

# Folkpensionens finansiering

AV ERIK HÖÖK

De principbeslut rörande folkpensionerna som fattades under vårriksdagen är ett något haltande långtidsprogram. Lika ivriga som de politiska partierna var att bestämma de pensionsförmåner som skall utgå i framtiden lika obenägna var de att ens diskutera hur kostnaderna för reformen skall bestridas. I proposition och utskottsutlåtande sägs blott att betalningsfrågorna i sin helhet får anstå till en senare tidpunkt. Då det inte är några helt obetydliga utgifter som man i framtiden bundit sig för kan det emellertid finnas visst skäl för att ägna någon liten uppmärksamhet åt finansieringsproblemen i detta reformverk. Då i det följande en del synpunkter på finansieringsfrågan och speciellt då på avgiftsbetalningen kommer att framföras, tar dessa sin utgångspunkt huvudsakligen i pensionsberedningens förslag om höjda förmåner och i dess beräkningar över vad detta kostnadsmässigt skulle innebära för den närmaste tioårsperioden. Att denna utgångspunkt här valts och

att diskussionen inte i stället grundats på vårens riksdagsbeslut — även om beredningens förslag i huvudsak antogs gjordes ju dock vissa justeringar främst i höjande riktning — sammanhänger med att utgiftskonsekvenserna av riksdagens ändringar inte har preciserats för perioden fram till 1968/69.

Enligt de regler, som hittills följts vid finansieringen av folkpensionerna, har inkomstagare i aktiv ålder haft att erlägga en avgift, som upp till en viss inkomstnivå utgått med viss procent av inkomsten. För närvarande betalas sålunda en pensionsavgift av 2,5 procent på inkomster upp till 10 000 kronor för ensamstående och till 20 000 kronor för äkta makar. Det högsta belopp som en ensam person på detta sätt behöver betala uppgår alltså till 250 kronor. Tidigare har avgiften på liknande sätt varit maximerad till 180 och 100 kronor. Maximibeloppet har varit så avpassat, att det enligt försäkringsmässiga principer givit en ungefärlig täckning av pen-

sionskostnaden för en person som erlagt ett sådant belopp under större delen av den avgiftspliktiga tiden. Personer med inkomster, som understiger den satta inkomstgränsen, har genom procentregeln betalat en med inkomsten proportionellt sjunkande avgift, dock att avgiftsbefrielse föreläggat för personer med mycket låga inkomster. En på detta sätt utformad avgiftsbetalning har ej varit tillräcklig för att täcka kostnaderna för pensioneringen. De resterande kostnaderna har därför fått finansieras genom andra statliga inkomster, vartill i detta fall då skall räknas avkastning från pensionsfond och vissa kommunala bidrag.

De här angivna principerna för folkpensionernas finansiering var även i huvudsak vägledande för pensionsberedningens förslag i förevarande avseende. Visserligen nämndes i dess betänkande olika omständigheter, som gör att den reella inbörden av det nyssnämnda sambandet mellan avgift och pension är svår att precisera och upprätthålla. Beredningen synes dock i sitt förslag inte ha velat överge ifrågavarande princip. I samband med de folkpensionshöjningar som föreslogs ansåg sålunda beredningen, att man kunde »höja pensionsavgiftens maximibelopp ganska väsentligt och ändå utgå ifrån att alla erhåller full valuta för sina avgifter».

Några vägande skäl till ändring i dessa allmänna principer för avgiftsbetalningen, som sedan lång tid tillbaka varit gällande och som torde vara allmänt accepterade inom skilda befolkningsgrupper, synes inte föreligga. En pensionsavgift, som är pro-

portionell mot inkomsten upp till ett visst inkomstläge och vars maximibelopp på ett eller annat sätt är avpassat efter kostnaden för individens pensionering, är sålunda den utgångspunkt, från vilken de följande övervägandena kring finansieringsproblemet har skett.

