

Nr 406.

Av herr Hjalmarson m. fl., om införande av rörlig pensionsålder för erhållande av folkpension.

Vid förhandlingar med tjänstemännens huvudorganisationer uppnåddes år 1946 enighet om att tjänstepensionen och den ej inkomstprövade folkpensionen skulle sammanfogas och inkomstklyftan från pensionstillfället till 67 års ålder utfyllas. I prop. nr 282 år 1947 lämnades en redogörelse för förhandlingsresultatet samt för 1946 års pensionskommitténs utredning och förslag till hur sammanfogandet skulle genomföras. Förslaget lämnades utan erinran från departementschefens sida och antogs av riksdagen.

I korthet innebär beslutet, att egenpensionens nivå fastställs att utgöra $\frac{2}{3}$ av slutlönen i ortsgrupp 2, minskad med i genomsnitt något över 100 kronor per år. Kapitalvärdet av pensionen omvandlas i en tjänstepension på sådant sätt att pensionsbeloppet för tiden till dess pensionären uppnår 67 års ålder med 792 kronor (= folkpensionen till gift avrundad nedåt till närmast hela 12-tal kronor) överstiger den i fortsättningen utgående pensionen. Den totala pensionsinkomsten, d. v. s. tjänstepension plus folkpension, kommer sålunda att i stort sett bli oförändrad under pensions-tiden i dess helhet. I princip innebär det valda systemet att tjänstemännen erhålla samma pensionsinkomst som skulle ha åtnjutits om folkpensionen utgått från pensionstillfället med ett mot den lägre levnadsåldern svarande reducerat belopp och om nuvarande tjänstepension omräknats så att den utgått med samma belopp under hela pensionstiden.

Om innebörden av denna omläggning av den statliga tjänstepensionsplanen informerades tjänstemännen på skilda sätt och främst genom de fackliga organisationernas tidskrifter. Icke dess mindre har det visat sig, att många och måhända flertalet pensionsberättigade icke äro förtrogna med det tillämpade systemet. Till en del är detta beroende av svårigheten för lekmannen att sätta sig in i och bedöma ett övervägande försäkrings-tekniskt problem. Psykologiskt sett förefaller emellertid lösningen mindre tillfredsställande eftersom sammanflätandet av tjänste- och folkpensionerna till synes endast tager sig ett uttryck, nämligen däri att tjänstepensionen sänkes vid 67 års ålder. Tjänstepensionen förefaller alltså att till en del ätas upp av den icke inkomstprövade folkpensionen ehuru denna uppgivits ovillkorligt tillkomma alla medborgare. Pensionärer som uppnå 67 års ålder, utan att dessförinnan ha gjort klart för sig hur pensionssystemet verkar, ge också ofta uttryck åt sitt missnöje med att staten i motsats

till flertalet övriga arbetsgivare berövat sina tjänstemän förmåner som tillkommo vid folkpensionsreformen. Av tidigare angiven anledning lära dylika missförstånd svårligen kunna förebyggas och böra följaktligen icke avfärdas med en hänvisning till tjänstemännens möjlighet och underförstådda skyldighet att själva sätta sig in i sina anställnings- och lönevillkor. Den ogynnsamma psykologiska effekten av det valda systemet synes därför motivera en omprövning av detsamma. Bristerna ha också beaktats av chefen för civildepartementet, som i direktiven för den kommitté, vars tillsättande beslöts den 23 februari 1951, bl. a. fäst uppmärksamheten vid att samordningen av tjänste- och folkpensionerna föranlett invändningar av olika slag.

