

Motion

1980/81:297

av Sven Aspling m. fl.

om värdesäkring av pensionärer och andra sociala förmåner

1. Vår kritik av propositionen 1980/81:20

Genom beslut av riksdagen i december, i anledning av propositionen 1980/81:20, fastställdes nya regler för värdesäkring av folk- och tilläggspensioner m. m. Socialdemokratin, stödd på en bred opinion, kritiserade med skärpa denna urholkning av de sociala förmånerna. En utförlig redovisning av vårt partis ståndpunkt gavs i socialförsäkringsutskottets betänkande 1980/81:14. Vi sammanfattar vår inställning i det följande.

Frågans handläggning

Regeringens förslag till ändring av principerna för beräkning av basbelopp redovisades i propositionen på flera ställen. Den mest utförliga redovisningen gjordes på tre sidor. På övriga ställen gjordes endast sammanfattningar av förslaget och hänvisningar. Den ofullständiga och bristfälliga redovisningen av regeringsförslaget blev också föremål för en hård kritik från olika håll.

För det *första* var redovisningen av förslaget som sådant oklart utformad. Man påstod sålunda att det skulle vara "oljeprisstegringar och höjda indirekta skatter" som inte längre skulle ingå i värdesäkringen. Men effekterna var betydligt vidare. Vid beräkningen skall man nämligen i fortsättningen bortse från indirekta skatter, tullar och avgifter men göra tillägg för subventioner. Dessutom skall vid beräkningen bortses från direkt inverkan av ändrade energipriser.

För det *andra* var den närmare konstruktionen av det nya basbeloppet inte särskilt tydligt redovisad. Förslaget om ändrad basbeloppsberäkning innebar att även om energipriserna på sikt skulle stiga långsammare än övriga priser – vilket skulle vara en för den svenska ekonomin mycket gynnsam utveckling – så kommer någon kompensation inte att ges i detta fall.

För det *tredje* hade regeringen inte klart för sig vilka effekter den föreslagna ändringen av basbeloppet får. I propositionen anfördes att förslaget "torde i första hand påverka folkpensioner, ATP-pensioner, delpensioner, studiemedel och bidragsförskott". Därutöver sades det att en del mera begränsade utgiftsområden berördes. Men det är en rad andra författningar som påverkas. Förutom de ca 40 författningar som administreras av riks-försäkringsverket och försäkringskassorna berörs bl. a. bestämmelser i så pass central lagstiftning som giftermålsbalken, föräldrabalken, rättegångsbalken, konkurslagen, lagen om arvsskatt och gåvoskatt, upp-bördslagen, rättshjälpslagen, lagen om statlig lönegaranti vid konkurs,

bokföringslagen, trafikskadelagen och brottsskadelagen. Att regeringen inte nämnde bl. a. dessa författningar tydde på att regeringen inte hade ens en elementär kunskap om vilka effekter förslaget skulle medföra. Dessutom talade man inte heller om att basbeloppet fått en vidsträckt användning utanför lagstiftningsområdet, bl. a. i avtal mellan arbetsmarknadens parter om tilläggsförmåner till den allmänna försäkringen och i andra försäkringsavtal.

Socialförsäkringsutskottet vidtog därför den helt unika åtgärden att inhämta yttranden över regeringsförslaget från – förutom riksdagens finansutskott, skatteutskott och lagutskott – riksförsäkringsverket, statistiska centralbyrån, SAF, LO, TCO och SACO/SR.

Från vårt partis sida ansåg vi sammanfattningsvis att det sätt på vilket regeringen hade presenterat förslaget saknade motstycke och var ett uttryck för nonchalans mot riksdagen och medborgarna. Förslaget föll helt utanför den praxis i arbetsfördelning som hittills rått mellan regering och riksdag. Regeringens agerande och presentation av förslaget vittnade inte bara om en nonchalant utan även om en inkompetent handläggning inom regeringen.

Regeringens motiv

Regeringen använde som motiv för att ändra basbeloppsberäkningen att pensionärernas inkomster har ökat mycket kraftigt. Det sades att medan de totala reallönerna efter skatt för hela löntagarkollektivet hade ökat med 8 % sedan år 1973 hade motsvarande ökning för pensionärskollektivet uppgått till 50 %. Man antydde att en urholkning av pensionsförmånerna skulle skapa större rättvisa mellan löntagare och pensionärer. Men regeringens beskrivning var direkt vilseledande. Pensionärskollektivets inkomstökning förklaras till den helt övervägande delen av att antalet pensionärer ökat mycket kraftigt, bl. a. beroende på sänkt pensionsålder och delpensionsreformen. Dessutom har antalet ATP-pensionärer med högre inkomster blivit fler, vilket drar upp medelinkomsten. Med undantag för de pensionärer som har fått höjda pensionstillskott har standardökningen uteblivit för den enskilde pensionären. Antalet pensionärer med 75 000 kr. i allmän pension är t. ex. bara ca 2 % av ATP-pensionärerna.

