

Nr 71

Utlåtande i anledning av motioner angående beräkningen av basbeloppet inom den allmänna försäkringen.

Andra lagutskottet har behandlat fyra till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna I: 48 av herr *Werner* och II: 19 av fru *Ryding m. fl.*, i vilka yrkats, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att frågan om en reformering av tilläggspensionen innebärande att basbeloppet beräknas på ett reallöneindex blir föremål för skyndsamt utredning och att förslag härom förelägges riksdagen», samt

2) de likalydande motionerna I: 792 av herr *Österdahl* och II: 881 av herrarna *Johnsson* i Mora och *Eriksson* i Arvika, i vilka föreslagits, »att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om en allsidig översyn av beräkningsgrunderna vid fastställande av basbeloppen».

Gällande bestämmelser m. m.

Den allmänna försäkringens pensionsgrenar, folkpensioneringen och tilläggspensioneringen, har gjorts värdebeständiga genom att de flesta belopp som har betydelse inom dessa båda försäkringsgrenar uttrycks i relation till basbeloppet. Exempelvis föreskrivs att ålderspension inom folkpensioneringen skall utgöra 90 % av basbeloppet för ensamstående pensionär och 70 % för vardera av två pensionsberättigade makar. Avgränsningarna nedåt och uppåt av den inkomst, som är pensionsgrundande och avgiftspliktig inom försäkringen för tilläggspension, uttrycks på samma sätt. Pensionsgrundande är således den inkomst som ligger mellan ett och sju- och en halv gånger basbeloppet vid årets ingång. Den försäkrade tillförs pensionspoäng, som utgör den pensionsgrundande inkomsten delad med basbeloppet vid årets ingång. Full ålderspension utgår med 60 % av produkten av basbeloppet för den månad för vilken pensionen skall utges och medeltalet av de pensionspoäng som tillgodoräknats den försäkrade, eller om pensionspoäng tillgodoräknats honom för mer än 15 år, medeltalet av de 15 högsta poängtalerna.

Enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring fastställs basbeloppet av Kungl. Maj:t för varje månad. Beloppet utgör 4 000 kr. multiplicerat med det tal, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget under andra månaden före den som basbeloppet avser och prisläget i september

1957. Enligt kungörelse den 25 maj 1962 med föreskrifter för beräkning av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring skall beräkningen ske på grundval av konsumentprisindex. Beräkningen utförs av statistiska centralbyrån.

Regeln om basbeloppets indexförändringar är försedd med en marginalspärr. Denna är uttryckt så att en ändring av jämförelsetalet ej skall föranleda ändring av basbeloppet med mindre jämförelsetalet stigit eller nedgått med minst tre procent sedan närmast föregående ändring av basbeloppet vidtogs. Vid basbeloppsberäkningen sker avrundning till närmaste hundratal kronor.

Basbeloppet har efter hand fått betydelse även utanför den allmänna försäkringen, t. ex. för bidragsförskott, vissa familjerättsliga underhållsbidrag, studiestöd, yrkesskadelivräntor, m. m. Utvecklingen går mot en vidgad tillämpning av basbeloppssystemet på alla områden där en värdebeständighet är av intresse.

För åren 1960—1962 fastställdes basbeloppet endast för januari månad. Från och med år 1963 har basbeloppet fastställts för varje månad. Förändringen i basbeloppets storlek framgår av följande uppställning:

jan. 1960	.....	4 200 kr.	sept. 1965	.....	5 200 kr.
jan. 1961	.....	4 300 kr.	jan. 1966	.....	5 300 kr.
jan. 1962	.....	4 500 kr.	maj 1966	.....	5 500 kr.
jan. 1963	.....	4 700 kr.	april 1967	.....	5 700 kr.
jan. 1964	.....	4 800 kr.	mars 1968	.....	5 800 kr.
nov. 1964	.....	5 000 kr.	aug. 1969	.....	6 000 kr.

Samtidigt som basbeloppet ökat från utgångsläget 4 000 kr. i september 1957 till 6 000 kr. i augusti 1969, eller med 50 %, har realinkomsterna ökat. Sålunda utgjorde den genomsnittliga timförtjänsten för arbetare inom egentlig industri under åren 1957—1966 4: 90, 5: 21, 5: 44, 5: 77, 6: 23, 6: 78, 7: 29, 7: 94, 8: 78 respektive 9: 60 kr.

