

Nr 5

Utlåtande i anledning av väckta motioner om tilläggs pension till vissa ålderspensionärer m. fl.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 103 i första kammaren av herr *Virgin m. fl.* samt nr 124 i andra kammaren av herr *Heckscher m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning av frågan om tilläggs pensioner till de ålderspensionärer, änkor och invalider som utan eget förvållande ställts utanför ATP-systemet eller endast uppbär tjänstepensioner som är oproportionerligt små, samt att utredningen måtte verkställas så snabbt, att förslag i ärendet kan föreläggas 1966 års riksdag».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 124.

Gällande bestämmelser m. m.

Lagen om försäkring för allmän tilläggs pension trädde i kraft den 1 januari 1960. Reglerna om tilläggs pensioneringen finns numera i *lagen om allmän försäkring*. Tilläggs pensioner började utgivas år 1963.

Tillsammans med folkpensioneringen skall tilläggs pensioneringen tillförsäkra alla förvärvsarbetande rätt till ålders-, invalid- och familjeskydd avvägt i förhållande till den tidigare arbetsinkomsten.

Rätt till tilläggs pension kan förvärfvas av svensk medborgare och av här mantalsskriven utlänning. Tilläggs pension grundas på arbetsinkomst, som förvärfvas i åldern 16—65 år, i vad den årliga arbetsinkomsten ligger mellan 4 000 och 30 000 kronor räknat i 1957 års penningvärde. Den pensionsgrundande inkomsten beräknas på grundval av taxeringen till statlig inkomstskatt.

I likhet med folkpensionen skall tilläggs pensionen vara värdebeständig. Även de nämnda inkomstgränserna skall följa ändringar i prisnivån.

Ålderspension, som börjar utgå vid 67 års ålder, utgör 60 procent av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten under de 15 bästa åren. För full ålderspension fordras 30 pensionsgrundande år. I pensioneringens inledningsskede har 30-årsregeln i huvudsak ersatts med en 20-årsregel för dem som är födda åren 1896—1914. För dem som är födda något av åren

1915—1923 fordras i stället för 30 år 21 år för dem som är födda 1915, 22 år för dem som är födda 1916 osv. Övergångsreglerna innebär, att personer som är födda 1914 och senare har möjlighet att förvärva full pension, medan de som är födda 1896—1913 maximalt kan få så många tjugondelar av full pension som antalet år fr. o. m. 1960 t. o. m. det då vederbörande fyller 65 år. Pension utgår icke till dem som är födda år 1895 eller tidigare. Jämte folkpensionen kommer full ålderspension från tilläggs pensioneringen att i stort sett motsvara två tredjedelar av hela arbetsinkomsten. Tilläggs pensioneringens ålderspension kan uttagas från 63 års ålder, varvid pensionen minskas på visst sätt. Den som väntar med att ta ut pensionen till efter 67 år får å andra sidan en viss höjning av pensionen.

Förtidspension lämnas till den, vilkens arbetsförmåga på grund av invaliditet är nedsatt med minst hälften. Vid förlust av arbetsförmågan utgår hel förtidspension med samma belopp som vederbörande skulle erhålla i ålderspension från 67 års ålder.

Familjepensionen utgöres av änkepension och barnpension. Änkepension utgår förutsatt att äktenskapet ingåtts senast då mannen fyllde 60 år och att det varat i minst fem år. Har makarna gemensamma barn, utgår dock änkepension oavsett om dessa förutsättningar föreligger eller ej. Barnpension utgår då den avlidne efterlämnar barn under 19 år. Tilläggs pensioneringens familjepension motsvarar en viss del av den tilläggs pension, som den avlidne uppbar eller skulle ha erhållit om han blivit invalid, nämligen för en efterlevande (änka eller barn) 40 procent, för två efterlevande (änka och ett barn eller två barn) 50 procent o. s. v. För fem eller flera efterlevande utgår 80 procent av den avlidnes tilläggs pension.

I likhet med folkpensioneringen finansieras tilläggs pensioneringen enligt ett fördelningssystem, dock endast med avgifter och således utan tillskott av skattemedel; inom tilläggs pensioneringen uppbygges vidare en betydande fond, allmänna pensionsfonden. På inkomst av anställning erlägges kollektiv arbetsgivaravgift. På inkomst av annat förvärvsarbete erlägges egenavgift, vilken benämnes tilläggs pensionsavgift. Samma uttagsprocent tillämpas för arbetsgivaravgift och tilläggs pensionsavgift.

