

Nr 4

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående procentsatsen för uttag av ATP-avgift.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 86 i första kammaren av herr *Jacobsson, Gösta, m. fl.* samt nr 108 i andra kammaren av herrar *Magnusson* i Borås och *Eliasson* i Moholm.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen måtte antaga följande

*Förslag
till
Lag*

angående procentsatsen för uttag av avgift under åren 1965—1969 till försäkringen för tilläggspension

Härigenom förordnas, att den i 19 kap. 5 § lagen om allmän försäkring omförmälda procentsatsen för uttag av avgift till försäkringen för tilläggspension skall för ettvarvt av åren 1965—1969 utgöra sju.»

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet hänvisa till motionen II: 108.

Gällande bestämmelser

Försäkringen för tilläggspension finansieras genom avgifter på inkomster av förvärvsarbete. De grundläggande bestämmelserna i ämnet återfinnes i 19 kap. 1, 3 och 5 §§ *lagen den 25 maj 1962 om allmän försäkring* (nr 381).

Avgift för inkomst av anställning erlägges av arbetsgivaren. Arbetsgivaravgift beräknas kollektivt på summan av vad arbetsgivaren under året utbetalat i lön till sina anställda. Med hänsyn till att lön, som en anställd uppbär under ett kalenderår, blir pensionsgrundande endast i vad den ligger mellan ett minimibelopp motsvarande det vid årets ingång gällande basbeloppet (i januari 1964 = 4 800 kronor) och ett maximibelopp som motsvarar sju och en halv gånger sagda basbelopp (i januari 1964 = 36 000 kronor) skall vid beräkning av avgiftsunderlaget från lönesumman avdragas dels ett belopp, motsvarande det vid årets ingång gällande basbeloppet multiplicerat med det genomsnittliga antalet arbetstagare under året, dels för

varje arbetstagare den del av lönen, som överstiger sju och en halv gånger basbeloppet. Från den totala lönesumman skall göras även vissa andra avdrag.

Avgift för inkomst av annat förvärvsarbete erlägges av den försäkrade själv och beräknas på den pensionsgrundande inkomsten i den mån denna härrör från sådant arbete.

Arbetsgivaravgift och avgift, som den försäkrade själv erlägger, skall utgå med samma procentsats av avgiftsunderlaget. Procentsatsen, som fastställs av Konungen med riksdagen, skall vara så avvägd att avgifterna i förening med andra tillgängliga medel förslår till bestridande av pensionsutbetalningar, förvaltningskostnader m. m. samt till den fondering som finnes erforderlig. Avgifterna inflyter till allmänna pensionsfonden.

Beslut om den procentsats som skall tillämpas under ett kalenderår skall fattas senast ett år dessförinnan. Riksförsäkringsverket skall vart femte år framlägga förslag till procentsatser för nästföljande sju år, i den mån uttaget inte redan beslutats. Dyligt förslag skall enligt 37 § *lagen den 25 maj 1962 angående införande av lagen om allmän försäkring* (nr 382) framläggas första gången år 1963 och andra gången år 1967.

Enligt *lagen den 28 maj 1959 angående procentsatsen för avgiftsuttaget under åren 1960—1964 enligt lagen om försäkring för allmän tillägspension* (nr 292) utgör avgiftsuttaget för vart och ett av åren 1960—1964 respektive 3, 4, 5, 6 och 7 procent.

1963 års beslut

Riksförsäkringsverket hade utarbetat följande fem alternativa förslag till avgiftsuttag för åren 1965—1970.

Alternativ	Avgiftsuttag i procent					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970
A	8	9	10	11	12	12
B	8	8	9	9	10	10
C	7,5	8	8,5	9	9,5	10
D	7	7	8	8	8	9
E	7	7	7	7	7	8

I anslutning till dessa förslag har verket gjort ett stort antal beräkningar med utgångspunkt i olika antaganden rörande den framtida utvecklingen av levnadskostnader, realinkomster, fondränta m. m. De beräkningar som här skall redovisas har alla gjorts utifrån antagandena att levnadskostnaderna årligen stiger med 2 procent, realinkomsterna med 3 procent (alltså en ökning av de nominella inkomsterna med 5 procent) och att pensionsfondens medel förräntas med 4 procent.