ATP och realinkomstökningen

Frågan om ATP och realinkomstökningen har behandlats i en statistisk avhandling av Leon Rappaport, Kapitalbildning och befolkningsrörelse. Ett sammandrag av avhandlingen återges i betänkandet SOU 1967: 6, Finansiella långtidsperspektiv.

Ur materialet har utskottet hämtat nedan redovisade räkneexempel.

Exemplet utgår från förhållandena år 1962 då basbeloppet uppgick till 4 500 kr. Det förutsätts att priserna är konstanta, vilket innebär att konsumentprisindex ligger stilla och basbeloppet också håller sig konstant. Det förutsätts vidare att realinkomsten ökar med 4 % varje år. I exemplet

jämförs hur den pensionsgrundande inkomsten förändrar sig från år 1962 till år 1980.

År	Pensionsgrundande inkomst kr.	Ger följande pensionspoäng
1962	29 250	$\left(\frac{29\ 250}{4\ 500} = \right) 6,5$
1962	14 445	$\left(\frac{14\ 445}{4\ 500} = \right) 3,21$
1980	$29\ 250 \times 1,04^{18} = 59\ 261$	$\left(\frac{59\ 261}{4\ 500} = \right) 6,5$ (eg. 13,17)
1980	$14\ 445 \times 1,04^{18} = 29\ 266$	$\left(\frac{29\ 266}{4\ 500} = \right) 6,5$

Exemplet ger vid handen att en försäkrad, som år 1962 hade en pensionsgrundande inkomst som gav maximal tilldelning av pensionspoäng, 6,5, kommer 18 år senare då hans inkomster fördubblats att fortfarande tilldelas 6,5 pensionspoäng. Den som år 1962 däremot hade en pensionsgrundande inkomst, som gav högst 3,21 pensionspoäng, kommer 18 år senare då hans pensionsgrundande inkomst genom reallöneutvecklingen stigit till det dubbla att också kunna erhålla dubbla pensionspoäng. Rapport gör i anslutning till exemplet bl. a. följande konstateranden:

1. Alla som 1962 hade 3,21 pensionspoäng eller mera kommer att överskrida ATP-taket (6,5 pensionspoäng) 1980.

2. År 1962 överskred 4,22 % av männen ATP-taket. År 1980 kommer denna andel att stiga till 24,32 % och år 1992 till 52,75 %. År 1990 kommer genomsnittligt sett 39 årskullar, nämligen män mellan 25 och 63 år att ligga ovanför ATP-taket. 1995 gäller det även årskullarna 22—24. Det är alltså endast ungdomar i åldrarna 16—21 år som finns kvar inom taket.

3. I stället för 60 % kommer ålderspensionen för försäkrade, vilkas pensionsgrundande inkomster år 1962 var 14 500, 17 000, 19 000, 21 500, 23 500, 26 000, 28 000 och 29 500, att år 1992 uppgå till endast 47,4, 41,6, 36,7, 32,8, 29,7, 27,1, 24,9 respektive 24,0 % av deras realinkomster.

4. Ju mer levnadsstandarden stiger, desto mer kommer ATP-systemet att krympa.

Motionerna

I motionerna I: 48 och II: 19, som grundar sig på bl. a. det av Rapport framlagda materialet, anförs bl. a. följande:

Slutsatsen bör enligt de här åberopade källorna bli att ompröva reglerna för basbeloppens beräkning. Dessa bör beräknas inte som nu på levnadskostnadsindex utan på ett reallöneindex. Om detta sker kan relationen lön—pension bibehållas och den avsedda standarden för pensionstagarna säker-

ställas. Verkningarna av nuvarande utformning av ATP-systemet kommer att accentueras än mer från år till år. På ett enahanda sätt har pensionsförhållandena utvecklats för exempelvis tidigare pensionerade statsanställda jämfört med nu yrkesverksamma statstjänare. Tidigare pensionerade får sämre pension än kolleger som pensioneras senare även om samma slag av arbete utföres beroende av verkställda lönegradsuppflyttningar, d. v. s. till följd av reallönestegringar. Den i och för sig värdesäkrade och samordnade stats- och folkpensionen beaktar icke detta förhållande.