Från regeringens sida gjorde man gällande att de höjningar av pensionstillskotten som enligt tidigare riksdagsbeslut skall ske den 1 juli 1981, liksom de beslut som kan komma, skulle vara ett motiv för att urholka värdesäkringen. Detta är dock felaktigt. Avsikten har varit att pensionärerna – såväl folkpensionärer som ATP-pensionärer – genom värdesäkringen skulle vara förvissade om att deras reella köpkraft behölls även om priserna steg. Genom pensionstillskott skall de som har folkpension med låg eller ingen ATP få en ökad köpkraft. Syftet med pensionstillskotten har däremot aldrig ansetts vara att de skall utgöra en kompensation för en urholkad värdebeständighet.

Ett annat motiv för att ändra basbeloppsberäkningen har angetts vara oljeprishöjningarna. Regeringens konstruktion innebär dock att även oljeprishöjningar som är lägre än höjningarna på andra varor medför en standardsänkning för dem med basbeloppsanknutna förmåner.

Borgerliga löften

Urholkningen av basbeloppet måste också ses i ljuset av de löften de borgerliga gett tidigare. Den borgerliga regeringen deklarerade hösten 1976 att "de garantier som getts om värdesäkring av pensionerna infrias". Året därpå sades i regeringsdeklarationen att "pensionärerna får genom höjda pensioner kompensation för prishöjningarna". Efter det senaste valet utlovades att "de löften som har givits till pensionärerna i fråga om värdesäkring av folkpensioner – – – skall hållas". Så sent som den 9 juni 1980 upprepades detta av statsministern i riksdagen.

Räckvidden av förändringen

Det finns ca 40 författningar där basbeloppet har betydelse vid fastställande eller beräkning av förmåner som administreras av försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Av de 1 378 000 ålderspensionärerna och 290 000 förtidspensionärerna som i oktober 1980 uppbär folkpension fick 786 000 resp. 209 000 också pension från ATP. Pensionstillskott utgick vid samma tid till 940 000 pensionsärer. Barnpension från folkpensioneringen utgick till 41 000 och från ATP till ungefär lika många. Handikappersättning utgick till 9 000 personer, barn tillägg till 32 000 och vårdbidrag till 12 000, totalt 53 000 personer. Handikappersättning, som utgår jämsides med annan förmån, uppbars av ca 30 000 personer. Antalet barn för vilka bidragsförskott utgår beräknas vid utgången av 1981 till 225 000 eller 11 % av samtliga barn. Antalet studiemedelstagare uppgår till ca 130 000.

Försämringarnas storlek

Den ändrade basbeloppsberäkningen leder till att förmånerna inom socialförsäkringssystemet inte blir värdesäkrade fullt ut. Löpande förmåner blir successivt mindre värda samtidigt som ingångsvärdena blir förändrade. Exempelvis får en nybeviljad ålderspension från folkpensioneringen, som f. n. uppgår till 95 % av basbeloppet för ensamstående, allt lägre köpkraft allteftersom åren går. Detta gäller alla basbeloppsanknutna förmåner.

I vissa fall används basbeloppet för att fastställa den övre gränsen för de inkomster som skall beaktas inom ett visst förmånssystem – t. ex. inom ATP, sjukpenning, föräldrapenning, arbetsskadeersättning och delpension. Effekten av en långsammare basbeloppsutveckling blir att den maximala ersättningens storlek relativt sett sänks. På sikt uppnår således allt fler

personer gränsen för den högsta ersättningen och detta sker snabbare med den nya indexen som beräkningsunderlag. Ändringen av sättet att beräkna basbeloppet kan på lång sikt komma att förändra socialförsäkringens innehåll i väsentliga avseenden.

Flera beräkningar av effekterna har gjorts. Dessa redovisades utförligt i vår reservation till socialförsäkringsutskottets betänkande (SfU 1980/81:13) vartill hänvisas.

