m), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp), herrar Andersson i Knäred (c) och Ångström (fp), vilka ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "Flertalet av" och slutar på s. 6 med "inom tilläggpensioneringen" bort ha följande lydelse:

Finanseringen av tilläggpensioneringen bygger på att arbetsgivaravgifterna debiteras och inbetalas kollektivt av arbetsgivaren för hos honom

anställda. En konsekvens av finansieringsreglerna är att betydande avgifter erläggs av arbetsgivare för korttids- och deltidsanställda utan att dessa erhåller någon pensionsrätt alls eller så stor pensionsrätt som avgifterna egentligen motiverar. Med hänsyn till att många korttids- och deltidsanställda har förhållandevis små inkomster är det ofta låginkomsttagare som drabbas av de negativa verkningarna av det nuvarande systemet.

Utskottet vill understryka att man – trots arbetsgivaravgiftens kollektiva karaktär – på olika sätt sökt nå en viss överensstämmelse mellan den lön på vilken avgiften beräknas och den lön som grundar rätt till pension. Avgift skall exempelvis inte erläggas för lön till anställd som före avgiftsårets ingång fyllt 65 år.

Enligt utskottets mening bör det vara möjligt att inom ramen för nuvarande system vidta sådana ändringar av gällande bestämmelser att de negativa effekterna för de deltids- och korttidsanställda undanröjs eller i varje fall mildras.

Bestämmelserna om allmän tilläggspension antogs redan 1959. I samband därmed framhöll föredragande departementschefen (prop. 1959:100) – och han avsåg därvid de konsekvenser som avräkningsregeln kan få för dem som under ett år uppbär inkomst av såväl anställning som annat förvärvsarbete – att det syntes böra övervägas att efter vidare utredning jämka avräkningsregeln med tanke på sådana skogskörare, som vid sidan om företagarinkomst regelbundet hade säsongbetonade löneinkomster av *mindre omfattning*. Enligt utskottets uppfattning bör departementschefens uttalande rimligen vara tillämpligt på alla försäkrade med inkomst av både anställning och annat förvärvsarbete.

Utskottet anser således att deltids- och korttidsanställdas ställning inom tilläggspensioneringen bör bli föremål för utredning.

dels att i sista raden före utskottets hemställan ordet "även" bort utgå,

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med anledning av

1. motionen 1973:157,
2. motionen 1973:645,
3. motionen 1973:1147,
4. motionen 1973:1155

i skrivelse till Kungl. Maj:t begär utredning av frågan om deltids- och korttidsanställdas ställning inom tilläggspensioneringen i syfte att undanröja de negativa effekterna av nuvarande system.

2. av herr Olsson i Stockholm (vpk) som ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "eller ej" bort ha följande lydelse:

I motionen 1973:157 tas bl. a. upp situationen för sådana deltids-

arbetande vilkas inkomster är så låga, att de antingen inte är berättigade till någon ATP alls eller endast till en mycket ringa sådan. Det rör sig i dessa fall om en påtvingad situation. Om heltidsarbete skulle finnas, var detta givetvis att föredra. Också andra grupper av människor är i samma läge. Sålunda torde de som är sysselsatta vid skyddade verkstäder komma i åtnjutande av en mycket ringa tilläggs pension. Även förtidspensionerade med reducerad pension är i samma situation. Den omständigheten att grundförmånen ålderspension tillkommer alla vid uppnådda 67 år är ingen acceptabel invändning, eftersom sociallagstiftningens inriktning är att bereda medborgarna i gemen en komplettering till grundförmånen för att trygga en materiellt högre standard på ålderdomen. Någon form av kompensation av i princip samma innehåll som den vilken vid inträffad sjukdom tillämpats genom antagandepoäng borde kunna åstadkommas. Den omständigheten att sjukpenningen genom beslut av årets riksdag kan väntas bli skattepliktig motsäger inte det berättigade i att man söker komma till rätta med detta problem. Det är heller inte fråga om att söka åstadkomma någon slags individuell överensstämmelse mellan avgifter och förmåner eller att rubba på systemet med kollektiv inbetalning av avgifterna för tilläggs pensioneringen. Utskottet ansluter sig således till uppfattningen i motionen 1973:157 att reell jämställdhet bör råda mellan deltids- och heltidsarbetande när det gäller rätten till ATP och förordar därför att spörsmålet på vad sätt en sådan jämställdhet skall kunna åstadkommas bli föremål för utredning.

dels att i sista raden före utskottets hemställan ordet "även" bort utgå,

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1973:157, med anledning av motionen 1973:1147 samt med avslag på motionerna 1973:645 och 1973:1155, i skrivelse till Kungl. Maj:t begär prövning av frågan om formerna för att åstadkomma en förbättring av tilläggs pensionen för deltidsarbetande i enlighet med vad i motionen anförts.