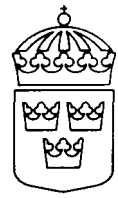
Regeringens proposition

1993/94:250

Reformering av det allmänna pensionssystemet



Prop.
1993/94:250

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 april 1994

Carl Bildt

Bo Könberg
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås genomgripande förändringar i nuvarande regler för ålderspensionering. Förslagen baseras på Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) och den uppgörelse som träffades inom arbetsgruppen mellan företrädare för de fyra regeringspartierna och socialdemokraterna.

Propositionen upptar inga lagförslag utan anger de riktlinjer som bör vägleda reformeringen av ålderspensioneringen. Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen med förslag till den närmare utformningen av reformen jämte lagförslag, konsekvenser för anslagsposter på statsbudgeten m.m.

Den föreslagna reformen syftar till att skapa ett från andra socialförsäkringsgrenar avskilt inkomstrelaterat ålderspensionssystem. Detta pensionssystem skall vara mer robust för samhällsekonomiska och demografiska förändringar än vad som är fallet med dagens ordning. Vidare skall det reformerade pensionssystemet i högre grad ges en försäkringsmässig karaktär samtidigt som de fördelningspolitiska inslagen tydliggörs. Reformeringen av pensionssystemet syftar även till att öka dess bidrag till det samhälleliga sparandet och att det i högre grad än dagens system skall stimulera arbetsutbudet.

De inkomster som i dag är pensionsgrundande och förenade med pensionsrätt skall vara det även i det reformerade systemet. Därtill skall pensionsrätt kunna ges även för fiktiva inkomster för s.k. barnår och värnpliktstjänstgöring.

Pensionsrätten skall utgöra 18,5 % av pensionsgrundande inkomster upp till ett förmånstak. Motsvarande belopp skall betalas in till pensionssystemet i form av en ålderspensionsavgift, som kan utgå som arbetsgivare- eller egenavgift. Därutöver skall en arbetsgivaravgift som uppgår till halva ålderspensionsavgiften tas ut på de inkomstdelar som överstiger förmånstaket. Intäkterna från denna senare avgift förs till statsbudgeten. Alla pensionsgrundande inkomster skall, till skillnad från i dag, vara avgiftsgrundande.

Av inbetalda avgifter används huvuddelen - 16,5 procentenheter - till att finansiera utgående pensioner inom ramen för ett fördelningssystem. En summa motsvarande 2 procentenheter av ålderspensionsavgiften avsätts till en individuell premiereserv. Dessa medel förvaltas av den kapitalförvaltare den enskilde själv utser eller, om den enskilde inte själv gör något aktivt val av förvaltare, av någon statlig förvaltare.

Dagens s.k. 15- och 30-årsregler vid beräkning av inkomstrelaterad pension föreslås bli ersatta av livsinkomstprincipen. Det innebär att alla pensionsgrundande inkomster skall väga lika tungt vid beräkning av ålderspensionen oavsett när under livet de tjänats in.

Värdet av intjänad pensionsrätt inom fördelningssystemet skall ackumuleras successivt på ett individuellt konto. Behållningen på detta konto räknas årligen upp med ett index som följer den allmänna inkomstutvecklingen.

Vid ålderspensioneringen skall det årliga pensionsbeloppet från fördelningssystemet fastställas genom att behållningen på pensionskontot divideras med ett s.k. delningstal. Detta fastställs bl.a. med utgångspunkt från förväntad återstående livslängd vid tidpunkten för pensioneringen.

Utgående pensioner från fördelningssystemet skall pris- och följsamhetsindexeras så att pensionen behåller sitt realvärde när den allmänna inkomsttillväxten uppgår till en viss norm. Vid avvikelser från denna norm skall pensionen justeras realt upp eller ned i motsvarande grad.

Pension från premiereservsystemet skall bestämmas av avkastningen på fonderade medel och utgår enligt försäkringsmässiga grunder.

Vidare föreslås ett separat garantipensionssystem som skall ge alla pensionärer en grundtrygghet. Garantipensionen skall utformas som en utfyllnad som läggs till den inkomstrelaterade pensionen så att den totala pensionen når upp till en viss garantinivå. För att ge även låga inkomster utbyte i pensionshänseende skall denna garantinivå inom vissa gränser vara beroende av den inkomstrelaterade pensionen.