Det nya indexet påverkas också av att subventionerna för baslivsmedlen sänks. Det blir också resultatet om de indirekta skatterna höjs.

ATP-systemet (inkl. folkpensioneringen) avser att ge en pensionär en inkomst som motsvarar sammanlagt ca 65 % av inkomsten före pensioneringen. Effekten av regeringens förslag om ändrad basbeloppsberäkning blir en successiv urholkning av kompensationsnivån inom ATP. Riksförsäkringsverket visade i sitt yttrande att en pensionär, som fått pensionen beräknad enligt nuvarande regler och som haft heltidsarbete med relativt genomsnittlig inkomst, på 20 års sikt kan få sitt skydd inom den allmänna pensioneringen sänkt från ca 65 % till mellan 45 och 50 % av den tidigare inkomsten.

För t. ex. handikappersättningen innebar beslutet också att den nedre gränsen för rätt till ersättning kommer att sjunka. Detta kan leda till en betydande vidgning av personkretsen, samtidigt som värdet av varje utgående förmån blir allt lägre. Det reella värdet av handikappersättningen kommer, om de senaste årens utveckling fortsätter, att utveckla sig på följande sätt:

Nuvarande nivåer	"Reella värden" med nytt basbelopp efter		
	5 år	10 år	20 år
30 %	27,8 %	25,4 %	20,9 %
45 %	41,7 %	38,1 %	31,4 %
60 %	55,6 %	50,8 %	41,9 %

I dag utgör handikappersättningen maximibelopp, vid basbeloppet 16 100 kr., 9 660 kr. per år. Med tillämpning av riksdagens beslut om nytt basbelopp kommer den som nu har högsta handikappersättning att efter fem år ha förlorat ca 700 kr. och efter tio år ca 1 500 kr.

Avtalsförsäkringarna

Riksdagsbeslutet kan också komma att påverka de olika kompletteringsanordningar till den allmänna försäkringen som finns på arbetsmarknaden. Stats-, kommunal- och landstingsanställda är garanterade en viss procent av sin slutlön i pension. Denna tjänstepension är samordnad med pensionen från den allmänna försäkringen så att förmånerna från den allmänna

försäkringen utgår fullt ut medan tjänstepensionsförmånerna "fyller på" upp till den garanterade nivån. Beslutet innebär att den allmänna försäkringen kommer att svara för en lägre andel av den totala pensionen än enligt nuvarande regler. Stat, kommun och landsting får alltså – om inte avtalen ändras – svara för en större kostnadsandel än f. n. och kan få öka sina pensionsåtaganden kraftigt. Detta påverkar givetvis den statliga och kommunala ekonomin. Regeringsförslaget och riksdagsbeslutet stred därmed mot riksdagens uttalande (FiU 1979/80:25, rskr 287) om att regeringen bör se till att ingen proposition läggs fram utan att eventuella kommunal-ekonomiska konsekvenser av de framlagda förslagen är ingående analyserade och utförligt redovisade.

Också andra försäkringar kan påverkas, typ tjänstegrupplivförsäkring, avgångsbidragsförsäkring, avtalsgruppssjukförsäkring och trygghetsförsäkring.

Besparingseffekten och nya löften

I propositionen 1980/81:20 uppskattades de totala bruttobesparingarna för 1981/82 till 700 å 800 milj. kr. och nettoeffekten till ca 500 milj. kr. Några beräkningsunderlag redovisades inte. Av besparingarna föll ca 300 milj. kr. netto på statsbudgeten, resten på de avgiftsfinansierade försäkringarna för ATP och delpension.

Olika statsråd ställde samtidigt i utsikt löften om kompensation för de negativa effekterna av förslaget till stora grupper försäkrade. Förslag om förbättring av pensionstillskotten utlovades liksom om handikappersättning, vårdbidrag, barnpension, barn tillägg och bidragsförskott. Dessutom lovades att existensminimibeloppet även i fortsättningen skall knytas till konsumentpriserna.

En betydande rättsosäkerhet

Basbeloppet förekommer i en mängd olika civilrättsliga regler, avtal, försäkringar etc. Först sedan socialdemokraterna och andra slagit larm påbörjades ett kartläggningsarbete i justitiedepartementet för att undersöka i vilka fall det kan vara motiverat att inte använda det nya basbeloppet. Till detta skall läggas de svårigheter med upprivna avtal, tolkningstvister m. m. som kan förutses för avtal på arbetsmarknaden och privata avtal. SCB förutsätter t. ex. att såväl det gamla som ett nytt basbelopp får publiceras parallellt, vilket kan bidra till att öka förvirringen än mer.