### *Den övre inkomstgränsen för avgiftsbetalning*

Då det gäller att ta ställning till avgiftsfrågan, synes det lämpligt att först behandla frågan vid vilken inkomstnivå maximiavgift skall uttagas. I beredningens betänkande föreslogs, att en sådan inkomstgräns skulle sättas till 15 000 kronor för såväl gifta som ogifta, vilket även blivit riksdagens beslut. Huruvida och i så fall på vad sätt denna gräns skall kunna förändras har beredningen inte uttalat sig om. Det förefaller dock vara av vikt att man söker ange de principer, som eventuella framtida förändringar på denna punkt bör följa. Frågan hur avgiftsgränsen skall bestämmas och i framtiden regleras, är nämligen av stor betydelse för möjligheterna att uppnå ett avgiftssystem, som till sin reella innebörd kan tänkas bli bestående för längre tid.

På folkpensioneringens förmånssida har man knutit de utgående beloppen till ett prisindex, och vidare har man även strävat efter att genom standardtillägg i viss mån avpassa pensionerna efter den allmänna levnadsstandardens utveckling i samhället. Om nu en höjning av pensionen inträder — exempelvis till

följd av en penningvärdeförsämring — måste avgiftsuttaget justeras, om inte det ursprungliga finansieringssättet i vad det avser relationen mellan avgifter och övriga finansieringskällor skall rubbas. Vill man vidare undvika att en förskjutning i den tidigare avgiftsbördans fördelning mellan olika inkomstgrupper därvid inträder, måste justeringen av avgiften åstadkommas genom att man höjer inkomstgränsen proportionellt mot penningvärdeförsämringen.

Dessa förhållanden kan belysas med ett exempel, vari antas att penningvärdet sjunker med 10 procent och att därvid alla inkomster och priser ökar likformigt. Tänker man sig att en pensionsavgift på 5 procent uttas upp till 15 000 kronors inkomst, och att detta uttag förblir oförändrat, kommer den totala reala avgiftssumman att minska. Hur stor nedgången blir kan inte bestämmas, om man inte känner inkomstfördelningens form, men helt allmänt kan sägas, att personer med en inkomst, som är av den storleken, att den vid en penningvärdeförsämring på 10 procent passerar 15 000-kronorsstrecket, får en reell avgiftslättnad. För inkomster på 15 000 kronor och däröver blir hela avgiftsminskningen sålunda 10 procent eller i detta fall 75 kronor. Dessa siffror representerar alltså den faktiska sänkning av maximibeloppet som samtidigt sker. Inkomsttagare på ursprungligen litet under 14 000 kronor och nedåt får däremot ingen minskad real avgiftsbörda, då avgiften uttages proportionellt och sålunda nominellt stiger i takt med inkomsten. Skall dessa effekter kunna motverkas, måste inkomstgränsen höjas till 16 500 kronor; en höjning av uttagningsprocenten är däremot inte användbar för att återställa de tidigare finansieringsrelationerna, ty visserligen

kan man på detta sätt höja den totala avgiftssumman till den tidigare reala nivån, men då förskjuts ju avgiftsbördan nedåt i inkomstfördelningen.

Av det anförda exemplet torde tydligt framgå, att en ändring av inkomstgränsen parallellt och i takt med förändringar i pensionsbeloppen är nödvändig, om den avvägning av finansieringssättet som en gång gjorts skall bibehållas. I vilket fall gäller detta vid en höjning eller sänkning av pensionerna, som är betingad av penningvärdeförändringen. Problemet ställer sig i viss mån något annorlunda, om en pensionshöjning har formen av standardtillägg. Men även då synes en relativt sett motsvarande höjning av inkomstgränsen böra ske. Standardtillägg motiveras ju av att den reala inkomstnivån i landet har stigit. Har denna inkomsthöjning skett likformigt i olika inkomstklasser, så medför en oförändrad inkomstgräns att avgiftsbördan förskjuts nedåt i inkomstfördelningen. Antag exempelvis att inkomstgränsen sammanfaller med medelinkomsten i samhället. Sker sedan en realinkomststegring — m.a.o. medelinkomsten stiger — och detta tas till intäkt för en höjning av pensionerna, så måste ju inkomstgränsen följa med medelinkomsten, om man vill hålla fast vid den avvägning av avgiftsuttaget med hänsyn till inkomstfördelningen, som ursprungligen gjorts.

