

Nr 124

Av herr Heckscher m. fl. om tilläggs pensioner till vissa ålderspensionärer m. fl.

(Lika lydande med motion nr 103 i Första kammaren)

Reformarbetet på pensionsväsendets område har sedan gammalt haft som utgångspunkt att man uppfattat det som en skyldighet för samhället att garantera en dräglig levnadsstandard åt de gamla, vilkas insatser under deras arbetsföra ålder ju haft grundläggande betydelse för att bygga upp det välstånd, av vilket följande generationer kunnat dra nytta.

Dessa synpunkter spelade en avgörande roll också under den diskussion som under åren 1957—1959 föregick beslutet om den allmänna tjänstepensioneringen. Vidsträckt enighet rådde därvid om att folkpensionerna ej ens efter den 1958 beslutade höjningen kunde anses tillräckliga för att tillgodose de gamlas berättigade anspråk på tillräcklig levnadsstandard. Meningarna var däremot delade i fråga om de vägar på vilka målet — en högre levnadsstandard för de gamla — bäst skulle kunna uppnås.

Härvid dominerade två grundläggande spörsmål. Det ena var huruvida en pensionsreform borde byggas på premierreservsystem eller på fördelningssystem. Som bekant innebär det förra, att pensionen göres beroende av de avgifter som vederbörande under sin arbetsföra ålder inbetalat för sin egen pensionering, och som därefter i en eller annan form fonderats. Fördelningssystemet betyder ju däremot, att de generationer som vid varje särskild tidpunkt befinner sig i arbetsför ålder, genom sina avgifter finansierar pensionerna åt de gamla som trätt ut ur arbetslivet. Valet mellan de båda senare alternativen hade avgörande betydelse också för frågan om frivillighet eller obligatorium. Det framhölls i olika sammanhang, att fördelningssystemet kunde tillämpas endast om man byggde på ett »försäkringskollektiv» som var tillräckligt stort för att garantera att medel stod till förfogande för att finansiera utlovade pensioner.

Beslutet innebar att man valde fördelningsmetoden och därför också gjorde systemet obligatoriskt, med vissa smärre undantag. Härvid åberopades, att folkpensioneringen finansierades enligt fördelningssystemet och att detta medfört betydande fördelar. »Genom att finansiera tilläggs pensioneringen enligt samma metod som folkpensioneringen kan man utnyttja dessa fördelar för hela pensionssystemet», hette det på s. 43 i 1959 års proposition som vann riksdagens bifall. Även andra argument anfördes för valet av fördelningssystem, bl. a. att man därigenom fick möjlighet att göra

pensionerna värdebeständiga och att man kunde »frigöra sig från det rigorösa samband mellan avgifter och förmåner som kännetecknar privat försäkring». Å andra sidan infogades i systemet ändock en betydande fondbildning dels för att undanröja risker för att avgifterna skulle komma att alltför starkt variera på grund av de växlande kraven på utbetalning av pensioner, dels för att trygga ett tillräckligt sparande, särskilt som ersättning för befarade minskningar i det frivilliga försäkringssparandet.

Motsvarande synpunkter har inverkat också på fastställandet av pensionsavgifternas storlek. De relativt höga avgifter, som planerats och i avseende på tiden fram till 1969 redan fastställts, har bestämts med hänsyn till önskemålet att undvika alltför stora avgiftshöjningar i framtiden då kraven på utbetalning av pensioner kommer att växa.

Avgiftsintäkterna har emellertid blivit större än vad som ursprungligen beräknades. Härtill bidrar särskilt den omständigheten att realinkomstnivån stigit snabbare än vad som förutsattes. Eftersom avgifterna bestämts till viss procent av utgående inkomster har detta direkt inverkat på avgiftsintäkternas storlek. Å andra sidan beräknas utgående pensioner ju på grundval av vederbörandes inkomst under de femton bästa arbetsåren, vilket vid stigande inkomstnivå betyder att kraven på utbetalningar växer långsammare än avgifterna. Eftersom både den stigande lönenivån och den belastning på inkomsterna, som ATP-avgifterna innebär, slagit igenom i en stigande prisnivå, är det uppenbart att alla konsumenter till betydande del medverkar i ATP-systemets finansiering, vare sig de själva kan påräkna förmåner därifrån eller ej.

I motiveringarna för den allmänna tjänstepensioneringen uttalades i olika sammanhang som en grundprincip, att den skapade pensionstryggheten borde »såvitt möjligt komma alla till godo» (prop. nr 55/1958, s. 90). Så skedde emellertid icke. Vissa gränser fastställdes. I princip uppställdes krav på att vederbörande för att få full pension måste under minst 30 år ha förvärvat »pensionspoäng» genom att avgifter inbetalats för dem, men samtidigt gjordes vissa undantag härifrån. Sålunda skulle oavkortad ATP-pension kunna utgå till alla som var födda 1914 eller senare, trots att först de som var födda 1924 hade möjlighet att uppnå fulla pensionspoäng. Å andra sidan undantogs vissa grupper. Sålunda skulle ingen kunna få ATP-pension utan att under minst två (senare tre) år ha genom inbetalade avgifter förvärvat pensionspoäng, och ingen skulle få tillgodoräkna sig avgifter som inbetalats sedan han uppnått 65 års ålder. I praktiken betydde detta bl. a., att ingen som var född tidigare än 1896 skulle ha möjlighet att bli delaktig i systemet, liksom att invalider och änkor, för vilka pensions-tillfället inträffade innan avgifter inbetalats under tillräckligt lång tid (dvs. före 1963), skulle komma att ställas utanför. I fråga om vissa andra pensionstagare blir tjänstepensionen till följd av dessa bestämmelser opropor-tionerligt liten. Att detta innebar bestämda avvikelser från fördelnings-

systemet ligger i öppen dag. Lika klart är att de fastställda gränserna var godtyckliga. Någon motivering för dem anfördes ej, utan det måste antas att de helt enkelt betingades av hänsyn till vad man när beslutet fattades ansåg att systemet hade möjlighet att bära.