Rätt till tilläggs pension har börjat intjänas och avgifter erlagts från och med år 1960.

Försäkringen är i princip obligatorisk, men möjligheter finns till undantagande från den allmänna tilläggs pensioneringen.

Förvaltningen av allmänna pensionsfonden är anförtrodd åt tre styrelser. Första fondstyrelsen förvaltar de arbetsgivaravgifter som erlägges av det allmänna, andra fondstyrelsen arbetsgivaravgifter från enskilda större arbetsgivare samt tredje fondstyrelsen övriga arbetsgivaravgifter och tilläggs pensionsavgifter. I styrelserna skall företrädare finnas för närmast berörda parter utan att någon parts representanter ensamma har majoritet.

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 anförde *departementschefen* beträffande finansieringsmetod, fondbildning och avgiftsbetalning:

»För finansieringen av nuvarande pensionssystem tillämpas vanligen endera av två olika metoder. Den ena är den s. k. fördelningsmetoden, vilken vi känner från vår nuvarande folkpensionering. Varje års utgifter för utgående folkpensioner bestrides av årets inkomster från de skatte- och avgiftsbetalande. Någon avsättning till en fond förekommer inte; från ett tidigare skede finns dock en folkpensioneringsfond på närmare 800 milj. kr. Samma finansieringsmetod användes för tjänstepensionerna till statens anställda, vilka betalas av varje års statsinkomster.

Det andra finansieringssystemet är den s. k. premiereservmetoden, som kort sagt innebär att envar genom avgifter skaffar sig ett tillgodohavande i en pensionsfond, vilket i sinom tid skall räcka till hans pension. Denna metod tillämpas framför allt inom det enskilda pensionsförsäkringsväsendet.

De som deltagit i finansieringen av ett enskilt eller offentligt system för tjänstepensionering med denna senare finansieringsmetod vet, att dess pensionsförmåner kräver en stor tribut i form av avgifter, antingen dessa betalas av den enskilde eller av arbetsgivaren. Särskilt höga — för att inte säga oöverstigligen — blir kostnaderna enligt detta finansieringssystem om man skall ordna en tillfredsställande pension för den som inte längre är ung.

Inget av de förslag, som lades fram inom pensionsberedningen, avsåg en renodlad tillämpning av endera av de båda nämnda finansieringsmetoderna. Förslaget om en lagfäst tilläggs pensionering innebar, att man i huvudsak skulle bygga på fördelningsmetoden. Därmed skulle man vinna, att pensionernas värdebeständighet kunde garanteras på samma sätt som hittills skett i fråga om folkpensionerna. Vidare skulle man kunna skapa en ordning, enligt vilken de utgående pensionerna relativt snabbt når upp till den eftersträfvade nivån utan att avgifterna fördenskull med en gång behöver bli mycket höga. Av flera skäl, som jag strax återkommer till, måste man emellertid räkna med att bygga upp en betydande fond. Förslaget innebar alltså en fördelningsmetod med ett starkt inslag av den fondering, som är utmärkande för premiereservmetoden.

Erfarenheten lär oss därför, att en finansieringsmetod, som i första hand bygger på fördelningsprincipen, är den enda som kan leda till det uppställda målet: ett någotsånär snabbt förverkligande av ett system med garanterat värdebeständiga tilläggs pensioner av tillfredsställande storlek. Det är i detta sammanhang av utomordentlig vikt att konstatera, att ingen kategori har visat sig kunna känna en sådan trygghet för pensionerna och deras värdebeständighet som folkpensionärerna och statens anställda. Dessa är just de grupper som redan har sin pensionering grundad på fördelningsmetoden.