Tolkningen av ingångna avtal torde inte underlättas av statsministerns uttalande om effekterna på försäkringssidan:

Påfrestningarna på försäkringsbolagen är våldsamma med nuvarande höga inflation och låga BNP. Det är fel att tala om ökade vinster i det här sammanhanget. Jag vill säga att det blir lättare för försäkringsbolagen att leva nu.

Allt detta riskerar att skapa en betydande rättsosäkerhet.

2. Budgetpropositionen

Regeringen föreslår nu i budgetpropositionen en kompensation till vissa grupper i anledning av det urholkade basbeloppet. I handikappersättningen, barnpensionen och barntillägget från folkpensioneringen samt bidragsförskottet höjs med en procentenhet den 1 juli 1981 enligt förslaget.

Riksförsäkringsverket har i vissa beräkningar utgått från att den nya indexen utvecklas långsammare än konsumentprisindex. I flera fall har den genomsnittliga skillnaden förutsatts till 2 % per år (se SFU 1979/80:14, s. 89). Regeringens förslag innebär i praktiken endast en temporär kompensation för högst ca två år, varvid bör beaktas att en viss urholkning av förmånerna ägt rum redan under första halvåret 1981. "Kompensationen" blir vidare genom den valda tekniken t. ex. relativt större för dem som har lägre handikappersättning (30 %) än för dem som har ersättningens maximibelopp (60 %). En fortsatt "kompensation" kräver också fortsatta höjningar av dessa procentbelopp.

3. Vårt förslag

Enligt vår mening bör en återgång ske till tidigare gällande regler för basbeloppsberäkningen. Därmed kommer en permanent garanti mot prisstegringar också på energiområdet att ges. Den nu föreslagna uppräknings av ovan nämnda förmåner kan då undvikas.

Fr. o. m. den 1 juli 1981 bör således basbeloppet fastställas enligt tidigare grunder. Den budgetmässiga effekten härav beräknar vi, med utgångspunkt i riksförsäkringsverkets beräkningar, till netto ca 300 milj. kr. (se SFU 1980/81:14). Därtill kommer effekten på ATP-systemet m. m. Följande anslag bör justeras i förhållande till regeringens förslag, varvid vi dock utgått från att effekterna på anslagen Bidrag till sjukförsäkringen och Bidrag till föräldraförsäkringen blir av så marginell natur att någon ytterligare medelsanvisning inte behövs.

Dep.	Anslag	Ändrat basbelopp	Effekt av av- slag på "en- procents- förslagen"
S	Folkpensioner m. m.	+ 260	- 19
	Bidragsförskott	+ 10	- 25
U	Studiemedel m. m.	+ 30	-
		+ 300	- 44

En ändring behöver således ånyo göras i lagen om allmän försäkring (1 kap. 6 §). Därvid bör den mening uteslutas som handlar om bortseende från indirekta skatter, energipriser m. m. De nya reglerna bör träda i kraft den 1 juli 1981. Det torde få ankomma på vederbörande utskott att utarbeta erforderliga författningsändringar.

4. Hemställan

Yrkande rörande bidragsförskott görs i särskild motion.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställs

1. att riksdagen beslutar att basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring från den 1 juli 1981 skall, i enlighet med vad som anförts i motionen, beräknas enligt de grunder som gällde den 31 december 1980.
2. att riksdagen avslår regeringens förslag i proposition 1980/81:100 bil. 8.1 om ändring i lagen om allmän försäkring.
3. att riksdagen till *Folkpensioner* (socialdepartementet) för budgetåret 1981/82 anvisar ett i förhållande till regeringens förslag med 241 000 000 kr. förhöjt förslagsanslag på 34 871 000 000 kr.

Stockholm den 16 januari 1981

SVEN ASPLING (s)

HELGE KARLSSON (s)

DORIS HÅVIK (s)

BÖRJE NILSSON (s)

RALF LINDSTRÖM (s)

LARS-ÅKE LARSSON (s)

SUNE JOHANSSON (s)

KERSTIN ANDERSSON (s)

i Kumla

MARTIN SEGERSTEDT (s)

NILS-OLOF GUSTAFSSON (s)

INGEGERD ELM (s)

LENA ÖHRSVIK (s)

ULLA JOHANSSON (s)

LARS-ERIK LÖVDÉN (s)