Av flera skäl torde det vara önskvärt och angeläget, att man på avgiftssidan uppnår en sådan automatik, att höjda pensionsförmåner av den art som ovan berörts inte skall rubba den avvägning i fråga om

finansieringssätt och inkomstfördelningseffekt som statsmakterna gjort, då principerna för pensionssystemet fastställts. En betydande vinst med en automatik av detta slag synes även vara, att de politiska strider, som lätt uppstår kring finansieringsmetoderna för folkpensionen, därigenom troligen skulle kunna bli mer sällan återkommande.

En önskvärd parallellitet i pensions- och inkomstgränsförändringar kan åstadkommas genom en regel av den innebörden, att inkomstgränsen i förekommande fall skall höjas procentuellt lika mycket som pensionsbeloppen. Enklast torde en sådan bestämmelse kunna utformas genom att fastlägga inkomstgränsen till en viss multipel av utgående pensionsbelopp. Av motiv, som nedan skall redovisas synes nämnda multipel lämpligen kunna sättas till tre, och inkomstgränserna 1968 skulle alltså då bli 16 000 för gifta och 11 000 för ogifta — en avrundning till närmast liggande tusental kronor (alltså i detta fall från 16 200 och 10 800) synes vara att föredra.

Såsom folkpensioneringen hittills varit utformad och såsom den enligt pensionsberedningens betänkande föreslås bli utformad i framtiden, syftar den till att ge alla medborgare ett grundläggande skydd för ålderdom, vid för tidig arbetsförmåga och försörjarens dödsfall. Den minimistandard man genom denna pension vill tillförsäkra medborgarna kan av naturliga skäl inte fixeras till något visst och för alla tider och situationer gällande nominellt belopp. Genom bestämmelser om värdebestämdighet och genom beslutade

standardtillägg har man velat garantera åldringarna en försörjning, vars nivå i stort avpassats efter de allmänna inkomstförhållanden som är rådande i samhället. Detta förhållande kan uttryckas så, att man i ett pensionssystem av fördelningskaraktär eftersträvat en pensionsnivå, som på visst sätt är bunden till de aktiva gruppernas inkomstutveckling. Den inkomst som därvid — mer eller mindre underförstått — varit avgörande för pensionsnivån, måste uppenbarligen vara genomsnittsinkomsten för de aktiva generationerna. Pensionssystemet kan därför även karakteriseras så att grundpensionen försäkrar den genomsnittlige inkomsttagaren om en framtida pension, som kommer att stå i ett visst förhållande till de kommande aktiva gruppernas genomsnittsinkomst.

Pensionsberedningens förslag i fråga om grundpensionen grundades även på ett sådant betraktelsesätt. Höjningen av pensionsbeloppen är emellertid icke betingade av penningvärdeförändringar eller av den allmänna standardstegringen, utan är att betrakta som en höjning av den pensionsnivå som eftersträvas — det rör sig sålunda där om en ändrad målsättning för pensionens höjd. Denna höjning av målsättningen har inte givits någon precisare bestämmelse i form av en fixering av pensionsnivån till någon viss procentandel av genomsnittsinkomsten i samhället. En sådan precisering torde inte heller vara lämplig eller nödvändig. Det torde dock vara av intresse att söka belysa vilken unge-

färlig höjd pensionsnivån i denna mening kommer att få genom pensionshöjningen. Den nu utgående folkpensionen torde innebära en nivå, som ligger mellan  $\frac{1}{4}$  och  $\frac{1}{3}$  av medelinkomsten för den aktiva befolkningen. Genom grundpensionshöjningarna kommer troligen nivån att 1968 ligga något över  $\frac{1}{3}$  av medelinkomsten — vid bedömningen av den sannolika nivån 1968 har förutsatts, att den hittillsvarande reallöneutvecklingen i huvudsak skall bli bestående.

