

Nr 57

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående procentsatsen för uttag av avgift under åren 1965—1969 till försäkringen för tilläggs-pension, dels o c k i ämnet väckta motioner.

Genom en den 29 mars 1963 dagtecknad proposition, nr 123, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden, föreslagit riksdagen att 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 utgöra för år 1965 sju och en halv, år 1966 åtta, år 1967 åtta och en halv, år 1968 nio och år 1969 nio och en halv.

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande i anledning av densamma väckta motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna nr 761 i första kammaren av herr *Jacobs-son, Gösta, m. fl.*, samt nr 923 i andra kammaren av herr *Magnusson* i Borås *m. fl.*,

2) de likalydande motionerna nr 762 i första kammaren av herr *Larsson, Thorsten*, samt nr 921 i andra kammaren av herrar *Boo* och *Larsson* i Luttra, samt

3) de likalydande motionerna nr 763 i första kammaren av herr *Stefanson* och herr *Hanson, Per-Olof*, samt nr 922 i andra kammaren av herr *Jönsson* i Ingemarsgården *m. fl.*

I motionerna I: 761 och II: 923 har yrkats, att riksdagen med avslag å propositionen måtte antaga följande

Förslag

till

L a g

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.

I motionerna I: 762 och II: 921 har yrkats,

»I. att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 123 måtte besluta att avgiften till försäkringen för tilläggspension, räknat på den pensionsgrundande inkomsten, må utgå med 7,5 procent för 1965 och 8 procent för 1966; samt

avslå Kungl. Maj:ts förslag beträffande avgiftsuttaget 1967—1969; samt att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till enligt ovan erforderlig lagtext;

II. att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning angående ATP-systemets inverkan på näringslivets utveckling att ligga till grund vid fastställande av avgiftsuttaget för tiden fr. o. m. 1967.»

I motionerna I: 763 och II: 922 har yrkats, »att riksdagen med anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 123 måtte

a) för sin del besluta att avgiftsuttaget till försäkringen för allmän tilläggspension nu fastställas för åren 1965 och 1966 och till de i propositionen föreslagna procentsatserna för dessa år, 7,5 resp. 8 procent av pensionsgrundande inkomst;

b) i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att en klarläggande samhällsekonomisk analys av pensionssparandet utföres, varvid särskilt AP-fondernas verkan på det totala sparandets omfattning och ändrade struktur uppmärksammas, samt att i samband härmed en översyn företages av de till pensionssystemet knutna reglerna för fondkapitalets placering och administration med utgångspunkt från ett ovillkorligt beaktande av ATP-systemets säkerhet».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet hänvisa till motionerna II: 923, I: 762 och I: 763.

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 1963 = 4 700 kronor) och ett maximibelopp som motsvarar sju och en halv gånger sagda basbelopp (i januari 1963 = 35 250 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. Dylikt 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 tilläggspension* (nr 292) utgör avgiftsuttaget för vart och ett av åren 1960—1964 respektive 3, 4, 5, 6 och 7 procent.

Riksförsäkringsverkets förslag

Riksförsäkringsverket har utarbetat följande fem alternativa förslag till avgiftsutlag 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 avgiftsuttag 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 tilläggs pensioneringen endast är en. Verket har inte ansett sig kunna gå in på de olika samhällsekonomiska avvägningsfrågor som anmäler sig i detta sammanhang.

Under förarbetena till 1959 års lag om försäkring för allmän tilläggs pension framstod, anför riksförsäkringsverket, ett avgiftsuttag på omkring 12 procent som ett mera slutligt läge om man räknade med en viss kontinuerlig reallönförbättring. 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, hr 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 fonduppbbyggnad 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.

Yttrandena

Vid sin bedömning av frågan om det lämpliga avgiftsuttaget har remissorganen genomgående skjutit de samhällsekonomiska synpunkterna i förgrunden. Meningarna om vad samhällsökonomin och försäkringen kräver är delade. Flera remissorgan beklagar att det inte såsom underlag för resonemangen finns tillgång till en analys av pensionssystemets inverkan på sparande, investeringar, kapitalmarknad osv.

