

Nr 45

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om procentsatsen för uttag av avgift under åren 1970—1974 till försäkringen för tilläggspension jämte i ämnet väckta motioner.

Genom en den 29 mars 1968 dagtecknad proposition, nr 93, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden, föreslagit riksdagen att antaga följande

Förslag

till

Lag

om procentsatsen för uttag av avgift under åren 1970—1974 till försäkringen för tilläggspension

Härigenom förordnas, att den i 19 kap. 5 § lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring nämnda procentsatsen för uttag av avgift till försäkringen för tilläggspension skall utgöra tio procent för år 1970, tio och en fjärdedels procent för år 1971, tio och en halv procent för år 1972, tio och tre fjärdedels procent för år 1973 och elva procent för år 1974.

Motioner

I samband med propositionen har andra lagutskottet behandlat följande i anledning av densamma väckta motioner.

1) de likalydande motionerna I: 953 av herr *Holmberg m. fl.* och II: 1209 av herr *Bohman m. fl.*

I motionerna föreslås att avgiftsuttaget för ATP under perioden 1970—1974 skall vara oförändrat 9,5 %. Motionärerna yrkar, »att riksdagen måtte antaga följande

Bihang till riksdagens protokoll 1968. 9 saml. 2 avd. Nr 45

Förslag

till

Lag

om procentsatsen för uttag av avgift under åren 1970—1974 till försäkringen för tilläggspension.

Härigenom förordnas, att den i 19 kap. 5 § lagen den 15 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring nämnda procentsatsen för uttag av avgift till försäkringen för tilläggspension skall utgöra 9,5 % för vart och ett av åren 1970—1974».

2) de likalydande motionerna *I: 954* av herr *Nilsson, Ferdinand*, och *II: 1210* av herr *Börjesson* i Glömminge.

I motionerna yrkas,

»att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning och förslag avseende en avvägning av ATP-avgiften för tiden 1970—1974 som tryggar ATP-pensionernas utbetalning utan fondering som därför icke är erforderlig samt

att ATP-avgiften för 1971 i avvaktan härpå måtte bestämmas att utgå med tio procent».

I anledning av propositionen har dessutom väckts de likalydande motionerna *I: 952* av herrar *Bengtson* och *Dahlén* samt *II: 1211* av herrar *Wedén* och *Eliasson* i Sundborn. Detta motionspar behandlas av bankoutskottet i utlåtandet 1968: 45.

I det följande redovisas av propositionen endast departementschefens anförande. Beträffande övriga delar av propositionen hänvisas till denna.

Departementschefen

Avgiftsuttaget för den allmänna tilläggspensioneringen har hittills fastställts för två femårsperioder. Uttaget för de första fem åren 1960—1964 fastställdes efter en skala, som började med 3 % för år 1960 och som där- efter steg med 1 % om året till 7 % för år 1964. Under den nu löpande pe- rioden, åren 1965—1969, har uttaget fastställts till 7,5 % för år 1965 för att därefter öka med 0,5 % om året fram till periodens slut. Avgiften för år 1969 — det senaste år för vilket avgiftsuttaget har fastställts — skall alltså

utgöra 9,5 %. Statsmakterna har att i år ta ställning till avgiftsuttagetets storlek för tiden närmast efter år 1969. Liksom tidigare bör uttaget avse en femårsperiod.

Riksförsäkringsverket har lagt fram förslag beträffande avgiftsuttaget för åren 1970—1974. Fem alternativ föreligger, betecknade A—E. Enligt alternativ A skall avgiften höjas med 0,5 % om året för att uppgå till 12 % år 1974. Alternativ B innebär en avgiftsökning med 0,5 % under vart och ett av de tre första åren, varefter avgiften fr. o. m. år 1972 skall utgöra 11 %. Enligt alternativ C skall avgiften utgöra 10 % för år 1970 för att därefter årligen öka med 0,25 % till 11 % år 1974. Alternativen D och E innebär att avgiftsuttaget skall fastställas till 10 % resp. 9,5 % för hela den aktuella perioden. Riksförsäkringsverket förordar att avgiftsuttaget för åren 1970—1974 bestäms i enlighet med något av alternativen A—C, vilka alla av verket anses godtagbara från försäkringens synpunkt. Alternativen D och E är enligt riksförsäkringsverkets mening inte förenliga med de principer som verket, nu liksom år 1963, anser att man bör tillämpa vid bedömningen av avgiftsuttaget.