Utifrån den syn på grundpensionen, som här anförts och som om än outtalad torde kunna sägas ligga bakom pensionsreformen, förefaller det vara en naturlig och rimlig princip att man i ett pensionssystem, som allmänt sett är uppbyggt för att försäkra den genomsnittlige inkomsttagaren för en viss pensionsnivå, även låter denne inkomsttagare erlägga en avgift, som motsvarar kostnaderna. Emellertid finns inte för folkpensionerna — och bör säkert inte heller finnas — någon sådan exakt och sträng bundenhet till medelinkomsten, att inkomstgränsen för avgiftsuttaget direkt kan knytas till denna. Då dessutom den följsamhet gentemot den allmänna inkomstutvecklingen, som dock enligt vad tidigare framhållits finns i pensionssystemet, går via förmånssidan, när man den ungefärliga anknytning till medelinkomsten som är behövlig, genom att såsom tidigare antyddes sätta inkomstgränsen till en multipel av pensionsbeloppen. Varför detta tal bör sättas till tre motiveras av att de föreslagna pensionerna synes motsvara en pensionsnivå på om-

kring  $\frac{1}{3}$  i förhållande till den möjliga medelinkomsten 1968. Måhända är sannolikheten något större för att pensionsnivån i denna mening överstiger  $\frac{1}{3}$  än att den kommer att ligga under denna siffra. Då det säkerligen är att föredraga, att inkomstgränsen ligger något över än under medelinkomsten, har en inkomstgräns av tre gånger pensionsbeloppet här syntts lämplig.

Den föreslagna regeln skulle medföra, att inkomstgränsen skulle bli olika för gifta och ogifta. I pensionsberedningens betänkande föreslås, att samma inkomstgräns skall gälla för dessa båda kategorier. Och riksdagen har även följt detta förslag. Här skall inte denna fråga närmare diskuteras. Det bör dock framhållas att det inte möter några tekniska hinder att även i det här föreslagna systemet tillämpa samma inkomstgräns för gifta och ogifta.

#### *Maximivavgiftens storlek och avgiftsprocent*

Som tidigare framhållits, har man vid utformningen av den nuvarande folkpensioneringen följt den principen, att avgiftsuttaget bestäms till en procentsats, som, tillämpad på den övre inkomstgränsen, ger ett belopp, vilket på ett ungefär skall motsvara kostnaderna för en individs pensionering, beräknad enligt ett premiereservsystem. Tanken att avgiften vid den övre inkomstgränsen bör täcka den reella pensionskostnaden för en person med ifrågavarande inkomst ligger helt i linje med den

förut berörda allmänna inriktningen och syftningen för grundpensionen. Men därav följer ju inte på något sätt att denna kostnad bör beräknas enligt ett tänkt premiereservsystem. Folkpensioneringen är dock ett renodlat fördelningssystem, där pensionerna är värdebeständiga och där även en ganska stark standardföljsamhet gäller för pensionerna. Pensionskostnaderna för ett visst år bestrids ju faktiskt ur samma års inkomster — räntorna från pensionsfonden har blott en symbolisk karaktär. Alla skäl talar under dessa förhållanden för att i folkpensioneringen tillämpa en kostnadsberäkning, som svarar mot det försäkringssystem som används och att en modifiering av avgiftsberäkningen görs i denna riktning. Då utbetalningarna av grundpensioner för varje år skall bestridas ur samma års inkomster för i första hand den aktiva befolkningen, blir avgiften för den genomsnittlige inkomstagaren lika med den totala folkpensionskostnaden dividerad med antalet inkomstagare i aktiv ålder. Tillämpat på de förhållanden, som i befolknings- och inkomstavseende kan tänkas komma att råda 1968, skulle avgiftsuttaget komma att bli ungefär 8 procent. Enligt de ovan nämnda principerna skulle sålunda avgiften 1968 utgå med 8 procent på inkomster upp till 16 000 kronor för gifta och 11 000 för ogifta.