De arbetstagarorganisationer som yttrat sig över riksförsäkringsverkets förslag föreslår att avgifterna till tilläggs pensioneringen i enlighet med alternativet C ökas med 0,5 procent om året fr. o. m. 1965. *Landsorganisationen* och *Tjänstemännens centralorganisation* anser att man bör nöja sig med att fastställa avgiftsuttaget för treårsperioden 1965—1967, medan *Sveriges akademikers centralorganisation* vill att ett beslut inte skall avse mer än åren 1965 och 1966.

Landsorganisationen erinrar om att frågan om avgiftsuttaget nära sammanhänger med frågan om fondbildningen. Vid tilläggs pensioneringens tillkomst avsåg man att pensionsfonden skulle få främst två funktioner, att ersätta det sparande, som väntades falla bort till följd av det nya pensionssystemet, samt att underlätta ett ökat sparande, som kunde ge utrymme för en större investeringskvot i samhället. Numera kan man, framhåller organisationen, konstatera, att sparandebortfallet i samband med pensionssystemets införande blivit mindre än befarat. Realinkomsterna har

stigit snabbare än beräknat, och pensionsfonden har därför hittills vuxit jämförelsevis kraftigt. Man bör vidare enligt Landsorganisationen hålla i minnet att tillskapandet av en fond endast är en av flera tänkbara åtgärder för att främja en kapitalbildning av önskad storlek. Samma resultat kan nås även genom en stram finanspolitik. Om man vid fastställande av procentsats för beräkning av avgifter till tilläggs pensioneringen stannar vid en så pass måttlig höjning som 0,5 procent om året, får man enligt Landsorganisationens uppfattning en rimlig avvägning mellan pensionsavgifter, konsumtionsutveckling och standardförbättringar i form av ökad fritid. Beträffande den tidsperiod för vilken avgiftsuttaget bör bestämmas anser Landsorganisationen att det inte vore lämpligt att nu, utan stöd av en klarläggande samhällsekonomisk analys av pensionssystemets verkningar i olika hänseenden, fixera avgifterna för en så lång tid som sex år. I framtiden bör det ankomma på det ekonomiska planeringsrådet och dess beredningsorgan, utredningsrådet, att tillhandahålla erforderliga analyser inom ramen för den rullande långtidsplaneringen. Ytterligare skäl för att man inte f. n. bör låsa fast avgifterna för en längre period finner Landsorganisationen dels i den omständigheten att placeringsreglerna för pensionsfonden inte kan anses definitiva, dels i det förhållandet att allmänna skatteberedningen inom något år kan väntas framlägga förslag rörande socialförsäkringens finansiering vilka påverkar frågan om avgiftsuttaget för tilläggs pensioneringen.

För att undvika höjning av avgifterna i ett senare skede bör man enligt *Tjänstemännens centralorganisation* akta sig för att under de närmaste åren ta ut alltför låga avgifter. Å andra sidan framstår enligt organisationen en årlig stegring av avgifterna med 1 procent enligt riksförsäkringsverkets alternativ A som onödigt kraftig med hänsyn till de gångna årens erfarenheter i fråga om pensioneringens inverkan på sparandet. En jämn årlig stegring av avgiftsuttaget med 0,5 procent bör vara tillfyllest under den tid av tre, fyra år som nu med någorlunda säkerhet kan överblickas.

Det av riksförsäkringsverket till stöd för något av alternativen A, B eller C återopade argumentet att man bör undvika att en generation övervältrar kostnaderna för sin pensionering på nästa generation står enligt den uppfattning *Sveriges akademikers centralorganisation* företräder inte i samklang med de för ett fördelningssystem grundläggande värderingarna. Bortsett härifrån finner organisationen svårt att göra en avvägning mellan de skäl som talar för och mot en snabb stegring av avgifterna till tilläggs pensioneringen. I nuvarande läge, då man inte vet i vad mån arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter kommer att påverkas av förslag från allmänna skatteberedningen, anser organisationen att man bör begränsa sig till att fastställa en höjning av avgiftsuttaget med 0,5 procent om året i två år, dvs. för 1965 och 1966.