Vid remissbehandlingen har försäkringsinspektionen anslutit sig till riksförsäkringsverkets förslag om avgiftsuttag enligt något av alternativen A, B eller C. Löntagarorganisationerna förordar att avgiftsuttaget bestäms enligt alternativ C, medan de remissinstanser som företräder företagarintressena vill ha ett oförändrat avgiftsuttag enligt alternativ E. RLF anser att detta oförändrade avgiftsuttag bör fastställas provisoriskt och förordar i andra hand alternativ C.

Remissinstansernas olika meningar om vilken avgift som bör tas ut under den aktuella perioden grundas på olikheter i uppfattningen om pensionsfondens syfte. För min del anser jag att det inte finns någon anledning att frångå den grundinställning till fondbildningen som kom till uttryck vid införandet av tilläggs pensioneringen och som även låg till grund för 1963 års riksdagsbeslut om avgiftsuttaget för åren 1965—1969 (prop. 1963: 123, 2LU 57, rskr 289). Det innebär att en betydande fondbildning är motiverad både av pensioneringens eget intresse och av samhällsekonomiska skäl. Fondmedlen medverkar till en snabbare utbyggnad av produktionsapparaten och därmed till en produktionsökning. Vidare skall pensionsfonden medverka till en utjämning av kostnaderna för tilläggs pensioneringen så att avgifterna för utgående pensioner inte behöver bli så stora i framtiden som de måste bli om man inte hade en fondering.

Vid min granskning av materialet i denna fråga har jag kommit till slutsatsen att avgiftsuttaget för år 1970 bör utgöra 10 % och att avgiften därefter bör höjas med 0,25 % om året så att avgiften för år 1974 kommer att utgöra 11 %. Detta överensstämmer med alternativ C i riksförsäkringsverkets förslag. Jag anser att man enligt detta alternativ, som tillstyrkts av bl. a. löntagarnas organisationer, får en god avvägning mellan de olika synpunkter

som bör beaktas i sammanhanget. C-alternativet är godtagbart såväl från försäkringens synpunkt som från allmänna samhällsekonomiska synpunkter. Den årliga avgiftshöjningen blir relativt måttlig och jämnt fördelad under perioden.

Avgifterna till tilläggs pensioneringen beräknas på den pensionsgrundande inkomsten. Räknat på den totala inkomsten kan den för år 1969 fastställda avgiften beräknas motsvara ett uttag av 6,6 %. Med utgångspunkt i antaganden om en årlig ökning av realinkomsterna med 3 % och av levnadskostnaderna med 2 % blir avgifterna enligt alternativ C räknat på totalinkomsten 6,97 % år 1970, 7,16 % år 1971, 7,35 % år 1972, 7,52 % år 1973 och 7,70 % år 1974. Den årliga höjningen med 0,25 % på den pensionsgrundande inkomsten motsvarar 0,16—0,19 % på totalinkomsten.

Med utgångspunkt i nyssnämnda antaganden om realinkomst- och levnadskostnadsutvecklingen samt en förräntning av pensionsfondens medel efter 4 % beräknas pensionsfonden vid tillämpning av avgiftsalternativ C komma att öka från drygt 19 miljarder kr. vid slutet av år 1967 till närmare 65 miljarder kr. år 1974. Sett i förhållande till de totala bruttoinvesteringarna kan fondökningens årliga andel av dessa investeringar beräknas till 12—13 % under den period som det nu aktuella avgiftsuttaget avser. En sådan fondbildning inom tilläggs pensioneringen får anses stå i god samklang med de mera långsiktiga kapitalmarknadssynpunkter som bör beaktas i detta sammanhang.

I anslutning härtill vill jag också erinra om att riksdagen i samband med 1963 års beslut om avgiftsuttaget har uttalat sig för en utredning om de samhällsekonomiska verkningarna i olika avseenden av pensionssystemet. Med anledning härav har Kungl. Maj:t den 1 november 1963 beslutat att utredning i dessa hänseenden rörande tilläggs pensionssystemets verkningar skall utföras inom ramen för den av finansdepartementet bedrivna planeringen av den svenska ekonomins utveckling på längre sikt. För utredning av bl. a. angivna frågor har en särskild utredningsman tillkallats. Utredningsmannen har i januari 1967 redovisat resultatet av sitt arbete i betänkandet »Finansiella långtidsperspektiv» (SOU 1967: 6). Utredningsresultatet kommer att bli föremål för ytterligare överarbetning.