Att döma av vad 1946 års pensionsakkunniga anföra har den valda metoden icke heller av dem betraktats som tillfredsställande. Den enklaste vägen att åstadkomma önskad utjämning hade nämligen enligt deras mening varit att öppna möjlighet för utgivande av folkpension — givetvis till efter försäkringstekniska grunder framräknat lägre belopp — vid tidigare ålder än 67 år då av staten utfäst eller på annat sätt tryggad tjänstepension utgår. Om denna väg kunnat beträdas hade anpassningsproblemet i flera avseenden kunnat få en rationell lösning. För det första hade pensionären redan vid pensionstillfället blivit underkunnig om pensionsinkomstens sammansättning och funnit att tjänstepensionen utgick med oförändrat belopp även efter det han uppnått 67 års ålder. Det nuvarande systemets psykologiskt ogynnsamma effekt hade med andra ord eliminerats. För det andra hade det icke varit erforderligt att som nu skett sammanföra pensionsunderlagsbelopp för olika pensionsåldrar i en enhetlig skala. Mot detta förfarande kunna sakligt starkt motiverade erinringar göras. De sakkunniga uttala också att det ur rättvisesynpunkt varit mest naturligt att — då möjligheten att uttaga folkpensionen i förtid ej stod till buds — välja ett system med skilda skalor för de olika pensionsåldrarna. Detta förfarande nödgades emellertid de sakkunniga avstå ifrån då det skulle ha förorsakat vissa administrativa besvär. För det tredje hade det icke varit erforderligt att justera systemet vid framdeles genomförda ändringar av pensionsåldern eftersom ändringen automatiskt hade medfört en däremot svarande ökning eller sänkning av den från pensionstillfället utgående folkpensionen. Genom de beslut om ändrade bestämmelser rörande avgångsåldern för civila statstjänstemän som antogos 1951, har pensionsåldern för stora befattningshavargrupper nu höjts med ett till tre år. Trots detta har någon ändring av pensionssystemet icke genomförts ehuru en sådan i vart fall bort övervägas. De pensionsakkunniga understryka nämligen att en omräkning av pensionsunderlagsbeloppen bör ske för den händelse en mera allmän eller omfattande ändring av pensionsåldrarna skulle bli beslutad (Betänkandet, s. 18).

Anledningen till att pensionsakkunniga tvingades övergiva den av dem önskade lösningen var, att densamma förutsatte en ändring av folkpen-

sionslagen. Detta uppgives ha stött på principiella betänkligheter, men vari dessa bestå redovisas icke i utredningen. Uppenbart är emellertid, att utgivandet av folkpension före 67 års ålder till vissa personer innebär ökad administrativ belastning. Omfattningen av detta merarbete lär emellertid kunna väsentligt reduceras på grund av att nya och mer effektiva hollerith-maskiner numera stå till förfogande. Ur administrativ och måhända även principiell synpunkt framstår lika pensionsålder och lika pensionsbelopp självfallet som ett önskemål. Detta önskemål synes dock icke böra beaktas i sådan utsträckning att en rationell lösning av pensionsfrågan för mycket betydande arbetstagargrupper förhindras eller väsentligt försvåras.

En lagändring som medförde att icke inkomstprövad folkpension kunde med reducerat belopp uttagas före 67 års ålder skulle icke endast möjliggöra en förenkling och förbättring av det statliga pensionssystemet. Även på de kommunala och privata områdena skulle reformen öppna vägen för en smidig anknytning till folkpensionen, medan man för närvarande hänvisas till särskilda, föga rationella åtgärder när sådan anknytning framstår som särskilt önskvärd. I sammanhanget må erinras om att pensioner, som vid privata företag säkerställas genom försäkringar eller stiftelser, i regel grundas på en pensionsålder av för män 65 och för kvinnor 60 år. Att kunna på ett bekvämt sätt jämna ut inkomstklyftan under de två respektive sju åren intill dess rätt till folkpension inträder skulle för många betyda minskade försörjningsbekymmer.

Speciell betydelse skulle möjligheten till förtidspension få under depressionsperioder av den omfattning vi lärde känna åren 1921—1923 och 1931—1933. Många företag tvingas under sådana perioder att inskränka personalstyrkan. Då det är angeläget för företaget att vid förbättrad konjunktur förfoga över arbetare och tjänstemän med kvalificerade tekniska och administrativa uppgifter bibehållas i regel de yngre och senast anställda inom dessa grupper. I stället åstadkommes inskränkningen genom förtidspensionering av de äldre. Vid den ansträngda likviditet, som är regel i dylika lägen, kan en i förtid uttagen reducerad folkpension såsom tillskott till vad företaget förmår prestera betyda en nödtorftig försörjning för den som drabbats av indragningen. Efter hand som arbetarpensioneringen vinner ökad utbredning får möjligheten till i förtid utgående folkpension än större betydelse ur här senast behandlad synpunkt.

I det föregående har uppmärksamheten riktats på några av de olägenheter som äro beroende av att reducerad folkpension icke medges utgå från den för tjänstepension fastställda pensionsåldern. Som närmare skall belysas ger denna stelhet samma utslag även i den andra riktningen, d. v. s. när den anställde kvarstår i tjänst efter uppnådd tjänstepensionsålder, något som under perioder av arbetskraftsbrist ofta framstår som önskvärt ur samhällets, arbetsgivarens och väl i regel också den anställdes egen synpunkt.