De olika förslagen om tilläggs pensioneringens ordnande har det gemensamt, att de medför en stor fondering. I fråga om de förslag som bygger på premiereservmetoden är fonderingen en följd redan av denna teknik. Så är däremot inte förhållandet i fråga om förslaget om en lagfäst tilläggs pensionering. Fonderingen enligt detta förslag har samhällsekonomisk syftning. För det första måste man räkna med ett betydande bortfall av annat pensionsparande, om man genomför en allmän tilläggs pensionering. Det blir ju

nämligen då inte nödvändigt att på samma sätt som tidigare teckna enskilda eller kollektiva pensionsförsäkringar eller livförsäkringar eller att på annat sätt spara för ålderdomen och för risken att förlora sin försörjning. Företagens avsättningar till pensionsfonder, vilka ofta användes till finansiering av företagets egen utbyggnad, kommer inte att fortsätta som hittills. Detta sparande, som användes till investeringar, måste ersättas med sparande i form av en pensionsfondering. För det andra möjliggör ett sparande därutöver en snabbare utbyggnad av produktionsapparaten och därmed en produktionsökning i framtiden, som kommer alla till godo.

Sparandet bidrar till pensioneringens samhällsekonomiska underbyggnad. Såvitt jag förstår råder det med hänsyn härtill allmän enighet om behovet av en stor fondering för framtida pensionsändamål.

Den fond, som skulle byggas upp enligt förslaget om lagfäst tilläggs pensionering, skulle möjliggöra en utjämning av kostnaderna för tilläggs pensioneringen, så att avgifterna för de utgående pensionerna inte behövde bli så stora i framtiden som de måste bli om man inte avsätter pengar till någon fond. Det må här erinras om att antalet åldringar stiger kraftigt under lång tid framåt. För närvarande ökas antalet personer över 67 års ålder med omkring 17 000 om året.

I viktiga avseenden visade sig frågan om fonderingen för pensionsändamål ge upphov till en särskilt livlig debatt och stora motsättningar mellan företrädare för olika berörda intressen. Med Kungl. Maj:ts medgivande tillkallade jag därför i april 1957 en grupp sakkunniga med anknytning till olika fackområden och gav dem i uppdrag att utreda bl. a. vissa frågor, som hade med pensionsfonderingen att göra. De sakkunniga antog namnet 1957 års pensionskommitté. I en enhällig promemoria med förslag om fondförvaltning m. m. i samband med en utbyggd pensionering (SOU 1958: 4) har kommittén den 22 januari 1958 redovisat en del av sitt uppdrag. Utan att kommittén som sådan på något sätt har tagit ställning till frågan, hur en tilläggs pensionering skall ordnas, har dess promemoria baserats på det inom pensionsberedningen framlagda förslaget om en lagfäst tilläggs pensionering. Kommittén framhåller dock att de synpunkter, som den framlägger angående fonduppbbyggnaden och utlåningsformerna, i stora delar är tillämpliga på varje centraliserad pensionsfond av den storlek det här gäller.

I promemorian pekas på olika metoder, som kan komma till användning för att motverka det bortfall av sparande, som en omfattande pensionsreform väntas medföra. Det rör sig här om olika åtgärder på den ekonomiska politikens och då främst finanspolitikens område. Det framhålles att de ekonomiska följderna av en pensionsreform inte kan överblickas på förhand och att man måste räkna med att fortlöpande ompröva sina ställningstaganden och åtgärder för att möta de svårigheter, som successivt kan uppstå. Promemorian stärker uppfattningen att en stor fondering, använd för utbyggnad av våra produktiva resurser i vidaste mening, är behövlig om man vill skapa en samhällsekonomisk grundval för en avsevärt förbättrad pensionering.

Jag vill för egen del helt ansluta mig till den i viktiga avseenden eniga mening, som på flera olika sätt har kommit till uttryck rörande behovet av en betydande fondering för pensionsändamål och i fråga om fondmedlens användning. I det föregående har jag understrukit, att en fördelningsmetod måste ligga till grund för finansieringen, om det uppställda målet skall nås. Genom att samtidigt skapa en betydande fond närmar man sig i själva verket premiereservmetoden på den väsentliga punkten, nämligen

att trygga ett stort sparande. Därigenom blir diskussionen om finansieringsmetoden för en utbyggd pensionering till en del en strid om ord. Oberoende av finansieringsmetoden i övrigt kan ju en fond under alla förhållanden betraktas som ett slags premiereserv — och behovet av en fond vill jag återigen kraftigt understryka.

Jag utgår från att tilläggs-pensioneringen skall bekostas med avgifter.