Övergången till det reformerade pensionssystemet föreslås ske gradvis. Personer födda före 1935 berörs inte av det reformerade systemets regler för inkomstrelaterad pension. De som är födda år 1935 fram till och med år 1953 får sin ålderspension beräknad med ett successivt ökande antal 20-delar enligt det nya systemets regler och resterande del enligt nuvarande system. För personer födda år 1954 eller senare skall det nya systemets regler tillämpas fullt ut. För alla som i någon utsträckning berörs av det reformerade systemets regler beaktas även inkomster i förgången tid vid beräkning av pensionsrätt inom det nya systemet. Inom premiereservsystemet väljs en något avvikande övergångslösning.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 7
2 Ärendet och dess beredning 7
3 Bakgrund – nuvarande pensionssystem 12
3.1 Nuvarande regler 12
3.2 Pensionssystemets utgifter och finansiering 16
3.3 Pensionsarbetsgruppens bedömning av nuvarande pensionssystem 18
3.4 Den finansiella instabiliteten 20
3.4.1 Allmänt om pensionernas finansiering 20
3.4.2 Den demografiska utvecklingen 22
3.4.3 Värdesäkringen och den bristande följsamheten mot samhällsekonomin 25
3.5 Fördelningseffekter av nuvarande system 29
3.5.1 Allmänt 29
3.5.2 Utfall för kvinnor och män 32
3.6 Skattefinansiering och effekter på arbetsutbudet 35
3.7 Pensionssystemet och sparandet 41
4 Reformens huvudsakliga inriktning 45
4.1 Behovet av en reform 45
4.2 Ett offentligt och obligatoriskt system 47
4.3 Grundskydd och standardskydd 48
4.4 Ett pensionssystem med oförändrad omfattning och roll 50
4.5 Ett avgiftsbestämt system baserat på livsinkomstprincipen 52
4.6 Fördelningsbaserat system med inslag av premiereserver 54
4.7 Ett fristående ålderspensionssystem 57
4.8 Ett pensionssystem med grundtrygghet 58
4.9 Övergången till ett reformerat ålderspensionssystem . . 59
5 Intjänande av pensionsrätt 60
5.1 Allmänt om pensionsrätt i det reformerade systemet . . 60
5.2 Pensionsrätt på grundval av inkomst av anställning, uppdrag och annat förvärvsarbete 64
5.3 Pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar m.m. . 70
5.4 Pensionsrätt för studier 75
5.5 Pensionsrätt för barnår 81
5.5.1 Tillgodoräknande av barnårsrätt 81
5.5.2 Period för tillgodoräknande av barnårsrätt . . . 86
5.5.3 Alternativ för tillgodoräknande av barnårsrätt . 88
5.5.4 Barnårsrätt för förfluten tid 92
5.6 Pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring 93
5.7 Pensionsrätt för förtidspensionärer 97
5.8 Eventuella andra fördelningsmässiga kompletteringar 100
5.9 Uppräkning av intjänad pensionsrätt inom fördelningssystemet 104
5.10 Tak för den pensionsgrundande inkomsten 107