Med den anknytning mellan utgående pensioner och inkomstgräns, som här föreslagits, kommer vid en eventuell höjning av pensionerna den tidigare fördelningen mellan avgiftsbetalning och skattefinansiering att

bibehållas utan att avgiftsprocenten behöver förändras. Endast då man vill införa en väsentligt annorlunda målsättning för pensionsnivån eller för finansieringsmetoderna — om man t. ex. skulle vilja höja pensionsnivån i förhållande till medelinkomsten eller om man vill att »full» avgift skall erläggas vid en inkomst väsentligt lägre än medelinkomsten — blir frågan om en ändring av procenttalet aktuell.

### *Den undre avgiftsgränsen*

Enligt gällande bestämmelser skall pensionsavgift icke utgå, när den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten understiger 1 200 kronor. I pensionsberedningens betänkande förordades att denna gräns höjes till 1 800 kronor bland annat med hänsyn till den penningvärdeförsämring som skett sedan den nedre inkomstgränsen fastställdes 1951. De skäl som tidigare anförts för att den övre inkomstgränsen bör förändras i takt med pensionsbeloppen gäller i lika hög grad den undre inkomstgränsen. Genomförs ett arrangemang, som relaterar den undre inkomstgränsen till utgående pensioner syns det dock lämpligt att samtidigt överväga en annan och större ändring i konstruktionen av denna gräns. För närvarande befrias personer med inkomster understigande ett visst belopp från pensionsavgift. Olika skäl kan anföras för att alla inkomstagare får tillgodoräkna sig ett avgiftsfritt bottenbelopp av ungefär den undre inkomstgränsens storlek. I gengäld

borde nog då pensionsavgiften inte längre vara avdragsgill vid statlig och kommunal beskattning.

Vad först beträffar frågan om avdragsrätt vid beskattningen för folkpensionsavgifter, kan väl den nuvarande ordningen tas som ett uttryck för uppfattningen, att pensionspremierna utgör en reservation av inkomster för en senare tidpunkt och att dessa inkomstdelar inte bör beskattas två gånger. Beskattas den utfallande pensionen, har man ansett, att premien bör vara skattefri. Denna princip gäller främst för ett premiereservsystem, i vilket fall dess berättigande inte skall bestridas. Men det måste ifrågasättas om den har någon tillämpning i fråga om folkpensionerna. Genom att pensionskostnaderna till den del de inte täcks med avgifter måste bestridas av skattemedel är ju skattebefrielse för premierna inte alls motiverad, om man ser problemet som en inkomstfördelning i tiden. Däremot kan ju skattebefrielse ha en viss inverkan på inkomstfördelningen mellan olika avgiftsbetalare — den som betalar en högre avgift får inte bara proportionellt större utan i en hel del fall även en genom statskattens progressivitet ytterligare ökad skattebefrielse. Med hänsyn härtill kan en ökad avgiftsbetalning inom folkpensionssystemet till viss del och om den är avdragsgill i deklarationen sägas ha en ur inkomstfördelnings synpunkt regressiv effekt. Då man vid ökade folkpensionskostnader har att för dessas bestridande väga en avgiftshöjning mot en eljest nödvändig ökning av skattefinansieringen, där det progressiva momentet är

starkt framträdande, uppkommer därigenom en svårbestämbar och svårlöst situation. Övergår man från en mindre skattefinansiering till en högre avgiftsbetalning, kan sålunda denna övergång ha en i viss mån dubbel regressiv effekt. Man kan ju då exempelvis sänka eller undvika att öka den direkta progressiva beskattningen, samtidigt som avgiftshöjningen genom skattebefrielsen för premierna i realiteten blir regressiv i förhållande till inkomstskalan. På grund av dessa förhållanden kommer också en större avgiftshöjning att bli särskilt kännbar för de allra lägsta inkomstklasserna.