Samtliga remissorgan som företräder företagarintressen uttalar sig för

ett avgiftsuttag i enlighet med något av riksförsäkringsverkets alternativ D eller E. *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Sveriges hantverks- och industriorganisation* vill liksom arbetstagarorganisationerna begränsa ett beslut att avse endast en del av den period (1965—1970) som omfattas av riksförsäkringsverkets förslag.

Inom ett pensionssystem som vilar på en fördelningsmetod är enligt *Svenska arbetsgivareföreningens* mening en fondbildning försvarlig endast i den mån fondmedel behövs såsom en buffert mot tillfälliga påfrestningar på pensionssystemets ekonomi till följd av exempelvis demografiska förändringar eller konjunkturvariationer. I vilken takt pensionsfonden bör uppbyggas är en fråga som bör avgöras från samhällsekonomiska synpunkter. Med riksförsäkringsverkets alternativ A—C skulle enligt föreningens uppfattning uppkomma ett fondkapital, som vore så stort att man inte kunde vara säker på att det skulle kunna placeras produktivt och förräntas med inkomster, bildade i produktionen. Det föreligger, anser föreningen, också en risk att fondmedlen, även om de kunde finna placering, skulle förorsaka en för produktionen mindre gynnsam fördelning av den totala investeringsvolymen. Ytterligare måste i detta sammanhang beaktas att sparandet i samhället inte minskat på grund av pensionsreformen på det sätt man tidigare befarat. Denna omständighet försvagar motiveringen för en kraftig fondering inom tilläggs pensioneringen. Föreningen anser att det är riktigare att med hjälp av den ekonomiska politiken stimulera till ökad enskild förmögenhetsbildning än att inrikta sig på ytterligare ökning av det kollektiva sparandet. Föreningen tror att det är för tidigt att nu uttala sig om den nivå på vilken avgiftsuttaget bör ligga i pensionssystemets fullfunktionsstadium. Dels saknas det för en sådan bedömning erforderliga samhällsekonomiska utredningsmaterial, dels kan frågan om avgiftsuttaget komma att påverkas av olika i dag obekanta faktorer såsom t. ex. resultatet av allmänna skatteberedningens arbete med socialförsäkringens finansieringsfrågor. På anförda skäl vill arbetsgivareföreningen närmast förorda alternativ E i riksförsäkringsverkets förslag med den reservationen att avgiftsuttaget bör bestämmas endast för en del av den med förslaget avsedda perioden.

Även *Sveriges hantverks- och industriorganisation* och *Riksförbundet landsbygdens folk* anser en fondbildning av den storlek som följer av alternativen A—C oförenlig med tilläggs pensioneringens karaktär av fördelnings-system. Båda dessa organisationer anför, till stöd för slutsatser som ligger i linje med arbetsgivareföreningens, att ett högt avgiftsuttag kan försvaga de enskilda företagens internationella konkurrenskraft i en tid då en europeisk stormarknad håller på att bildas. Riksförbundet landsbygdens folk anser att ett avgiftsuttag enligt något av alternativen A—C skulle innebära en orimlig belastning på lantbrukarnas disponibla inkomster. Lantbrukarna är redan förut, framhåller förbundet, underkastade ett reellt tvångssparan-

de genom amorteringar av lån, insatser i ekonomiska föreningar osv. I den mån sparandet i samhället behöver ökas bör detta ske på annat sätt än genom bildandet av stora fonder inom tilläggpensioneringen.