Beträffande befolkningsutvecklingen har riksförsäkringsverket följt en av statistiska centralbyrån uppgjord prognos vilken verket för tiden efter år 1980 kompletterat med vissa egna kalkyler. Antalet personer i ålder 67 år och däröver utgjorde år 1960 omkring 750 000 och kommer enligt angivna beräkningar att uppgå till, år 1970 omkring 970 000, år 1980 omkring 1 240 000 samt år 1990 omkring 1 400 000. Senare väntas antalet åldringar komma att sjunka under ett par årtionden för att därefter åter stiga.

Beräkningarna av antalet åldringar har kompletterats med vissa uppskattningar av antalet förtids- och familjepensionärer vid olika tidpunkter.

Förhållandet mellan antalet personer, som är berättigade till folkpension i någon form, och antalet yrkesverksamma personer antages av verket år 1990 komma att motsvara en folkpensionär på 2,3 eller möjligen 2,5 yrkesarbetande.

Riksförsäkringsverket har utgått från den lagstiftning angående tilläggs-pensioneringen som gäller fr. o. m. den 1 januari 1963. Verket har inte ansett sig kunna ta någon hänsyn till eventuella framtida lagändringar, som kan påverka försäkringens ekonomi.

Utifrån angivna premisser skulle pensionsfonden, som vid utgången av år 1962 uppskattningsvis uppgick till omkring 2,6 miljarder kronor, komma att utvecklas på följande sätt. Hänsyn har därvid inte tagits till att vissa avgifter inflyter upp till två år efter det år debiteringen avser.

Vid utgången av år	Fond i miljarder kronor vid avgifts- uttag enligt alternativ				
	A	B	C	D	E
1965	10,6	10,6	10,4	10,3	10,3
1966	14,1	13,7	13,6	12,9	12,9
1967	18,3	17,5	17,1	16,3	15,9
1968	23,1	21,4	21,0	19,7	18,9
1969	28,6	26,0	25,3	23,3	22,0
1970	34,6	30,9	30,1	27,6	25,7

Då verket fört ut sina kalkyler rörande pensionsfondens utveckling för tiden efter år 1970 har verket utgått från att avgifterna, intill dess ett uttag av 12 procent uppnåtts, skulle stiga enligt alternativen B—E i samma takt som tidigare eller för B med 1 procent vartannat år, för C med 0,5 procent om året, för D med 1 procent vart tredje år och för E med 1 procent vart femte år. Fonden skulle då, räknat i miljarder kronor, år 1980 komma att uppgå för A till 108,6, för B till 101,7, för C till 100, för D till 87,1 och för E till 70,5. Motsvarande siffror år 1990 är för A 189,1, för B 178,8, för C 176,2, för D 157,3 och för E 116,5 samt år 2020 för A 264,2, för B 230,7, för C 222,3, för D 160,5 och för E 28.

Riksförsäkringsverket har undersökt vad ett avgiftsuttag enligt de fem

olika alternativen skulle betyda i procent av den totala inkomsten. År 1970 skulle med verkets antaganden rörande utvecklingen av levnadskostnader och realinkomster avgiftsuttaget ha följande innebörd.

Alternativ	Uttag 1970 i procent av	
	den pensionsgrundande inkomsten	den totala inkomsten
A	12	8,1
B	10	6,7
C	10	6,7
D	9	6,1
E	8	5,4

Sina egna överväganden i frågan om det lämpliga avgiftsuttaget inleder riksförsäkringsverket med påpekandet att verket främst måste beakta att pensioneringens framtida bestånd underbygges i erforderlig mån. En betydande investeringsverksamhet i samhället — vilket förutsätter ett däremot svarande sparande — utgör enligt verkets mening den säkraste grunden för att pensionsförpliktelserna skall kunna fullgöras, då de blir aktuella, utan alltför stora uppoffringar av den förvärvsarbetande befolkningen. Storleken av sparandet under en viss tidsperiod beror emellertid av många faktorer, av vilka avgiftsuttaget till tilläggspensioneringen endast är en. Verket har inte ansett sig kunna gå in på de olika samhällsekonomiska avvägningssfrågor som anmäler sig i detta sammanhang.