Det är mot denna bakgrund som en omprövning av frågan om den undre inkomstgränsens utformning här ansetts vara motiverad. En höjning av pensionsavgiften till 8 procent kan möjligen medföra ett ur sociala synpunkter för stort uttag för lägre inkomsttagare — en person med 2 000 kronors inkomst skulle sålunda erlägga 160 kronor i avgift, och med 3 000 kronors inkomst blir avgiften 240 kronor. Införes ett avgiftsfritt bottenbelopp, skulle en modifiering av ifrågavarande verkningar uppnås. Visserligen skulle genom en sådan lösning den övre inkomstgräns, som förut förordats, komma att i realiteten skjutas uppåt. Den förskjutning det därvid kan bli fråga om torde dock inte bli så stor — samtidigt skulle ju nämligen skattebefrielsen för premierna upphöra — att den allvarligt strider mot de principiella linjer som varit bestämmande för den övre inkomstgränsens utformning.

Enligt vad som ovan anförts borde

alltså den undre inkomstgränsen på liknande sätt som den övre knyts till den utgående pensionen. Vidare borde man överväga en förändring av den undre inkomstgränsen i så måtto, att den blir ett avgiftsfritt bottenbelopp, som alla inkomsttagare får tillgodoräkna sig vid erläggandet av pensionsavgift. I gengäld syns då den nuvarande skattefriheten för pensionsavgifter böra upphöra. Vad beträffar den undre inkomstgränsens storlek kunde den måhända sättas till hälften av pensionen för ensamstående. Utgår man från förslaget om en pension på 3 600 kronor för ensamstående år 1968, blir alltså den undre inkomstgränsen 1 800 kronor, vilket även är det belopp som förordats av pensionsberedningen.

#### *Pensionsbelopp och avgifter fram till 1968*

De i det föregående framförda förslagen rörande avgiftsbetalningen inom folkpensioneringen har i första hand tagit sikte på situationen 1968, då de av pensionsberedningen föreslagna och av riksdagen accepterade folkpensionshöjningarna till fullo skall vara genomförda. Innan detta utkast kompletteras med en del synpunkter på de övergångsproblem, som blir aktuella i detta sammanhang, skall först en kort erinran göras om det sätt och den takt, i vilken förbättringarna av förmånerna är tänkta att ske.

Enligt pensionsberedningens förslag skulle ökningen av folkpensionerna

från 2 150 till 3 600 kronor 1968 för ensamstående och från 3 440 till 5 400 kronor för pensionsberättigade makar fördelas så att en första höjning med 150 resp. 240 kronor skulle genomföras 1959, en lyftning på 700 resp. 820 kronor skulle sedan ske 1960, varefter i fortsättningen en höjning på 150 resp. 225 kronor skulle äga rum vartannat år t. o. m. 1968.

Här skall inskjutas att till följd av levnadskostnadernas stegring ett indextillägg tillfördes pensionerna våren 1958 så att dessas storlek då blev 2 200 kronor för ensamstående och 3.520 kronor för två gifta pensionärer. Riksdagen har anslutit sig till målsättningen för 1968, och även beslutat om den första höjningen av pensionerna från den 1 juli 1958. Pensionen efter detta datum blev sålunda 2 350 resp. 3 760 kronor. Takt för de följande höjningarna har riksdagen dock inte velat binda sig för och särskilt uttalades betänkligheter mot att en så stor höjning förlades till 1960 — man borde eftersträva en jämnare successiv höjning. Beträffande de justeringar i förhållande till beredningens förslag som riksdagen beslutade så bör nämnas att även hustrutilläggen höjdes i motsvarande mån som de övriga pensionsförmånerna. Vidare beslöts en höjning av den s. k. fickpenningen för folkpensionärer, som vistas på anstalt, från 360 till 480 kronor om året.