Procentsatsen för avgiftsuttaget till försäkringens för tilläggs pension bör — räknat på den pensionsgrundande inkomsten — bestämmas till 10 % för år 1970, 10,25 % för år 1971, 10,50 % för år 1972, 10,75 % för år 1973 och 11 % för år 1974.

Utskottet

I förevarande proposition föreslås att avgiften för ATP, som för år 1969 fastställts till 9,5 % av den pensionsgrundande inkomsten, skall höjas med 0,5 % för år 1970 och därefter med 0,25 % för de närmast följande fyra åren så att avgiften för år 1974 kommer att utgöra 11 %.

Om man utgår från en årlig ökning av realinkomsterna med 3 % och av levnadskostnaderna med 2 % kan avgiftsuttaget räknat på totalinkomsten beräknas motsvara ett uttag av 6,6 % år 1969 och 7,7 % år 1974. Om man vidare antar att pensionsfonden förräntas efter 4 % kommer fonden, som vid slutet av år 1967 uppgick till ca 19 miljarder kr., att vid slutet av år 1974 nå en höjd av ca 65 miljarder kr. Med utgångspunkt från oförändrat avgiftsuttag av 11 % efter år 1974 har det — med nyssnämnda förutsättningar om förräntning och utveckling i fråga om löner och penningvärde samt med oförändrade regler på förmånssidan — beräknats att de influtna avgifterna jämte avkastningen av allmänna pensionsfonden under innevarande sekel varje år kommer att överstiga försäkringens utgifter.

I motionerna I: 953 och II: 1209 yrkas att avgiftsuttaget för perioden 1969—1974 skall bestämmas till 9,5 %. Motionärerna hävdar att allmänna pensionsfonden kan beräknas bli förräntad efter en högre procentsats än 4 %. Den genomsnittliga förräntningen har hittills legat mellan 5 och 6 %. Fortsätter denna utveckling kommer fonden med ett avgiftsuttag på 9,5 % att vid slutet av år 1974 uppgå till ungefär samma belopp som förutsätts enligt propositionens förslag till avgiftsuttag och med en fondförräntning av 4 %. Motionärerna hävdar vidare, att deras förslag till avgiftsuttag är tillfyllest, även om fondtillväxten mot förmodan inte skulle vara under-skattad i den prognos som ligger till grund för propositionen. Det är enligt motionärerna oförenligt med en sund ekonomisk politik att i ett svagt konjunkturläge belasta näringslivet med ytterligare kostnader.

Även i motionerna I: 954 och II: 1210 kritiseras det i propositionen föreslagna avgiftsuttaget. Motionärerna vill ha en ny utredning om avgiftsuttaget för åren 1970—1974 med sikte på att uttaget skall avvägas så att fonderingen inte blir större än som erfordras för att trygga pensionsutbetalningarna. I avvaktan på utredningsresultatet föreslår motionärerna att avgiften för år 1971 fastställs till 10 %.

De skilda åsikter som finns beträffande avgiftsuttaget torde — såsom framhålles av departementschefen — böttna i olikheter i uppfattningen om pensionsfondens syfte. I den principproposition som ligger till grund för lagstiftningen om tilläggspensioneringen (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 tilläggspensioneringen 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 biträder alltså propositionen och avstyrker således motionerna. I anslutning till utredningsyrkandet i motionerna I: 954 och II: 1210 får utskottet påpeka att bankoutskottet i sitt utlåtande 1968: 45 behandlar frågan om en parlamentarisk utredning av ATP-systemets samhällsekonomiska verkningar, allmänna pensionsfondens inverkan på näringslivet och fondförvaltningens framtida utformning.

Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen med avslag på följande motioner, nämligen

A) I: 953 och II: 1209 samt

B) I: 954 och II: 1210,

måtte bifalla förevarande proposition, nr 93.

Stockholm den 14 maj 1968

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

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

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

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Hübinette* (h) och *Ringaby* (h), vilka ansett,

a) att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar på s. 5 med orden »De skilda» och slutar med orden »framtida utformning» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Utskottet delar den i motionerna I: 953 och II: 1209 framförda uppfattningen att ett oförändrat avgiftsuttag efter 1969 på 9,5 % är tillräckligt. Även om man räknar med den låga räntesatsen 4 %, kommer — med 9,5 % avgiftsuttag och med de förutsättningar i övrigt som uppställs i propositionen — *avkastningen* av fonden, under hela den tid vi nu har att fastställa avgiftsuttaget för, att i praktiken täcka pensioneringens utgifter. Influtna avgifter kan således i princip i sin helhet fonderas. Ännu år 1980 kommer med nyssnämnda förutsättningar fondavkastningen att utgöra mer än 50 % av pensioneringens utgifter. Till detta kommer att fonden sannolikt kommer att förräntas efter en högre procentsats än 4 %, vilket ytterligare ökar fondens betydelse för försäkringens finansiering. Belysande för det stora »överuttag» av avgifter som sker är, att med ett renodlat fördelningsystem — utan varje fondering — skulle avgiftsuttaget först omkring år 1990 behöva uppgå till procenttal av den storleksordning som nu föreslås i propositionen.