Enligt en numera allmänt accepterad uppfattning utgör pensionen en under anställningstiden intjänad lön, som förfaller till successiv betalning, räknat från den fastställda pensionsålderns inträde. Den logiska konsekvensen av detta betraktelsesätt är att den som kvarstår i tjänst efter pensionsåldern bör åtnjuta oavkortad lön, trots att pension samtidigt utgives. Spänningen mellan denna teori och uppfattningen att arbetsgivarens sammanlagda prestation skall korrespondera med arbetstagarens, vilket utsluter ökad arbetsersättning vid avtagande arbetsförmåga, torde vara svår att övervinna. I likhet med flertalet arbetsgivare har staten valt att minska den med tjänsten förenade lönen med ett mot pensionen svarande belopp. Resultatet blir att statspensionären vid god arbetstillgång ofta avstår från fortsatt anställning och hos privat arbetsgivare skaffar sig en arbetsinkomst som kan vara lika med eller högre än den han haft under statsanställningen. Ur statens synpunkt är detta föga tillfredsställande, liksom även ur nationalekonomisk synpunkt. Vid fortsatt anställning i sin gamla tjänst torde nämligen pensionären i regel prestera ett bättre arbete än det han kan utföra på ett område, med vars uppgifter och förhållanden han är obekant. Om emellertid anställningen fortsätter efter uppnådd pensionsålder uppkommer frågan huruvida en arbetsersättning, som utgör skillnaden mellan tjänstens lön och pensionen, är riktig och skälig. Svaret blir att så icke är fallet. Ur rättvisesynpunkt lider nämligen nuvarande pensionssystem av den bristen eller inadvertensen att avdrag från lönen i dylika fall göres icke endast med tjänstepensionen utan i verkligheten även med en del av den icke inkomstprövade folkpensionen. Förloppet klarlägges enklast genom ett teoretiskt tänkbart ytterlighetsexempel: En tjänsteman med pensionsrätt vid 63 år kvarstår i tjänst till dess han fyller 67 år. Lönen minskas alltså under 4 år på nyss angivet sätt. I pensionen ingår i princip det belopp som skulle erhållas om folkpensionen förvandlats till en från 63 år utgående livränta. Enligt 1946 års pensionssakkunniga utgör detta belopp 486 kr. per år (Betänkandet tabell II). Staten kommer sålunda undan en löneutgift på sammanlagt nära 2 000 kr. Om pensionsåldern varit 65 år och anställningen fortsatt till 67 år, hade staten på enahanda sätt tagit folkpensionen i anspråk genom att minska lönen med ca 550 kr. per år. I detta fall äro bristerna i systemet än mer påtagliga. Tjänstemannen har icke kunnat draga någon nytta av den relativt sett något för höga pension som utgår före 67 år. Detta oaktat får han från nämnda ålder och under återstående livstid tåla den minskning av tjänstepensionen som skall betala nyssnämnda höjning.

För att ytterligare illustrera de praktiska och principiella olägenheterna av folkpensionens absoluta fastläsande vid 67 års ålder och av formerna för den statliga tjänstepensionens anknytning till folkpensionen bör erinras om vad som inträffar om en statstjänsteman med lägre pensionsålder än 67 år kvarstår i tjänst efter nämnda ålder. På sätt som nyss skildrats har

staten som arbetsersättning för tiden till 67 år utgivit skillnaden mellan tjänstens lön och summan av pensionen. När pensionären passerar 67 års ålder inträffa tre förändringar: folkpensionen utges med 800 kr. + dyrtids-tillägg, tjänstepensionen minskas med 792 kr. och lönen höjes med ävenledes 792 kr. (Det antages därvid att staten i detta läge icke gärna kan frånräkna den icke inkomstprövade folkpensionen från lönen.) Tjänstemannen erhåller följaktligen, trots systemet för sammanfogande av pensionerna, en inkomstökning och detta vid en ålder då arbetsförmågan i normalfallet tenderar att minskas mer avsevärt.