Såvitt jag kunnat finna är det också en allmänt omfattad mening, att avgifterna för löntagarnas tilläggs-pensionering bör erläggas av arbetsgivar-na. Inom pensionsberedningen företrädde denna mening såväl av dem, som föreslog en lagfäst tilläggs-pension, som av de ledamöter, vilka förordade en lösning av tilläggs-pensionsfrågan huvudsakligen genom kollektivavtal. För egen del hyser jag ingen avvikande mening.

Det ligger i sakens natur, att avgifterna för företagare och andra, som är sina egna arbetsgivare, skall betalas av dem själva.

Avgifternas höjd bör grundas på en samhällsekonomisk bedömning, som naturligtvis präglas av osäkerheten om framtiden. Avgörande för avgifternas höjd blir storleken av de pensioner, som betalas ut, och av den pensionsfond, som man av samhällsekonomiska skäl anser vara motiverad. Denna fond har, som jag förut sagt, främst två funktioner. Den skall ersätta sådant sparande, som kommer att falla bort, när man ekonomiskt tryggar befolkningens ålderdom genom en pensionering av den föreslagna typen. Fonden skall också innebära ett ökat sparande, som ger utrymme för en högre investeringskvot inom samhället. Därigenom skall den främja den produktionsökning, som framtidsförsörjningen — inberäknat pensionärernas standard — skall bygga på. En höjning av investeringskvoten innebär samhällsekonomiskt en motsvarande inkränkning av vår omedelbara konsumtion.

Avgifternas storlek och fonduppbyggnaden ingår sålunda som viktiga element i en allmän samhällsekonomisk avvägning, som avser hur vår produktion skall användas. Vid denna avvägning måste man också ta hänsyn till andra anspråk, som vi ställer på denna produktion. Då den nu pågående arbetstidsförkortningen beslöts förra året, rådde allmän enighet om att kostnaderna för denna form av standardhöjning skulle tas ur den beräknade ökningen av produktionen. Man valde därför — i enighet — att genomföra denna arbetstidsförkortning stegvis under åren 1958—1960 med en veckotimme per år. Arbetstidsförkortningen är ett exempel på de faktorer, som måste tas med i en allmän samhällsekonomisk avvägning. Givetvis bör det även beaktas, att pensionsavgifterna kan få återverkningar på utvecklingen av löner och inkomster.»

Särskilda utskottet anförde beträffande frågan om införande av tilläggs-pension för de äldre generationerna i sitt *utlåtande nr 1 år 1958*:

»Vad angår kravet att systemet skall kunna relativt snabbt ge tillfredsställande pensioner må framhållas följande. Ingen torde väl bestrida, att det är den nuvarande äldre generationen som har lagt grunden till det samhälle som vi har i dag. De äldsta har inte tillfälle att stå kvar i produktionslivet och tillgodogöra sig den högre inkomststandard, som är ett resultat av deras tidigare verksamhet. Det är därför rimligt att dessa på pensionssidan får en ersättning härför. Men att för dem, som redan lämnat förvärvslivet, genomföra en tilläggs-pensionering graderad efter förutvarande inkomst är inte

möjligt. I stället får man tillgodose dem genom en kraftig höjning av folkpensionerna. Detta har utgjort ett väsentligt skäl för utskottet att förorda de tidigare behandlade folkpensionsförbättringarna.

Det erbjuder däremot mindre svårigheter att utge tilläggs pensioner till dem, som inom den närmaste tiden uppnår pensionsåldern. Dessa pensioner kan graderas efter inkomsten under de sista åren före pensionsåldern. Hur stora dessa pensioner bör göras är en kostnadsfråga. Bland annat med hänsyn till de stora kostnader, som man tar på sig för folkpensioneringen, synes det nödvändigt att låta tilläggs pensionerna tillväxa först successivt. Tilläggs pensioneringen bör dock bringas till full effektivitet så snabbt som möjligt.

Enligt propositionsförslaget skall i inledningsskedet för full ålderspension fordras 20 pensionsgrundande år, vilket krav successivt höjes till att avse 30 år. Detta innebär att de, som går i pension under den första tiden, för varje år kan förvärva $1/20$ i stället för $1/30$ av full pension. Full tilläggs pension i form av ålderspension kan enligt förslaget utges vid 1980-talets början.