I fråga om avgiftssidan bestämde riksdagen att folkpensionsavgiften 1959 skulle höjas till 4 procent. När och hur avgiften i framtiden skulle höjas ville den dock inte uttala sig



om. Här har skisserats en princip för pensionskostnadernas bestridande, varigenom avgiften 1968 skulle bli 8 procent. Något försök att ange takten och gången i en anpassning till denna högre avgiftsnivå skall inte här göras. Helt allmänt kan väl dock sägas att — i överensstämmelse med de önskemål riksdagen uttalade om förmånshöjningarna — en jämn successiv stegring synes vara att föredra. Vidare förefaller det rimligt tänka sig att avgiftshöjningarna förläggs i närmast möjliga anslutning till de kommande förbättringarna av pensionsförmånerna.

Det ovan framförda förslaget om en anknytning av inkomstgränserna till utgående pensioner kan knappast tillämpas förrän efter 1968. För att även under tiden dessförinnan erhålla den automatiska anpassning på finansieringssidan, som är önskvärd för det fall pensionsbeloppen måste justeras på grund av under denna tid eventuellt inträffande penningvärdeförsämringar, kan dock vissa övergångsregler av samma reella innebörd införas. Dessa kan exempelvis utformas så att inkomstgränserna 16 000 kronor för äkta makar och 11 000 kronor för ensamstående samt den undre gränsen vid 1 800 kronor, som avser båda de nyssnämnda grupperna, tillämpas från och med 1960. För inkomstgränserna skall dock gälla samma prisnivåbestämmelser som för de utgående pensionerna. Om pensionerna och de utlovade pensionsökningarna nominellt ändras till följd av penningvärdeförändringar, skall gränserna justeras i motsvarande mån.

### Kostnadsberäkningar

Vad ovan föreslagna förändringar i reglerna för avgiftsbetalningen innebär i fråga om ökade intäkter och beträffande kostnadsfördelningen mellan avgifter och andra finansieringskällor skall här till slut något belysas. På grund av de begränsningar som vidlåder inkomststatistiken kan de följande beräkningarna endast bli mycket ungefärliga. För att underlätta en jämförelse tar här gjorda uppskattningar sin utgångspunkt i pensionsberedningens beräkningar, som de återgivits på sidan 53 i dess betänkande. Det bör framhållas att de justeringar av beredningens förslag som gjordes vid vårriksdagen medför att de reala kostnaderna blir högre än som framgår av beredningens beräkningar. Likaså är ju inte heller den uppjustering av pensionsbeloppen till följd av penningvärdeförsämring, som redan gjorts och som eventuellt kommer att göras, beaktad i dessa kalkyler. Beredningens beräkningar är dock fortfarande de enda tillgängliga. För år 1968/69 anges i betänkandet de totala pensionskostnaderna till 3 780 miljoner kronor, varav 1 250 miljoner kronor skulle bestridas av folkpensionsavgifter. Denna avgiftssumma är beräknad på ett uttag av 5 procent upp till 15 000 kronors inkomst, vilken inkomstgräns gäller för både gifta och ogifta. Vidare har vid beräkningen förutsatts konstant inkomstnivå. Förändras den övre inkomstgränsen på det sätt som här har ifrågasatts — till 16 000 kronor för gifta och 11 000 för ogifta — medan de övriga nämnda ut-

gångspunkterna bibehålls oförändrade skulle den avgiftssumma, som inflyter, bli ungefär densamma som i beredningens beräkningar. Höjningen av inkomstgränsen för gifta från 15 000 till 16 000 kronor uppvägs sålunda ur avgiftssynpunkt ganska precis av den sänkta gränsen (från 15 000 till 11 000) för ogifta. Skulle inkomstgränsen 16 000 tillämpas även för de ogifta, bleve avgiftssumman drygt 25 miljoner kronor större.