Vid ett försök att betrakta pensionsanordningarna ur rationell synpunkt uppställer sig i fråga om den ej inkomstprövade folkpensionen två mycket starkt motiverade krav: Den bör för det första, i likhet med vad 1946 års pensionskommittés anförda, till ett genom försäkringsteknisk utredning bestämt reducerat belopp kunna uttagas från lägre ålder än 67 år, när av staten utfäst tjänstepension eller på annat sätt tryggad pension utgår. Tillgodoses detta önskemål, kan tjänstepensionen för statens anställda — vilka förändringar som än ske före 67 år — på ett enkelt och tillfredsställande sätt anpassas till folkpensionen. Enahanda möjlighet öppnas även för alla hos kommuner och i enskild tjänst anställda. För det andra bör ifrågasvarande folkpension kunna uppskjutas att med ett vid försäkringsteknisk beräkning bestämt högre belopp utgivas från senare tidpunkt än då pensionstagaren uppnår 67 års ålder. Sistnämnda önskemål skulle göra det möjligt att särskilt på det privata området knyta samman tjänstepension och folkpension på sådant sätt att anställda som kvarstå i tjänst efter 67 års ålder, vilket förekommer i stor utsträckning särskilt i fråga om arbetare, kunna beredas relativt goda pensionsförmåner.

Möjligheten att låta med uttagande av folkpensionen anstå har en måhända än större betydelse än möjligheten till förtidspension. Den av uppskovet föranledda ökningen av pensionsbeloppet kan nämligen förväntas utgöra ett starkt incitament för äldre arbetstagare att i det längsta utnyttja sin arbetskraft så länge god tillgång på arbete föreligger. Det bör i sammanhanget erinras om att Kooperationen i sina pensionsanordningar, vilka omfatta även kroppsarbetarna, ansett det ur effektiv synpunkt erforderligt att införa rörlig pensionsålder. Så är i regel även fallet på det övriga privata området, när företagen utge pension utan förmedling av försäkringsinrättning eller stiftelse. Slutligen bör hänvisas till direktiven för den nyligen beslutade fortsatta utredningen rörande en efter fördelningssystemet uppbyggd allmän pensionering. Med åberopande av ett flertal remissyttranden angives som önskvärt att utredningen resulterar i ett förslag till rörlig pensionsålder. (I den föregående utredningen, som byggde på anknytning till folkpensionen, hade pensionsåldern för män satts till 67 år.) I verkligheten torde en ur rationell synpunkt fullt tillfredsställande pensionering, som innefattar en anknytning i någon form av tjänstepensioner till

den icke inkomstprövade folkpensionen, över huvud taget icke vara möjlig med mindre sistnämnda pension medgives bli uttagen även från annan levnadsålder än 67 år.

Genomföres här rekommenderade reform synes det vara möjligt att på ett mer tillfredsställande sätt än för närvarande lösa även frågan om lön till de statstjänstemän, vilka kvarstå i tjänst efter fastställd pensionsålder. Förutsättningen är dock att även tjänstepensionen uppskjutes att utgå till dess tjänstemannen avgår ur tjänst och att pensionen erhåller en mot den förlängda tjänstgöringen svarande höjning. Under angivna förhållanden skulle tjänstemannen ställas inför följande val: det ena att avgå vid pensionsåldern, uppbära pension och taga anställning hos annan arbetsgivare, vilket åtminstone temporärt kunde medföra en väsentlig inkomsthöjning; det andra att kvarstå i tjänst med oförändrad lön men därigenom uppnå att tjänste- och eventuellt folkpensionen, uttagen när anställningen senare frånträdes, utgår med ett högre belopp under hela den återstående livstiden. Det är sannolikt att många tjänstemän, vars arbetskraft betraktas såsom önskvärd, skulle under angivna förutsättningar välja det sista alternativet. Det förefaller även sannolikt att angivna kombination av löne- och pensionsförmåner vid fortsatt tjänst efter uppnådd pensionsålder skulle kunna accepteras av dem som energiskt förfäkta principen om pensionen såsom uppskjuten lön.

Med hänvisning till i det föregående anförda synpunkter få vi hemställa, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning och förslag till dels sådan ändring i lagen om folkpensionering att den icke inkomstprövade pensionen, med efter försäkringstekniska grunder beräknade lägre resp. högre belopp, kan utges vid lägre eller högre ålder än 67 år, dels ock sådana ändringar av statens pensionsbestämmer som erfordras för ett tillgodoseende av i denna motion anförda önskemål.

Stockholm den 26 januari 1952.

Jarl Hjalmarson.

Martin Skoglund.

Folke Kyling.

Erik Hagberg.

Ernst V. Staxäng.

Elis Håstad.

E. Birke.