Även motionerna I: 792 och II: 881 faller tillbaka på Rappaports avhandling. Motionärernas utredningsyrkande motiveras bl. a. på följande sätt:

Oavsett hur stor realinkomstökningen i verkligheten kommer att bli, kan ATP-systemet inte fungera tillfredsställande utan att hänsyn tas till realinkomstökningen. Den väntade ekonomiska tryggheten på äldre dagar blir eljest en chimär, och ATP-systemet kommer inte att fylla rimliga krav på ett modernt pensioneringssystem. Det är därför nödvändigt att ompröva reglerna för en ändring av basbeloppens beräkning. Den bör inte, som fallet är för närvarande, bygga på levnadskostnadsindex utan kanske på reallöneindex, så att ATP-pensionen får följsamhet till de utgående lönerna såväl före avgången vid 67 års ålder som efter denna tidpunkt.

Det är en angelägen uppgift att detta för oss alla viktiga problem utredes och att nya regler för bibehållande av följsamhet mellan löner och pensioner fastställs.

Utskottet

Basbeloppet inom den allmänna försäkringen fastställs av Kungl. Maj:t för varje månad. Beloppet utgör 4 000 kr. multiplicerat med det tal, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget andra månaden före den som basbeloppet avser och prisläget i september 1957. Beräkningen av basbeloppet sker på grundval av konsumentprisindex.

Utgående pensionsförmåner inom den allmänna försäkringen uttrycks i princip i relation till basbeloppet. Därigenom har förmånerna tillförsäkrats värdebeständighet i förhållande till den allmänna prisutvecklingen. Detsamma är förhållandet med avgränsningarna nedåt och uppåt av den inkomst som är pensionsgrundande och för vilken avgiftsplikt föreligger inom försäkringen för tilläggspension.

Någon motsvarande anpassning till standardutvecklingen är inte inbyggd i pensionssystemet. När det gäller folkpension har man vid olika tillfällen fattat särskilda beslut om standardhöjning av pensionerna och vid innevarande års vårriksdag beslöts om särskilda pensionstillskott till pensionärer som saknar eller har obetydlig ATP. Genom sistnämnda beslut tillförsäkrades nämnda pensionärer en successiv standardförbättring under den närmaste tioårsperioden. Inom ATP-försäkringen beaktas en ökad realinkomstutveckling på två sätt. För det första kan de försäkrade genom att den pensionsgrundande inkomsten stiger förvärva högre pensionspoäng, intill dess de nått maximum 6,5 poäng. För det andra skall pensionen beräknas med utgångspunkt från de 15 bästa poängåren och inte från genom-

snittet av samtliga års poängtal. Någon standardhöjning av utgående ATP-pensioner inrymmer däremot inte systemet.

I förevarande motioner vänder man sig mot att pensionerna inte är standardsäkrade. Motionärerna menar att reglerna för basbeloppets beräkning bör omprövas. I stället för en anpassning till konsumentprisindex bör man enligt deras mening anpassa basbeloppet till ett reallöneindex. Yrkandet i motionerna går ut på utredning av frågan, varvid det i motionerna I: 792 och II: 881 hemställs om en allsidig översyn av beräkningsgrunderna, medan det i motionerna I: 48 och II: 19 hemställs om en utredning med sikte på att basbeloppet skall beräknas på grundval av ett reallöneindex.

Den inbyggda värdesäkringens i pensionssystemet genom basbeloppets anknytning till konsumentprisindex tillhör en av den allmänna försäkringens väsentligaste grundprinciper. Följsamheten till det allmänna prisläget är därigenom garanterad och en urholkning av pensionsförmånerna motverkas. Till belysning av denna princip kan nämnas att de allmänna ställningstagandena rörande pensionsnivån bygger på penningvärdet i september 1957. Basbeloppet ansågs vid den tidpunkten böra uppgå till 4 000 kr. Redan vid tilläggs pensioneringens ikraftträdande hade basbeloppet stigit till 4 200 kr. Efter successiva stegringar utgör basbeloppet fr. o. m. augusti månad innevarande år 6 000 kr. Utgående pensioner ligger således nominellt sett 50 % högre i dag än de skulle ha gjort i september 1957.