Det har uttalats, att de föreslagna övergångsanordningarna skulle innebära att man oberättigat skjuter över pensionskostnader på kommande generationer. Vidare har det sagts, att lägre inkomsttagare genom detta system skulle ge personer i högre inkomstlägen en present i form av för höga pensioner. Sådana påståenden bottenar i ett betraktelsesätt som är främmande för den pensionering propositionen avser, i det att kritiken har som utgångspunkt att var och en skulle bygga upp en pension för sin egen del i enlighet med premiereservmetoden. Som redan tidigare framhållits begagnas emellertid i propositionsförslaget en helt annan finansieringsmetod, fördelnings systemet. Man tillämpar alltså i princip samma system som i folkpensioneringen. Ingen gör gällande, att dagens folkpensionärer skulle sakna rätt att få sina folkpensioner höjda trots att de insatser, som de själva en gång gjort till folkpensioneringen, försäkringsmatematiskt sett inte tillnärmelsevis motsvarar de förmåner som man vill bereda dem.

Övergångstidens tilläggs pensioner enligt propositionsförslaget höjes successivt så att de för alla pensionärer i samma årskull i princip står i en och samma proportion till den pensionsgrundande medelinkomsten oavsett vilket inkomstskikt vederbörande tillhört. Högre inkomsttagare får alltså inte en större andel av inkomsten i pension än personer med lägre inkomster. Tilläggs pensionssystemet fungerar vidare enligt propositionsförslaget i princip så att avgifterna för olika inkomsttagare går till att betala tilläggs pensionerna åt dem, som tidigare varit i motsvarande inkomstläge. Då man frigör sig från premiereservtänkandet, förlorar talet om en »överflyttning» av kostnader mellan olika inkomstskikt sitt verklighetsunderlag. Det torde för övrigt alldeles oberoende av finansieringsmetoden vara så, att de utgående pensionerna tas ur det produktionsresultat som frambringas vid den tid då de betalas ut.»

Beträffande avgifternas storlek anförde *departementschefen* i proposition nr 100 år 1959:

»Avgifternas storlek blir beroende av dels pensionsutgifterna och dels fonderingens åsyftade omfattning. Då det synes lämpligt att avvakta erfarenheter av pensionsreformens verkningar på samhällsekonomin och låne marknaden, har jag i likhet med 1957 års pensionskommitté funnit att avgiftsuttaget bör fastläggas blott för en period av några år i sänder.»

I reservation till särskilda utskottets utlåtande nr 1 år 1959 anfördes:

»Det framlagda förslaget till lag angående procentsatsen för avgiftsuttaget under åren 1960—1964 enligt lagen om försäkring för allmän tilläggs-pension föranleder ingen erinran från utskottets sida. De föreslagna procentsatserna — 3 procent år 1960 och därefter stegring med 1 procent om året under de följande fyra åren — ansluter sig till allmänna pensionsberedningens lägre alternativ och överensstämmer med vad som föreslogs i princippropositionen. Då försäkringens utgifter under inledningsskedet blir mycket ringa, kommer effekten av de angivna avgiftsuttagen att bli en icke obetydlig fondbildning inom ramen för försäkringen. I och för sig kan det ju sägas att någon fondbildning inte erfordras inom ett pensionssystem som bygger på fördelningsprincipen. Såsom läget nu gestaltar sig torde emellertid en viss fondbildning vara motiverad för att motväga det sparandebortfall — framför allt inom den enskilda försäkringssektorn — som kan väntas bli en följd av tilläggs-pensioneringens genomförande. Att närmare bedöma omfattningen av det sparandebortfall som kan antas inträffa stöter på synnerligen stora vanskligheter. Det är följaktligen ytterligt svårt att nu avgöra hur stor fondering inom systemet som skulle erfordras ur nu angivna synpunkter. Inte minst av detta skäl är det motiverat att, såsom skett i propositionen, begränsa den tid, för vilken avgiftsuttagets storlek nu bestämmes, till ett fåtal år. Man vinner därigenom att man, sedan en tid förflutit och erfarenheter vunnits av det nya pensionssystemets verkningar på samhällsekonomin i olika hänseenden, kan förutsättningslöst pröva frågan om avgiftsuttaget för en följande period utan att på något sätt vara bunden av tidigare ställningstaganden.