Under förarbetena till 1959 års lag om försäkring för allmän tilläggspension framstod, anför riksförsäkringsverket, ett avgiftsuttag på omkring 12 procent som ett mera slutligt läge om man räknade med en viss kontinuerlig reallöneförbättring. Riksförsäkringsverket har utgått från att man vid den nuvarande bedömningen av avgiftsfrågan bör ta sikte på 12-procentnivån. Man bör enligt verket undvika att avgifterna måste höjas kraftigt i en framtid, när antalet pensionärer ökar och pensionsbeloppen blir större, eller med andra ord att den nuvarande generationen i mera avsevärd mån överskjuter kostnaderna för sin pensionering på nästa generation. Om man redan under det närmaste årtiondet kommer upp i en avgiftsprocent, vilken kan anses realistisk på längre sikt, minskas den s. k. överkompensation som enligt vissa bestämmelser kan anses tillfalla en övergångsgeneration.

Riksförsäkringsverkets argumentering utmynnar i att verket förordar ett avgiftsuttag enligt något av alternativen A, B eller C. På grund av uttalanden i lagstiftningens förarbeten utgår verket från att avgiftsuttaget nu skall bestämmas för en period av fem år, dvs. till och med år 1969.

En ledamot av riksförsäkringsverkets styrelse, herr Wahrolén, har i en reservation för sin del givit företräde åt något av avgiftsalternativen D eller E. Reservanten framhåller att man inte nu kan bedöma pensionssystemets

ekonomi för längre tid än högst några decennier. För denna tid kräver inte pensionssystemet som sådant så kraftiga stegringar av avgifterna som följer av alternativen A—C. Inte heller från andra synpunkter synes det reservanten motiverat med den fonduppyggnad verkets förslag innebär. Det sparandebortfall som förutsattes bli en följd av tilläggs pensioneringens införande har, anför reservanten, blivit mindre än befarat. Reservanten anser det önskvärt med några års paus i höjningarna av avgiftsprocenten efter år 1964, bl. a. med hänvisning till de återverkningar, som avgifterna får på löner och konsumtion.

Om procentsatsen för uttag av ATP-avgift anförde *chefen för socialdepartementet i proposition nr 123 till 1963 års riksdag*:

»Vid tillkomsten av försäkringen för tilläggs pension bestämdes avgiftsuttaget till försäkringen för de första fem åren, dvs. för perioden 1960—1964. Uttaget fastställdes efter en skala, som började med 3 procent för 1960 och som därefter stiger med 1 procent om året till 7 procent för 1964. Statsmakterna har att i år ta ställning till avgiftsuttagets storlek för tiden närmast efter 1964. Riksförsäkringsverket har i enlighet med gällande bestämmelser framlagt förslag rörande avgiftsuttaget för åren 1965—1970. Fem alternativa förslag föreligger, betecknade A—E. För tiden t. o. m. 1969 innebär alternativ A en höjning av avgifterna med 1 procent om året, alternativ B en höjning med 1 procent vartannat år, alternativ C en höjning med 0,5 procent varje år, alternativ D en höjning med 1 procent vart tredje år och alternativ E för tiden t. o. m. 1969 ett i förhållande till 1964 oförändrat avgiftsuttag. Verket förordar, efter en bedömning i första hand ur försäkringens synpunkt, något av alternativen A—C.