De mera försäkringsmässiga synpunkterna beröres av *försäkringsinspektionen*, som instämmer i riksförsäkringsverkets uppfattning att man genom en jämförelsevis snabb höjning av avgifterna bör förhindra en ytterligare överkompensation av försäkrade, födda före år 1924, vilka redan genom särskilda regler beretts förmåner utöver de vanliga. Ett starkt avgiftsalternativ är enligt inspektionen motiverat även från den synpunkten att man måste räkna med utvidgningar av pensionsförmånerna i framtiden. Om realinkomsterna stiger på det sätt man allmänt synes räkna med, måste enligt inspektionen maximigränsen för den pensionsgrundande inkomsten förr eller senare höjas. Inspektionen förutser också att krav kommer att resas på standardföljsamhet inom pensionssystemet åtminstone i vad gäller förtidspensioner. Inspektionen erinrar i det sammanhanget om att en utredning nyligen tillsatts med uppgift bl. a. att föreslå förbättrade pensionsförmåner för dem som invalidiserats i unga år.

Departementschefen

Föredragande departementschefen, statsrådet Aspling, har anfört:

»Vid tillkomsten av försäkringen för tilläggpension 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.

Delta ger mig anledning att erinra om att det under pensionsdebatten i slutet av 1950-talet rådde enighet mellan anhängarna av en fördelnings-

metod 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 tilläggspensionering 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 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 tilläggspensioneringen 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 tilläggspensioneringen 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 tilläggspensioneringen hittills inte fått sådana negativa återverkningar på annat sparande som man på många håll räknade med vid pensionssystemets start.

Avgifterna till försäkringen för tilläggspension 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, vilka 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 frångå 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.»

Utskottet

I förevarande proposition föreslås, att avgiften till försäkringen för tilläggs pension, räknat på den pensionsgrundande inkomsten, skall utgå med 7,5 procent för 1965, 8 procent för 1966, 8,5 procent för 1967, 9 procent för 1968 och 9,5 procent för 1969.

I motionerna I: 761 och II: 923 har yrkats, att procentsatsen för avgiftsuttaget skall fastställas till 7 för ett vart av åren 1965—1969. Motionerna I: 762 och II: 921 samt motionerna I: 763 och II: 922 innehåller yrkande om att avgiftsuttaget skall fastställas endast för åren 1965 och 1966 och utgöra 7,5 procent för år 1965 och 8 procent för 1966. I de sistnämnda båda motionsparen framställs också yrkande om att pensionsfondernas inverkan på samhällsekonomiens och näringslivets utveckling måtte utredas.

I den principproposition som ligger till grund för lagstiftningen om tilläggspensionering 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 snabbar 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.

Departementschefen har i propositionen framhållit att det inte inträffat någonting som bör föranleda en ändrad grundinställning till fondbildningen inom tilläggspensioneringen eller till frågan om önskvärdheten att relativt snabbt nå den nivå som är erforderlig på längre sikt. Från pensionssystemets utgångspunkter kan därför enligt departementschefens mening skäl anföras till förmån för en fortsatt avgiftsstegring med 1 procent om året. Å andra sidan måste man, enligt vad departementschefen framhållit, 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 föreligger har departementschefen kommit till slutsatsen att en stegring av avgiftsuttaget under de närmaste åren med 0,5 procent om året är godtagbar såväl från pensionssystemets synpunkt som från allmänna samhällsekonomiska synpunkter. Departementschefen har då särskilt beaktat att tilläggspensioneringen hittills inte fått sådana negativa återverkningar på annat sparande som man på många håll räknade med vid pensionssystemets start.

Utskottet är icke berett att frångå den avvägning i fråga om avgiftsuttaget som departementschefen sålunda gjort och kan alltså icke biträda motionerna I: 761 och II: 923.

Vid tilläggspensioneringens införande förutsattes att avgiftsuttaget under pensionssystemets uppbyggnadsskede skulle omprövas med vissa tidsintervaller, som inte borde vara alltför korta. Första gången fastställdes avgiftsuttaget för en femårsperiod. Enligt utskottets mening finnes icke skäl

att nu fastställa avgiftsuttaget för en kortare period. Utskottet kan därför icke biträda yrkandena i motionerna I: 762 och II: 921 samt I: 763 och II: 922 om fastställande av kortare avgiftsperiod.