Till frågan om fonderingen bör ytterligare anföras, att en fondering i inledningsskedet kan vara motiverad också av andra skäl än hänsyn till ett väntat sparandebortfall. Så är även i ett fördelningssystem en viss fondbildning önskvärd för att utjämna skillnader mellan olika år. I föreliggande fall är en fondering även motiverad med hänsyn till den ogynsamma utvecklingen i fråga om relationerna mellan aktiva förvärsvarbetande och åldringar som är att vänta under de närmaste decennierna. Ränteavkastningen på en inte alltför obetydlig fond kan bli av stor betydelse, när det gäller att bestrida kostnaderna för de framtida pensionsutbetalningarna.»

Reservationen bifölls sedermera av riksdagen i denna del.

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 oföränd-

rat avgiftsuttag. Verket förordar, efter en bedömning i första hand ur försäkringens synpunkt, något av alternativen A—C.

Under remissbehandlingen av riks försäkringsverkets 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 riks försäkringsverket 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. pekats 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 invaliderats 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 företagets 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 riks försäkringsverkets 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 pensionssystemets 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 överväganden 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.»

I sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 4 år 1964* anslöt sig *andra lagutskottet* till vad departementschefen uttalat i proposition nr 123 år 1963.

I *motion till 1964 års riksdag* hemställdes om utredning syftande till en förbättrad ATP-pension för de åldersgrupper som nu får ingen eller ringa del av ATP-pensionen.

I sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 68 år 1964* anförde *andra lagutskottet*, som avsåg motionen:

»En för pensionsförsäkringar grundläggande princip är bl. a., att de försäkrade tillkommande förmåner skall beräknas efter storleken av erlagda avgifter. Detta gäller i huvudsak även inom tilläggs pensioneringen. Av denna anledning kan utskottet inte finna det orättvist, att de för vilka inga avgifter erlagts till tilläggs pensioneringen inte erhåller pension från försäkring. Även beträffande de grupper som erhåller tilläggs pension under den tid då pensionssystemet successivt uppbygges är motionärens kritik obefogad, då dessa pensionärer tillerkännes större förmåner än de i förhållande till inbetalda avgifter skulle vara berättigade till enligt vanliga försäkringsmässiga normer. Det torde visserligen vara riktigt, att pensioneringen för

de i motionen upptagna åldersgrupperna icke är helt tillfredsställande, men detta problem synes få lösas på annan väg. Den utbyggnad av produktionsapparaten och därmed sammanhängande produktionsökning, som är en förutsättning för pensionssystemet, skulle, enligt utskottets mening, försvåras om fondmedlen användes på det sätt motionären föreslagit. Därest de i motionen åsyftade pensionärerna skall tillgodoses får detta ske genom ytterligare förbättringar inom folkpensioneringens ram. Enligt gjorda uttalanden synes man kunna förvänta förslag härom till nästa års riksdag.»

Utskottet

Alderspension från tilläggpensioneringen utgår icke till dem som är födda år 1895 eller tidigare. De för pensioneringens inledningsskede gällande särbestämmelserna innebär i huvudsak, att de som är födda åren 1896—1913 maximalt kan få så många tjugondelar av full pension som antalet år fr.o.m. 1960 t.o.m. det då vederbörande fyller 65 år. Samma principer gäller i huvudsak inom tilläggpensioneringen även för förtidspensionen och genom änkepensionens anknnytning till ålderspensionen och förtidspensionen jämväl för änkepensionen.

Den allmänna tilläggpensioneringen finansieras enligt fördelningsprincipen så att varje års utgifter för utgående pensioner bestrides av årets inkomster. Dessutom uppbygges inom tilläggpensioneringen en fond, allmänna pensionsfonden. I den principproposition som ligger till grund för lagstiftningen om tilläggpensionering framhölls, att en betydande fondering var motiverad av samhällsekonomiska skäl och i pensioneringens eget intresse. Fonderingen skulle kompensera bortfallet av annat sparande och därigenom medverka till en snabbare utbyggnad av produktionsapparaten och till en produktionsökning. Vidare skulle pensionsfonden möjliggöra en utjämning av kostnaderna för tilläggpensioneringen, så att avgifterna för utgående pensioner inte behövde bli så stora i framtiden som 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.