6 Premiereservsystemet 109
6.1 Pensionsrätt i premiereservsystemet 109
6.2 Närmare om avsättningen till premiereservsystemet . 112
6.3 Principer för förvaltningen av premiereservmedlen . . 114
6.4 Interimistisk förvaltning 120
6.5 Utformningen av förvaltningen i full funktion 122
7 Delning av pensionsrätt mellan makar, m.m. 129
7.1 Ett system för delning av intjänad pensionsrätt 129
7.2 Förändringar i äktenskapsbalken 138
8 Ålderspension 140
8.1 Regler för uttag 140
8.2 Beräkning av pensionsbelopp 144
8.3 Pris- och följsamhetsindexering av utgående pensioner 155
8.4 Ålderspension från premiereservsystemet 159
8.5 Årlig information 161
9 Garantipensionssystemet 163
9.1 Rätt till garantipension 163
9.2 Nivåer, avtrappning m.m. 167
9.3 Kostnader och effekter 174
10 Övergångsreglering 175
10.1 20-delsinfasning 175
10.2 Särskild garantiregel vid 20-delsinfasning 180
10.3 Pensionsrätt för förfluten tid 182
10.4 Övergångsvis garantipension 187
10.5 Pris- och följsamhetsindexering av pensioner enligt nuvarande regelsystem 189
10.6 Delpensionsförsäkringen 191
10.7 Andra ändringar inom ramen för dagens regelsystem . 192
10.8 Den allmänna pensionsåldern i nuvarande pensionssystem 194
11 Rätt att kvarstå i arbete efter 65 års ålder 197
12 Förtidspension 200
12.1 Anpassning av förtidspensioneringen med anledning av det reformerade ålderspensionssystemet 200
12.2 Förtidspensioneringens ställning 203
12.3 Finansieringen 204
13 Pensionssystemets finansiering 206
13.1 Grundläggande principer 206
13.2 Formerna för uttag av ålderspensionsavgift 212
13.3 Införandet av ålderspensionsavgift och omföringar mellan statsbudgeten och ålderspensionssystemet 219
14 Ikraftträdande 223
15 Administrativa konsekvenser, övriga frågor 225

Bilaga 1 Förteckning över inkomna remissvar på Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) 228
Bilaga 2 Pensionssystemets inkomster och utgifter t.o.m. 2050 230

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 april 1994 243

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner de föreslagna riktlinjerna för ett reformerat ålderspensionssystem (avsnitten 4.1 - 4.9, 5.1 - 5.4, 5.5.1 - 5.5.4, 5.6, 5.7, 5.9, 5.10, 6.1 - 6.4, 7.1, 7.2, 8.1 - 8.5, 9.1, 9.2, 10.1 - 10.7, 11, 13.1 - 13.3 och 14).

2 Ärendet och dess beredning

Det förslag till reformering av nuvarande pensionssystem som lämnas i denna proposition har föregåtts av ett omfattande utredningsarbete.

I oktober 1984 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté som även inkluderade företrädare för arbetsmarknadens parter, med uppdrag att göra en samlad genomgång av erfarenheterna av reglerna inom det allmänna pensionssystemet. Kommittén antog namnet Pensionsberedningen. Bakgrunden var bl.a. att de samhällsekonomiska förutsättningarna försämrats sedan mitten på 1970-talet och därmed möjligheterna att finansiera de framtida pensionerna utan kraftiga avgiftshöjningar. En utgångspunkt för översynen skulle dock vara att folk- och tilläggspensioneringen skulle ligga fast i sina huvudlinjer.

I sitt slutbetänkande Allmän pension (SOU 1990:76) redovisade Pensionsberedningen ett omfattande bakgrundsmaterial och resultatet av en genomgång av de problem som det allmänna pensionssystemet kostnadsmässigt och finansieringsmässigt står inför under de närmaste decennierna framöver. Beredningen redovisade också alternativa lösningar för att trygga pensionerna i framtiden, men lämnade inte några förslag om vilka lösningar som borde väljas.

Under remissbehandlingen av slutbetänkandet anslöt sig flera remissinstanser till Pensionsberedningens uppfattning att de grundläggande principerna i det allmänna pensionssystemet bör bevaras. Flertalet remissinstanser ansåg emellertid samtidigt att ATP-systemet måste reformeras för att man skall komma till rätta med systemets instabilitet. De flesta av de instanser som avgav remissvar menade, till skillnad från Pensionsberedningen, att en mer omfattande reformering av pensionssystemet måste göras relativt omgående. Vissa remissinstanser menade att detta borde ske genom ändringar inom ramen för hittillsvarande regelsystem, medan andra ansåg att reformeringen måste inriktas mot ett helt nytt pensionssystem.