Detta betyder, att ATP-systemet innefattar orättvisor som måste rättas till så snart de ekonomiska möjligheterna föreligger. Ungefär en miljon ålderspensionärer, änkor och invalider har ställts utanför; en förbättring av deras ekonomiska ställning utgör ett rättvisekrav av första ordningen. Det kan icke göras gällande, att den kategoriklyvning som träffar dem är motiverad med hänsyn till att inga avgifter inbetalats för deras räkning, särskilt i betraktande av vad som nyss framhållits i fråga om övervältringen av pensionskostnaderna på konsumtionen. Dessutom har de som tillhör denna kategori under sin arbetsföra ålder i flertalet fall haft lägre inkomst än nu arbetande generationer och därmed också haft svårare att genom egna insatser betala för en frivillig pensionering.

Eftersom utbetalning av ATP-pensioner numera börjat ske och verkningarna av de här berörda omständigheterna visar sig även i praktiken kan problemet icke längre lämnas åsido. En utredning av frågan på vilket sätt pensionsrättvisa skall kunna skapas för den miljon ålderspensionärer, änkor och invalider, som ställts utanför ATP eller endast får oproportionerligt små pensioner, bör därför komma till stånd.

Till följd av en rad omständigheter torde det icke vara möjligt att tillgodose dessa pensionärer enligt samma grunder som tillämpas för dem som nu är berättigade till tjänstepension. Lösningen måste därför sökas i schablonmässigt beräknade pensionstillägg.

Härvid bör även övervägas huru dessa pensionstillägg skall anknytas till redan beslutade pensionsformer — folkpensionen respektive ATP-pensionen. Enligt vår uppfattning talar emellertid de starkaste skälen för att man väljer det andra av dessa alternativ — en tilläggs-pension inom ATP-systemets ram. Eftersom avgiftsintäkterna i detta system, såsom nyss framhållits, vuxit snabbare än beräknat, bör utrymme finnas för att under den övergångsperiod, då problemet kvarstår, på denna väg finansiera tilläggs-pensioner av begränsad omfattning till de nu eftersatta äldre pensionärerna. Vad som därvid skulle ske vore att man för ändamålet begagnade en motsvarande del av de växande avgifter, varom beslut redan fattats, och som endast i viss omfattning erfordras för att infria gjorda pensionsutfästelser. De redan uppbyggda fonderna skulle inte behöva tas i bruk för ändamålet.

Häremot kan icke invändas, att ett sådant förfarande på något sätt skulle inkräkta på rättigheter som tillkommer dem för vilka pensionsavgifter betalas. Deras pensioner skulle på intet sätt äventyras genom en åtgärd sådan som den här skisserade. Det är vidare just karakteristiskt för det inom allmänna tjänstepensioneringen tillämpade fördelningssystemet, att

intet direkt samband mellan avgifter och förmåner föreligger. I åtskilliga fall betalas dessutom avgifter utan att någon rätt till pension därigenom grundlägges.

Beaktas bör däremot att man vid detta förfarande måste på något sätt kompensera minskningen av det tvångssparande som ligger i att avgiftsintäkterna är så mycket större än vad utbetalningen av pensioner kräver. En sådan kompensation måste enligt vår mening sökas i ett ökat personligt sparande. I särskild motion har vi lagt fram förslag till åtgärder som skall medföra en sådan ökning av det personliga sparandet. Inom ett par år måste dessa, om de blir genomförda, kunna ge full ersättning för en väsentlig minskning av tvångssparandet inom ATP. Det kan emellertid dröja någon tid innan effekten helt slår igenom. Det kan därför finnas skäl att genomföra tilläggs-pensionssystemet icke med en gång, utan i etapper. Vi har utgått från att de här ifrågavarande tilläggs-pensionerna vid full utbyggnad skall uppgå till 1 800 kronor för ogift pensionär och 2 700 kronor för gift par, eller tillskott upp till dessa belopp för pensionärer som uppbär lägre allmän tjänstepension än den sålunda angivna. Tilläggs-pensionerna kan då under första året sättas till 600 respektive 900 kronor, andra året till 1 200 respektive 1 800 kronor och först tredje året till slutbeloppen.

Den utredning, vilken enligt vår mening är nödvändig innan förevarande problem kan bringas till praktisk lösning, bör icke ta alltför lång tid i anspråk. Underlaget för erforderliga beräkningar föreligger i tidigare verkställda utredningar och i förarbetena för beslut, som redan fattats av riksdagen. Om utredningen inledes och genomföres med största skyndsamhet, bör beslut i ärendet kunna fattas redan av 1966 års riksdag. Den första utbetalningen av tilläggs-pensioner kan då äga rum redan under år 1966.

Vi föreslår därför,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning av frågan om tilläggs-pensioner till de ålderspensionärer, änkor och invalider som utan eget förvållande ställts utanför ATP-systemet eller endast uppbär tjänstepensioner som är oproportionerligt små, samt att utredningen måtte verkställas så snabbt, att förslag i ärendet kan föreläggas 1966 års riksdag.

Stockholm den 22 januari 1965

Gunnar Heckscher

Gösta Bohman

Leif Cassel

Rolf Eliasson

Tage Magnusson

Hans Nordgren

Bo Turesson

Karin Wetterström