Enligt vad som framgår av de i propositionen redovisade beräkningarna kommer pensionsfonderna att redan under den femårsperiod, för vilken avgiftsuttaget nu fastställs, att uppgå till betydande belopp. Det skulle därför enligt utskottets mening vara värdefullt om de samhällsekonomiska verkningarna i olika avseenden av pensionssystemet blev föremål för utredning. En sådan utredning, som torde ha förutsatts vid pensionssystemets införande, bör också behandla frågor om fondbildningens inverkan på näringslivet, fondbildningens omfattning och fondförvaltningens framtida utformning. Vad utskottet anfört i fråga om en sådan utredning synes böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

A. att riksdagen, med avslag å följande motioner, nämligen

1) motionerna I: 761 och II: 923,

2) motionerna I: 762 och II: 921, såvitt däri yrkats fastställande av kortare tid än fem år för avgiftsuttaget, samt

3) motionerna I: 763 och II: 922, såvitt däri yrkats fastställande av kortare tid än fem år för avgiftsuttaget,

måtte bifalla förevarande proposition, nr 123;

B. att riksdagen i anledning av följande motioner, nämligen

1) motionerna I: 762 och II: 921, såvitt däri yrkats utredning av tilläggs pensionssystemets verkningar, samt

2) motionerna I: 763 och II: 922, såvitt däri yrkats utredning av tilläggs pensionssystemets verkningar,

i skrivelse till Kungl. Maj:t såsom sin mening måtte giva Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört i fråga om behovet av utredning av tilläggs pensionssystemets verkningar.

Stockholm den 9 maj 1963

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell*, herr Kaijser, fru Gärda Svensson*, fröken Nordström och herr Lars Larsson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Rimmerfors, Bengtsson i Varberg*, fröken Sandell, herrar Johansson i Södertälje, Fredriksson, Björkman och Gustavsson i Alvesta.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

vid utskottets hemställan under A.

I. av herrar *Kaijser* och *Björkman*, vilka ansett

a) att det avsnitt i utskottets yttrande å s. 12 som börjar med orden »Utskottet är» och slutar med orden »kortare avgiftsperiod» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Utskottet vill för sin del framhålla, att pensionsutbetalningarna inom ATP under den kommande femårsperioden är obetydliga. Frågan om avgiftens storlek blir därför en fråga om i vilken takt fondbildning skall ske. Ett av motiven för en fonduppbyggnad var att ersätta det sparandebortfall som kunde bli en följd av ATP:s införande. Som framhålles i propositionen har tilläggs pensioneringen inte fått sådana negativa återverkningar på annat sparande som man kunde befara. Härigenom har ett av motiven för en höjning av avgifterna under den närmaste tiden fallit bort.

Utskottet vill med denna utgångspunkt instämma i den uppfattning som kommit till uttryck i motionerna I: 761 och II: 923 att det måste vara riktigare att genom en lämplig utformning av den ekonomiska politiken och genom olika sparfrämjande åtgärder stimulera till en ökning av det enskilda sparandet än att öka det kollektiva sparandet genom höga ATP-avgifter.

Syftet med uppbyggandet av en fond är bl. a. att möjliggöra ett jämnt och planmässigt avgiftsuttag. Även vid ett oförändrat avgiftsuttag under den kommande femårsperioden kommer emellertid fonden enligt riksförsäkringsverkets beräkningar att stiga till mycket betydande belopp, nämligen 22 miljarder år 1969. Utskottet anser därför att avgiften nu inte behöver höjas för att tillgodose fondens nämnda syfte. Utskottet kan inte dela den uppfattning, som kommit till uttryck i riksförsäkringsverkets skrivelse, att uppbyggandet av en stor fond skulle vara behövligt för att trygga pensioneringen, då detta innebär att man bortser från ATP:s karaktär av fördelningssystem och grundar sina ställningstaganden och värderingar på en felaktig analogi med ett premiereservsystem.