I 1991 års finansplan anförde dåvarande chefen för Finansdepartementet att pensionssystemet borde reformeras med syfte att åstadkomma ett högre långsiktigt sparande inom pensionssystemet. Vidare angavs att sambandet mellan avgifter och förmåner inom pensionssystemet borde stärkas och att systemet i högre grad än med dagens ordning borde stimulera till förvärvsarbete. I propositionen 1991/92:38 om inriktningen av den ekonomiska politiken anslöt sig den nuvarande regeringen till vad

som i finansplanen anförts i denna fråga. Det förelåg således en bred politisk enighet om att en reformering av pensionssystemet var nödvändig av främst samhällsekonomiska skäl.

I november 1991 bemyndigades statsrådet Bo Könberg att tillkalla en parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp med uppgift att mot bakgrund av Pensionsberedningens betänkande och de synpunkter som framkommit i remissbehandlingen utarbeta förslag till ett nytt system för den allmänna pensioneringen (dir. 1991:102). Denna arbetsgrupp - Pensionsarbetsgruppen (S 1991:14) - bestod av representanter för samtliga riksdagspartier.

I september 1993 fick Pensionsarbetsgruppen tilläggsdirektiv (dir. 1993:108) att lämna förslag om en successiv höjning av pensionsåldern till 66 år. Förslaget skulle utformas utifrån en samlad bedömning i anslutning till gruppens överväganden om flexibel pensionsålder. Vidare angavs att arbetsgruppen skulle beakta vad riksdagen anfört i anslutning till behandlingen av propositionen 1992/93:155 om höjd pensionsålder (bet. 1992/93:SfU15, rskr. 1992/93:417) och ha som riktpunkt för övervägandena att de åsyftade besparingarna i det tidigare förslaget om höjd pensionsålder, som utarbetats enligt överenskommelse mellan regeringen och socialdemokraterna, skulle uppnås till den 1 januari 1997.

I augusti 1992 presenterade Pensionsarbetsgruppen promemorian Ett reformerat pensionssystem - bakgrund, principer och skiss (Ds 1992:89). I denna promemoria gjordes ett antal principiella ställningstaganden och redovisades huvuddragen i hur ett reformerat pensionssystem skulle kunna utformas.

I februari 1994 avlämnade Pensionsarbetsgruppen sitt betänkande - Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20). Till betänkandet fogades två bilagor dels en om kostnader och individeffekter (SOU 1994:21), dels en om kvinnors ATP och avtalspension (SOU 1994:22). I betänkandet presenterades förslag till ett nytt reformerat ålderspensionssystem och regler för övergång till detta. Betänkandet anslöt, både vad gäller de bärande principerna och utformningen av ett reformerat pensionssystem, i huvudsak till vad som anförts i den tidigare publicerade promemorian. Förslagen byggde på en överenskommelse mellan representanter i arbetsgruppen för de fyra regeringspartierna och socialdemokraterna.

Enligt regeringens mening är det av stort värde att det varit möjligt att inom ramen för Pensionsarbetsgruppen uppnå en bred politisk uppgörelse kring en fråga av mycket stor vikt både för samhällsekonomin och för den enskilde individens ekonomiska trygghet. Detta lägger också ett stort ansvar på de avtalsslutande partierna att bibehålla uppslutningen kring överenskommelsen.

Remissbehandlingen

Pensionsarbetsgruppens betänkande sändes den 21 februari 1994 ut på remiss till 107 remissinstanser. Med hänsyn till önskemålet att frågan skall kunna behandlas av vårriksdagen 1994 sattes en förhållandevis kort remisstid. Detta skall dock ses mot bakgrund av att huvuddragen i Pen-

sionsarbetsgruppens förslag varit kända sedan publiceringen av ovan nämnda promemoria i augusti 1992.

Remissvar har inkommit från ett nittiotal av remissinstanserna. Därutöver har ett sextiotal organisationer avgett remissvar. Även ett antal privatpersoner har lämnat synpunkter. I bilaga 1 finns en förteckning över inkomna remisssvar.

Remissinstansernas synpunkter redovisas nedan. En sammanställning av remissvaren har upprättats inom Socialdepartementet och finns tillgänglig i ärendet (Dnr S94/1350/F).