Under remissbehandlingen av riksförsäkringsverkets förslag har alla remissorgan utgått från att ställningstagandet till avgifternas storlek ytterst måste bli beroende av hur man bedömer behovet av en fondering. De åsiktsdivergenser, som framkommit rörande det lämpliga avgiftsuttaget, förefaller till viss del att gå tillbaka på olikheter i uppfattningen om pensionsfondens syfte.

Detta ger mig anledning att erinra om att det under pensionsdebatten i slutet av 1950-talet rådde enighet mellan anhängarna av en fördelningsmetod och anhängarna av en premiereservmetod i fråga om behovet av en stor fondering för pensionsändamål.

I den principproposition (nr 55) till 1958 års A-riksdag som sedermera — efter riksdagsupplösning och nyval — kom att läggas till grund för lagstiftningen om tilläggs pensionering 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 pengar till en fond. I det sammanhanget erinrades om att antalet åldringar kunde beräknas stiga kraftigt under en lång tid framåt.

Enligt min mening har det inte inträffat någonting som bör föranleda en ändrad grundinställning till fondbildningen inom tilläggs pensioneringen eller till frågan om önskvärdheten att relativt snabbt nå den nivå som är erforderlig på längre sikt. Valet står då mellan de av riksförsäkringsverket förordade alternativen A, B eller C.

Från pensionssystemets utgångspunkter kan skäl anföras till förmån för en fortsatt avgiftsstegring med 1 procent om året enligt alternativ A. Därvid kan bl. a. pekas på behovet av att säkerställa utrymmet för sådana reformer inom tilläggs pensioneringen som kan bli aktuella. Jag vill erinra om att en utredning pågår om förbättrade pensionsförmåner för olika grupper, bl. a. för dem som invalidiserats i unga år.

Å andra sidan är det tydligt att man vid den samhällsekonomiska avvägning, på vilken ett beslut om avgiftsuttaget också måste grundas, måste ta hänsyn till sådana omständigheter som pensionsavgifternas återverkningar på företagens produktionskostnader samt på utrymmet för löneökningar och standardförbättringar i annan form.

Vid min granskning av det material som föreligger har jag kommit till slutsatsen att en stegring av avgiftsuttaget under de närmaste åren med 0,5 procent om året enligt riksförsäkringsverkets alternativ C är godtagbar såväl från pensionssystemets synpunkt som från allmänna samhällsekonomiska synpunkter. Jag har då särskilt beaktat att tilläggs pensioneringen hittills inte fått sådana negativa återverkningar på annat sparande som man på många håll räknade med vid pensionssystemets start.

Avgifterna till försäkringen för tilläggs pension utgår på pensionsgrundande inkomst. Räknat på totalinkomst kan det för 1964 fastställda uttaget 7 procent beräknas motsvara ett uttag av 4,6 procent. Vid antagande av en årlig realinkomstökning på 3 procent och en levnadskostnadsstegring på 2 procent blir avgiften på totalinkomst enligt alternativet C för 1965 4,9, för 1966 5,3, för 1967 5,6, för 1968 6,0 och för 1969 6,4 procent. Den årliga höjningen med 0,5 procent på pensionsgrundande inkomst motsvarar alltså 0,3—0,4 procent på totalinkomsten.

Det fondkapital som kan väntas uppkomma med ett avgiftsuttag enligt alternativ C är mycket betydande. Med utgångspunkt från antagandena att levnadskostnaderna årligen stiger med 2 procent och realinkomsterna med 3 procent samt att pensionsfondens medel förräntas med 4 procent har pensionsfonden, om alternativ C tillämpas, schematiskt beräknats komma att stiga från 10,4 miljarder kronor år 1965 till 25,3 miljarder kronor år 1969. Mer upplysande än de absoluta talen är emellertid de relativa. Om den under gångna år tämligen konstanta relationen mellan bruttoinvesteringar och

bruttonationalprodukt står sig även i framtiden skulle ett avgiftsuttag enligt alternativ C, under de nyss angivna antagandena, medföra att fondökningens andel i bruttoinvesteringarna stiger från drygt 9 procent år 1965 till inte fullt 12 procent år 1969. En fondbildning inom tilläggs pensioneringen av denna storleksordning synes vara väl förenlig med de mera långsiktiga kapitalmarknadssynpunkter som bör beaktas i detta sammanhang.