Det anförda visar enligt utskottet att en procentsats på 9,5 % för tiden fram till år 1975 är fullt tillfredsställande såväl för försäkringen som för den allmänna samhällsekonomin. Belastningen på försäkringen kan visserligen förutses öka kontinuerligt under resten av seklet, men såvitt nu kan bedömas kan man med relativt måttliga avgiftsökningar under kommande avgiftsperioder klara den ökade belastningen utan att själva fonden behöver tillgripas. Ett ytterligare viktigt skäl att inte nu stegra avgiftsuttaget är det pressade kostnadsläget för företagen. Det kan inte vara klokt att i nuvarande konjunktur lägga på företagen ytterligare bördor, i synnerhet som detta i enlighet med det ovan anförda inte är motiverat för att trygga pensionsutfästelserna. Enligt utskottets mening behövs inte någon ytterligare utredning, som förordas i motionerna I: 954 och II: 1210, av avgiftsuttaget för åren 1970—1974.

Utskottet biträder alltså motionerna I: 953 och II: 1209 och avstyrker såväl propositionens förslag till avgiftsuttag som motionerna I: 954 och II: 1210.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen — under förklaring att det i propositionen framlagda lagförslaget inte i oförändrat skick kunnat antagas — med avslag på motionerna I: 954 och II: 1210 samt med bifall till motionerna I: 953 och II: 1209 måtte antaga lagförslaget i nedanstående såsom *utskottets förslag* betecknade lydelse:

(Kungl. Maj:ts förslag)

Härigenom förordnas, att den i 19 kap. 5 § lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring nämnda

(Utskottets förslag)

Härigenom förordnas, att den i 19 kap. 5 § lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring nämnda

(Kungl. Maj:ts förslag)

procentsatsen för uttag av avgift till försäkringen för tilläggspension skall utgöra *tio* procent för år 1970, *tio* och *en fjärdedels procent* för år 1971, *tio* och *en halv procent* för år 1972, *tio* och *tre fjärdedels procent* för år 1973 och *elva procent* för år 1974.

(Utskottets förslag)

procentsatsen för uttag av avgift till försäkringen för tilläggspension skall utgöra *nio* och *en halv procent* för *vard* och *ett* av åren 1970—1974.»

Särskilt yttrande

av fru *Hamrin-Thorell* (fp), herrar *Eric Carlsson* (cp), *Edström* (fp), *Rimmerfors* (fp), *Gomér* (cp) och *Jonsson* (fp), vilka anförde:

Från vårt håll har i motionerna I: 952 och II: 1211, som hänvisats till bankoutskottet, framförts angelägenheten av att undvika betydande överföring av kostnader för pensioneringen på nästa generation. Som framhållits från t. ex. LO är det dessutom nödvändigt att se till företagets möjligheter att bära en stor ökning av kostnaderna, och organisationen har utifrån dessa utgångspunkter inte funnit det lämpligt med något av de två högsta alternativen utan har förordat alternativ C. Avgiftsuttaget måste också bedömas utifrån samhälls- och företagsekonomiska utgångspunkter. Organisationer som i första hand förordat ett lägre avgiftsuttag, såsom t. ex. RLF, har förordat alternativ C i andra hand. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att riksförsäkringsverket anser, att alternativ C måste godtagas för att uppfylla de krav, som från försäkringens synpunkt måste ställas, finner vi det nödvändigt med en klarläggande samhällsekonomisk analys av pensionssystemets verkningar i olika avseenden vid en fonduppbyggnad av den omfattning som följer av alternativ C. I anledning därav har från vårt håll i ovan nämnda motioner föreslagits att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning angående ATP-systemets samhällsekonomiska verkningar, allmänna pensionsfondens inverkan på näringslivet och fondförvaltningens framtida utformning. Till detta yrkande har inte andra lagutskottet tagit ställning. Bankoutskottet behandlar yrkandet i sitt utlåtande nr 1968: 45.