Den fortsatta beredningen

Denna proposition innehåller riktlinjer för en reformering av det allmänna ålderspensionssystemet och förslag till hur ett reformerat pensionssystem skall utformas liksom förslag till övergångsregler. Förslagen i propositionen fullföljer den överenskommelse som träffades i Pensionsarbetsgruppen. Under remissbehandlingen av Pensionsarbetsgruppens betänkande har framkommit synpunkter som föranleder vissa revideringar av arbetsgruppens förslag. Utvärderingen av remissinstansernas synpunkter på betänkandet har skett i samråd med Pensionsarbetsgruppen. I och med detta har Pensionsarbetsgruppens arbete avslutats.

I beredningen av denna proposition har företrädarna för regeringspartierna och socialdemokraterna i arbetsgruppen deltagit och ställt sig bakom innehållet i propositionen och därmed de revideringar som gjorts i förhållande till betänkandet.

Regeringen avser att tillkalla en genomförandegrupp med företrädare för de partier som står bakom överenskommelsen, med uppgift att medverka vid den fortsatta beredningen av reformen och att vårda överenskommelsen. Partiernas företrädare har förklarat sig överens om att inte ensidigt genomdriva förändringar i pensionsreformens grundläggande beståndsdelar.

Den föreslagna reformeringen av pensionssystemet tar sikte på framtidens pensioner. Syftet är att åstadkomma ett ålderspensionssystem som är så robust i förhållande till ekonomiska och demografiska förändringar att några ingrepp i systemet inte skall bli påkallade i framtiden. Utgångspunkten för denna proposition är att lägga fast principerna för det framtida pensionssystemet jämte övergångsregler. Det nuvarande pensionssystemet behandlas endast i de delar där det finns en direkt koppling till det reformerade systemets utformning.

Under en mycket lång övergångsperiod kommer pensionsutbetalningarna att domineras av förmåner intjänade enligt nuvarande regler. Det är, vid en årlig ekonomisk tillväxt på 1,5 – 2 %, först under senare delen av 2010-talet som utbetalningar av pensioner beräknade enligt det reformerade systemets regler kommer att överstiga utbetalningar av pensioner och pensionsdelar beräknade enligt nuvarande folkpensions- och ATP-regler.

Under de senaste åren har ålders- och förtidspensionernas andel av samhällsekonomin ökat kraftigt. Under år 1991 motsvarade de offentliga

utgifterna för pensioner (inkl. bostadsstöd till pensionärer) ca 24 % av förvärvsinkomsterna, medan den andelen i år beräknas uppgå till 30 %. Detta har också lett till en obalans i relationen mellan inkomster från de avgifter som är destinerade till pensionsändamål och de totala pensionsutgifterna. Under år 1993 svarade folkpensions- och ATP-avgifterna för drygt 60 % av finansieringen av pensionsutgifterna. Resterande del av pensionsutgifterna finansierades ur AP-fondens avkastning och med allmänna skattemedel.

Inom ATP-systemet understeg intäkterna från ATP-avgiften de utbetalda ATP-pensionerna med drygt 20 miljarder kr. år 1993. Om inga åtgärder vidtas, kommer detta gap att successivt vidgas, även vid en förhållandevis god ekonomiskt tillväxt. AP-fondens finansiella sparande, dvs. skillnaden mellan inkomster och utgifter i ATP-systemet, försämras successivt. Det innebär att fondens avkastning och så småningom även dess behållning i växande omfattning kommer att få tas i anspråk för löpande utbetalningar av ATP-pensioner. Så småningom töms AP-fonden, varvid statsbudgeten kommer att utsättas för en mycket stor belastning om utställda löften om ATP-pensioner trots detta skall kunna infrias.

Detta understryker vikten av att en reformering av pensionssystemet kommer till stånd. Genom att denna reform beslutas nu blir en mjukare övergång från dagens system möjlig. Med de förslag som lämnas i denna proposition och som preciseras i kommande propositioner bedömer regeringen att den långsiktiga finansiella obalans som råder i ålderspensionssystemet rättas till.

En central uppgift för den ekonomiska politiken de närmaste åren är att sanera de offentliga finanserna och reducera det strukturella underskott mellan inkomster och utgifter som nu kännetecknar den offentliga sektorn. Mot bakgrund av den långa tid det kommer att ta innan det reformerade pensionssystemets regler slår igenom och pensionernas stora betydelse för de offentliga utgifterna kan det komma att behöva vidtas åtgärder inom ramen för nuvarande pensionssystem med syfte att förstärka de offentliga finanserna. Sådana åtgärder ligger dock vid sidan av utformningen av det reformerade pensionssystemet.