Utskottet vill även framhålla att allmänna skatteberedningen är sysselsatt med frågan om socialförsäkringens finansiering, därvid bl. a. frågan om ATP-avgifterna torde komma att tas upp.

Utskottet biträder med hänsyn härtill det i motionerna I: 761 och II: 923 framförda förslaget att någon avgiftshöjning inte skall äga rum under åren 1965—1969. Utskottet kan följaktligen inte biträda yrkandena i motionerna I: 762 och II: 921 samt I: 763 och II: 922 om höjning av avgiften ehuru för kortare avgiftsperiod.»

b) att utskottet under A. bort hemställa,

»att riksdagen — med förklaring att riksdagen funnit vissa ändringar böra vidtagas i det genom propositionen framlagda lagförslaget samt med bifall till motionerna

I: 761 och II: 923 — måtte för sin del antaga förslaget i nedannämnda, såsom *utskottets förslag* betecknade lydelse:

(Kungl. Maj:ts förslag)

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 *utgöra för år 1965 sju och en halv, år 1966 åtta, år 1967 åtta och en halv, år 1968 nio och år 1969 nio och en halv.*

(Utskottets förslag)

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 ett vart av åren 1965—1969 utgöra sju.»*

II. av fru *Hamrin-Thorell*, fru *Gärda Svenson*, fröken *Nordström*, herrar *Anderson* i Sundsvall, *Rimmerfors* och *Gustavsson* i Alvesta, vilka ansett

a) att det avsnitt i utskottets yttrande å s. 12 som börjar med orden »Vid tilläggspensioneringens» och slutar med orden »Kungl. Maj:ts kännedom» bort ha följande lydelse:

»Vid tilläggspensioneringens införande förutsattes att avgiftsuttaget under pensionssystemets uppbyggnad skulle omprövas med vissa tidsintervaller. Första gången fastställdes avgiftsuttaget för en femårsperiod. Departementschefen föreslår i förevarande proposition att avgiftsuttaget fastställas för ytterligare en femårsperiod. Flera remissinstanser — bland dem LO, TCO och SACO — ävensom motionärerna i motionerna I: 762 och II: 921 samt I: 763 och II: 922 har emellertid förordnat en kortare avgiftsperiod.

Enligt vad som framgår av de i propositionen redovisade beräkningarna kommer pensionsfonderna att redan under den period, för vilken avgiftsuttaget nu fastställs, att uppgå till betydande belopp. Det skulle därför enligt utskottets mening vara värdefullt om de samhällsekonomiska verkningarna i olika avseenden av pensionssystemet blev föremål för utredning. En sådan utredning, som torde ha förutsatts vid pensionssystemets införande, bör också behandla frågor om fondbildningens inverkan på näringslivet, fondbildningens omfattning och fondförvaltningens framtida utformning. Vad utskottet anfört i fråga om en sådan utredning synes böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

I avvaktan på resultaten av den av utskottet föreslagna utredningen bör

avgiftsuttaget fastställas för endast en tvåårsperiod. Utskottet tillstyrker således motionerna I: 762 och II: 921 samt I: 763 och II: 922 jämväl i denna del.»

b) att utskottet under A. bort hemställa,

»att riksdagen — med förklaring att riksdagen funnit vissa ändringar böra vidtagas i det genom propositionen framlagda lagförslaget samt med bifall till yrkandena i motionerna I: 762 och II: 921 samt I: 763 och II: 922 att avgiftsuttaget skall fastställas för två år med 7,5 procent för 1965 och 8 procent för 1966 — måtte för sin del antaga förslaget i nedannämnda såsom *utskottets förslag* betecknade lydelse:

(Kungl. Maj:ts förslag)

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 utgöra för år 1965 sju och en halv, år 1966 åtta, år 1967 åtta och en halv, år 1968 nio och år 1969 nio och en halv.

(Utskottets förslag)

Förslag

till

Lag

angående procentsatsen för uttag av avgift under åren 1965—1966 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 utgöra för år 1965 sju och en halv och år 1966 åtta.»