Det torde ha varit förutsatt vid tilläggs pensioneringens införande, att avgiftsuttaget under det nya pensionsystemets uppbyggnadsskede skulle omprövas med vissa tidsintervaller, som inte borde vara alltför korta. Såsom nämnts fastställdes avgiftsuttaget första gången för en femårsperiod. Då det nu från skilda håll begärts att avgiftsuttaget denna gång skall beslutas endast för två eller tre år har hänvisning gjorts bl. a. till att förslag är att vänta från allmänna skatteberedningen, vilken kan påverka avgiftsuttaget inom tilläggs pensioneringen. De förslag rörande socialförsäkringens finansiering, som kan bli ett resultat av övervägandena inom allmänna skatteberedningen, torde dock inte kullkasta den bedömning av den lämpliga avgiftsnivån med avseende på tilläggs pensioneringen som här gjorts. Det inger betänkligheter att nu frånga den vid pensionsreformens genomförande förutsatta metoden att vid varje tillfälle fastställa avgiftsuttaget för en längre följd av år. Jag anser att avgiftsuttaget nu bör kunna bestämmas för en ny femårsperiod, åren 1965—1969.

Procentsatsen för avgiftsuttaget på pensionsgrundande inkomst inom tilläggs pensioneringen bör alltså bestämmas för år 1965 till 7,5 procent, för år 1966 till 8 procent, för år 1967 till 8,5 procent, för år 1968 till 9 procent samt för år 1969 till 9,5 procent. Ett lagförslag av detta innehåll har utarbetats inom socialdepartementet.»

Propositionen, som behandlades av *andra lagutskottet* i utlåtande nr 57 år 1963, bifölls av riksdagen.

Den 31 maj 1963 gavs *lagen angående procentsatsen för uttag av avgift under åren 1965—1969 till försäkringen för tilläggs pension*. Enligt den utgör avgiftsuttaget för vart och ett av åren 1965—1969 respektive 7½, 8, 8½, 9 och 9½ procent.

Utskottet

I den principproposition som ligger till grund för lagstiftningen om tilläggs pensionering framhölls, att en betydande fondering var motiverad av samhällsekonomiska skäl och i pensioneringens eget intresse. Fondmedlen skulle, med beaktande av bortfall av annat sparande, medverka till en snabbar utbyggnad av produktionsapparaten och därmed till en produktionsökning. Det framhölls också att pensionsfonden skulle möjliggöra en utjämnning 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.

Enligt beslut av riksdagen under år 1963 skall procentsatsen för uttag av avgift till försäkringen för tilläggs pension för vart och ett av åren 1965—1969 utgöra respektive 7 1/2, 8, 8 1/2, 9 och 9 1/2 procent.

I den proposition som låg till grund för riksdagens beslut framhöll chefen för socialdepartementet, att det inte inträffat någonting som borde föranleda en ändrad grundinställning till fondbildningen inom tilläggs pensioneringen eller till frågan om önskvärdheten att relativt snabbt nå den nivå som är erforderlig på längre sikt. Från pensionssystemets utgångspunkter kunde därför enligt departementschefens mening skäl anföras till förmån för en fortsatt avgiftstegring med 1 procent om året. Å andra sidan måste man, enligt vad departementschefen framhöll, vid den samhällsekonomiska avvägning, på vilken ett beslut om avgiftsuttaget också måste grundas, ta hänsyn till sådana omständigheter som pensionsavgifternas återverkningar på företagens produktionskostnader samt på utrymmet för löneökningar och standardförbättringar i annan form. Vid granskning av det material som förelåg kom departementschefen till slutsatsen att en stegring av avgiftsuttaget under de närmaste åren med 0,5 procent om året var godtagbar såväl från pensionssystemets synpunkt som från allmänna samhällsekonomiska synpunkter. Departementschefen hade då särskilt beaktat att tilläggs pensioneringen dittills inte fått sådana negativa återverkningar på annat sparande som man på många håll räknade med vid pensionssystemets start.