Samtidigt med denna förändring av det allmänna kostnadsläget har en successiv ökning av realinkomsterna ägt rum. Den genomsnittliga timförtjänsten för arbetare inom egentlig industri har t. ex. stigit från 4 kr. 90 öre 1957 till 9 kr. 60 öre 1966. Medeltalet pensionspoäng har också stigit sedan ATP-reformen infördes. Så länge den försäkrades inkomster understiger den pensionsgrundande maximigränsen 7,5 basbelopp slår hans realinkomstökning på grund av högre poängtal genom på pensionsidan. Sedan han väl nått maximum ger fortsatt standardökning inte längre någon utdelning i pensionshänseende.

Genom femtonårsregeln uppnås i allmänhet en högre pension än om hela antalet poängår skulle läggas till grund för pensionsberäkningen. De år då den försäkrade haft de högsta realinkomsterna får bestämma pensionsutfallet. Den standardhöjning som ägt rum under den försäkrades aktiva tid kommer honom alltså till godo också som pensionär. Vanligen torde de femton bästa poängåren komma att utgöras av de femton sista aktiva åren men i åtskilliga fall kommer realinkomsterna att sjunka med den försäkrades stigande ålder. I bästa fall kommer den pension som skall utbetalas att med utgångspunkt i femtonårsregeln beräknas på en standard för den försäkrade som är 7—8 år gammal (genomsnittet av de 15 sista åren). För försäkrade som har de femton bästa poängåren längre tillbaka i tiden är situationen sämre. I sammanhanget bör också hållas i minnet att pensionen för statstjänstemän m. fl. bestäms med ledning av förhållanden som ligger närmare pensionsåldern.

Standardutvecklingen har emellertid inte bara betydelse för beräkningen av de pensionspoäng som läggs till grund för ATP-pensionen utan även för storleken av utgående pensionsförmåner. En kontinuerlig reallöneökning medför att den aktiva delen av befolkningen får sin standard ökad. Pensionärerna bibehålls däremot på den standardnivå som de hade 7—8 år eller ännu fler år före pensionsfallet. Vid en stark standardtillväxt kommer målsättningen för ATP-reformen med en 60-procentig pension i förhållande till realinkomsterna snabbt att urholkas. Vid en långsammare realinkomstökning blir frågan inte lika påtaglig för det stora kollektivet ålderspensionärer. Däremot kommer förtidspensionärer och andra som under mycket lång tid uppbär pensionsförmåner att så småningom få sina förmåner relativt sett krympta. Som redovisats i det föregående skulle en realinkomstökning av 4 % per år medföra en reducering av pensionsnivån i förhållande till realinkomsterna under en 30-årsperiod från 60 till 24 %.

Det ovan anförda ger vid handen att det nuvarande pensionssystemet inte tillförsäkrar pensionstagaren någon tillfredsställande täckning för standardhöjningen i landet. Enligt utskottets mening får tiden anses mogen för att frågan om standardsäkring inom den allmänna pensioneringen tas upp till översyn. Utskottet är för sin del inte berett att ansluta sig till ett utredningskrav som tar sikte på en anpassning av basbeloppet till ett reallöneindex. Utredningen bör vara förutsättningslös.

Med stöd av det anförda får utskottet sålunda hemställa,

A. att riksdagen i anledning av motionerna I: 48 och II: 19 samt I: 792 och II: 881 i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening ger till känna vad utskottet anført om frågan om standardsäkring inom den allmänna pensioneringen;

B. att motionerna — i den mån de inte kan anses besvarade genom utskottets hemställan under A. — inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 4 november 1969

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Hübinette (m), Österdahl (fp), Ivar Andersson (s) och fröken Pehrsson (cp);

från andra kammaren: herr Gustavsson i Alvesta (cp), fröken Sandell (s), herrar Fredriksson (s), Svensson i Kungälv (s), fru Skantz (s), herr Ringaby (m), fru Håvik (s) och herr Romanus (fp)*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.