En beräkning av hur avgiftssumman 1968/69 förändras om avgiftsuttaget — vid inkomstgränserna 16 000 resp. 11 000 — höjs till 8 procent, ger de resultat som framgår av nedanstående tablå. Där har beräknas de summor, som inflyter i avgifter vid ett uttag på 8 procent dels under förutsättning av oförändrad inkomstnivå och dels vid en inkomstökning om 2 procent per år. I båda dessa fall har vidare upp-

skattats, hur avgiftssumman förändras om ett bottenbelopp på 1 800 kronor fritas från avgift. Som jämförelse har införts dels den summa som 1957/58 inflyter i avgifter och dels de belopp som pensionsberedningens förslag skulle ge 1968/69. Siffrorna avser milj. kronor.

Den rad i tablå som rubricerats »statens nettokostnader» avser hur mycket som i de olika fallen återstår att bestrida över statens budget sedan influtna avgifter, kommunbidrag och avkastning från folkpensionsfonden avdragits.

Då, som här förutsatts, det avgiftsfria bottenbeloppet kombineras med att skattefriheten för pensionsavgifterna slopas, är siffrorna för statens nettokostnader ur total finansieringssynpunkt inte helt jämförbara inbördes. De med åren stigande avgiftssummorna i kolumn 3 och 5 är ju förenade med ett ökat statligt och kommunalt skattebortfall, medan

*Alternativa beräkningar av folkpensionens finansiering*

Finansieringssätt	1957/58	1968/69	1968/69			
			Föreliggande förslag			
	Faktiskt utgående belopp 1	Beredningens förslag 2	Konstant inkomstnivå		2 % reallönstegring per år	
			Ej skattefritt 3	1 800 kr skattefritt 4	Ej skattefritt 5	1 800 kr skattefritt 6
Folkpensionsavgifter ..	640	1 250	1 950	1 550	2 300	2 000
Statens nettokostnader .	1 050	2 200	1 500	1 900	1 150	1 450
Ökning av skatter + avgifter i förh. till beredningens förslag ...	—	—	500	650	750	1 100

detta däremot inte gäller i fråga om kolumnerna 4 och 6. Vad detta betyder belyses i nedersta siffraden i tablån där för år 1968/69 anges den nettoökning i skatter plus avgift i förhållande till beredningens avgiftssumma 1 250 milj. kronor som de fyra alternativen medför. Marginalskatten för pensionsavgifterna har därvid antagits uppgå till 30 procent.

För att närmare beröra innebörden av dessa siffror kan alternativet i kolumn 3 kommenteras något ytterligare. Genom höjning av avgiftsuttaget till 8 procent ökas avgiftssumman i detta fall i förhållande till beredningens siffra 1 250 miljoner kronor 1968/69 med 700 miljoner. Därigenom reduceras det belopp som — sedan hänsyn tagits till kommunbidrag och fondavkastning — av staten måste bestridas ur andra inkomstkällor med samma summa eller från pensionsberedningens siffra 2 200 miljoner kronor till 1 500 miljoner. Samtidigt har emellertid de ökade och i detta fall vid

beskattning avdragsgilla pensionsavgifterna förorsakat en nedgång i skatteintäkterna för stat och kommun med ungefär 200 miljoner kronor. Tar man hänsyn till detta, kan den förbättring i finansieringssituationen, som inträtt till följd av det höjda avgiftsuttaget, sägas uppgå till den summa som angetts ovan, 500 miljoner.

I det fall som belyses i kolumn 4 ökas avgiftssumman i förhållande till beredningens siffra med 300 miljoner. Samtidigt elimineras emellertid hela det skattebortfall, som inträffar genom att folkpensionsavgifterna varit avdragsgilla vid beskattningen och som vid en avgiftssumma på 1 250 miljoner utgjorde c:a 350 miljoner. Förbättringen i finansieringssituationen som en följd av det höjda avgiftsuttaget och förändringen i folkpensionsavgifternas skattemässiga behandling uppgår därför till 650 miljoner. På motsvarande sätt har siffrorna i de två övriga fallen beräknats.