Riksdagen var under fjolåret icke beredd att frångå den avvägning i fråga om avgiftsuttaget, som departementschefen sålunda gjort.

I förevarande motioner yrkas, att procentsatsen för avgiftsuttaget skall fastställas till 7 för ett vart av åren 1965—1969. Enligt utskottets mening föreligger emellertid icke skäl till ändrat ställningstagande. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I:86 och II:108, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 februari 1964

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herr Axel Svensson, fru Carlqvist, herrar Lars Larsson, Edström, fru Nilsson, herrar Per Petersson, Erik Filip Petersson och fru Olsson*;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Lundberg, Bengtsson i Varberg, fröken Sandell, herrar Wiklund, Fredriksson, Björkman och Gustavsson i Alvesta.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Per Petersson* och *Björkman*, vilka ansett,

A) att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar å sid. 7 med orden »I den principproposition» och slutar med orden »till ändrat ställningstagande» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Enligt gällande lag om allmän försäkring skall försäkringen för tilläggs-pension finansieras genom avgifter som uppsamlas i allmänna pensionsfonden. Avgifterna skall vara så avvägda, att de tillsammans med andra tillgängliga medel förslår till bestridande av pensionsutbetalningar, förvaltningskostnader etc., ävensom till den fondbildning som må finnas erforderlig. ATP-systemet är i princip ett fördelningssystem.

Frågan om fondens storlek har inte närmare angivits i lagen. I 1958 års principproposition (nr 55) uttalades emellertid, att en fondbildning var erforderlig *dels* för att ersätta det sparande, som kunde förväntas falla bort som en följd av pensionssystemets införande, *dels* för att möjliggöra ett jämnt och planmässigt avgiftsuttag oavsett konjunkturvariationer, förändringar i befolkningsstrukturen etc.

Utskottet vill inte bestrida att även i ett fördelningssystem en viss fondbildning kan vara försvarbar ur buffertsynpunkt, dvs. för att onödiggöra stora variationer i avgiftsuttaget. Utskottet kan däremot inte dela uppfattningen att uppbyggandet av en stor fond skulle vara behövligt för att trygga pensioneringen.

I den proposition som låg till grund för riksdagens beslut 1963 om en höjning av procentsatsen för avgiftsuttaget framhöll departementschefen bl. a. att man vid den samhällsekonomiska avvägning, på vilken ett beslut om avgiftsuttaget måste grundas, även måste ta hänsyn till sådana omständigheter som pensionsavgifternas återverkningar på företagens produktionskostnader samt på utrymmet för löneökningar och standardförbättringar i annan form. Utskottet finner dessa skäl tala för att avgiften icke bort höjas. Svenskt näringsliv kommer med all sannolikhet att under återstoden av 1960-talet utsättas för en starkt ökande konkurrens — inte minst från den under utbyggnad varande europeiska stormarknaden. Det av riksdagen 1963 beslutade avgiftsuttaget kommer att försvåra de enskilda företagens konkurrenskraft — inte minst de mindre och medelstora företagens. För jordbrukarna innebär ett avgiftsuttag av den beslutade storleksordningen en hård belastning på disponibla inkomster.

Utskottet biträder med hänsyn härtill det i motionerna I:86 och II:108

framförda yrkandet att avgiftens storlek under åren 1965—1969 blir densamma som för 1964.»

B) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till förevarande motioner, I:86 och II:108, måtte för sin del antaga följande

Förslag

till

Lag

angående procentsatsen för uttag av avgift under åren 1965—1969 till försäkringen för tilläggs-pension

Härigenom förordnas, att den i 19 kap. 5 § lagen om allmän försäkring omförmälda procentsatsen för uttag av avgift till försäkringen för tilläggs-pension skall för ett vart av åren 1965—1969 utgöra sju.»