Det särskilda utskott som hade att behandla princippropositionen uttalade, att den äldre generation som uppnått pensionsåldern vid tilläggpensionssystemets införande skulle tillgodoses inom folkpensioneringen och att de som under den närmaste tiden efter genomförandet uppnådde pensionsålder successivt skulle införas i systemet.

Med de i princippropositionen angivna förutsättningarna har riksdagen åren 1959 och 1963 fastställt avgiftsuttaget till försäkringen. I den proposition som låg till grund för sistnämnda beslut anförde departementschefen, vars förslag till avgiftsuttag fastställdes av riksdagen, att han särskilt beaktat att tilläggpensioneringen dittills inte fått sådana negativa återverkningar på annat sparande som man på många håll räknade med vid pensionssystemets start.

I förevarande motioner hemställes om utredning av frågan om tilläggs-

pensioner till de ålderspensionärer, änkor och invalider som utan eget förvällande ställts utanför ATP-systemet eller endast uppbär pensioner, som är oproportionerligt små.

Motion med i huvudsak samma innebörd som de förevarande var föremål för utskottets behandling under fjolåret. Utskottet, som avstyrkte motionen, anförde vid detta tillfälle att en för pensionsförsäkringar grundläggande princip bl. a. är att de försäkrade tillkommande förmåner skall beräknas efter storleken av erlagda avgifter. Detta gäller i huvudsak även inom tilläggspensioneringen. Av denna anledning kunde utskottet inte finna det orättvist, att de för vilka inga avgifter erlagts till tilläggspensioneringen inte erhåller pension från försäkringen. Även beträffande de grupper som erhåller tilläggspension under den tid då pensionssystemet successivt uppbygges var motionärens kritik obefogad, då dessa pensionärer tillerkännes större förmåner än de i förhållande till inbetalda avgifter skulle vara berättigade till enligt vanliga försäkringsmässiga normer. Det torde visserligen vara riktigt, fortsatte utskottet, att pensioneringen för de i motionen upptagna åldersgrupperna icke är helt tillfredsställande, men detta problem syntes få lösas på annan väg. Den utbyggnad av produktionsapparaten och därmed sammanhängande produktionsökning, som är en förutsättning för pensionssystemet, skulle, enligt utskottets mening, försvåras om fondmedlen användes på det sätt motionären föreslagit. Därest de i motionen åsyftade pensionärerna skulle tillgodoses fick detta ske genom ytterligare förbättringar inom folkpensioneringens ram.

Utskottet finner ej anledning att frångå sin under fjolåret uttalade uppfattning, att de av motionärerna aktualiserade spörsmålen bör lösas utanför tilläggspensioneringens område. Såsom utskottet vid fjolårets behandling av förevarande fråga ansåg sig kunna förutsätta, har i årets statsverksproposition aviserats förslag till förbättringar för folkpensionärerna. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I:103 och II:124, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 februari 1965

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand*, Axel Svensson, fru Carlqvist, fru Hamrin-Thorell, herrar Kaijser, Erik Filip Petersson, Dahlberg och Axel Kristiansson*;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Odhe, fru Eken-dahl*, herrar Wiklund, Fredriksson, Sundelin*, Johansson i Skärstad och Ringaby.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Kaijser* och *Ringaby*, vilka ansett

a) att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar å s. 10 med orden »Den allmänna tilläggspensioneringen» och slutar å s. 11 med orden »förbättringar för folkpensionärerna» bort ersättas med text av följande lydelse:

»I förevarande motioner I:103 och II:124 hemställas om utredning av frågan om tilläggspensioner till de ålderspensionärer, änkor och invalider som utan eget förvållande ställts utanför ATP-systemet eller endast uppbär pensioner som är oproportionerligt små.

Utskottet finner den i motionerna aktualiserade frågan vara ett synnerligen viktigt socialt och ekonomiskt problem, som fordrar en snar lösning.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen, med bifall till förevarande motioner, I:103 och II:124, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning av frågan om tilläggspensioner till de ålderspensionärer, änkor och invalider, som utan eget förvållande ställts utanför ATP-systemet eller endast uppbär tjänstepensioner som är oproportionerligt små, samt att utredningen måtte verkställas så snabbt, att förslag i ärendet kan föreläggas 1966 års riksdag».