Mot denna bakgrund kommer den fortsatta beredningen av pensionsfrågan att bli följande.

Denna proposition lägger fast principerna för det framtida pensionssystemet. På några punkter kommer enligt vad som sägs nedan att krävas ytterligare beredning och utredningsarbete.

Det kommande ålderspensionssystemet skall enligt förslag i denna proposition finansieras med en ålderspensionsavgift på 18,5 % av pensionsgrundande inkomster. I nuvarande ATP-system tas avgifter ut på alla inkomster, även sådana som inte är pensionsgrundande. Avgifter som för närvarande tas ut på inkomstdelar över taket skall halveras. Inkomstdelar över taket beläggs således med en avgift på 9,25 %. I Pensionsarbetsgruppens förslag om uttag av ålderspensionsavgift om 18,5 % inkluderades en av regeringen redan aviserad höjning på en procentenhet av socialavgifterna. Pensionsarbetsgruppen föreslog att denna höjning skulle användas som en finansiell förstärkning av ålderspensionssystemet.

Under hösten 1994 kommer därför riksdagen att föreläggas förslag om en avgiftshöjning till ålderspensionssystemet på en procentenhet för inkomstdelar upp till förmånstaket.

I Pensionsarbetsgruppens förslag redovisas en noga avvägd tidsplan för hur intäkterna från socialavgifter respektive betalningsansvaret för olika pensionsåtaganden övergångsvis skall fördelas mellan statsbudgeten och ålderspensionssystemet samt hur en neutral växling skall genomföras från arbetsgivaravgifter till egenavgifter. Eftersom viss oro finns att växlingen från arbetsgivaravgifter till egenavgifter kan leda till komplikationer kan denna växling behöva övervägas ytterligare. Växlingen mellan egenavgifter och arbetsgivaravgifter kan behöva göras vid ett tillfälle. Om neutralitet i växlingen inte kan garanteras, måste uttag enbart i form av arbetsgivaravgifter övervägas. Nedtrappningen av avgiftsuttag på inkomstdelar över förmånstaket skall dock ske i minst samma takt som Pensionsarbetsgruppens förslag innebar.

Avsikten är att tillsammans med arbetsmarknadens parter diskutera framtida konsumtionsutrymme och dess fördelning samt efter samråd med parterna avväga i vilken utsträckning ålderspensionsavgiften på 18,5 % skall tas ut som egen- respektive arbetsgivaravgift. Därvid bör även finansieringen av sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna respektive förtidspensioneringen diskuteras. Om enighet inte kan uppnås i genomförandegruppen skall avgiftsuttaget ske enligt Pensionsarbetsgruppens förslag, dock med växling vid ett tillfälle och separat från löneförhandlingarna.

På en del punkter behövs ytterligare utredning innan preciserade förslag kan lämnas till riksdagen. Principerna i denna proposition skall ligga till grund för sådant utredningsarbete.

Det gäller bl.a. utformningen av det tekniska regelverket inom premiereservsystemet. Regeringen avser att uppdra åt en särskild utredare att utarbeta förslag i denna fråga.

I propositionen föreslås vidare vissa förändringar i äktenskapsbalken vad avser behandlingen av individuella pensionsförsäkringar m.m. i samband med bodelning. Även denna fråga bör bli föremål för särskild utredning.

De föreslagna förändringarna i ålderspensioneringen reser också krav på följdändringar vad avser andra pensionsförmåner. Som framhölls av Pensionsarbetsgruppen måste bl.a. den tekniska utformningen av efterlevandepensioneringen bli föremål för utredning så att reglerna anpassas till nya bestämmelser för ålderspensionsförmåner.

Till de frågor som inte läggs fast i denna proposition hör även den exakta utformningen av indexeringen av utgående pensioner till den samhällsekonomiska utvecklingen. I beredningen av dessa frågor bör ingå om, när och i förhållande till vilken nivå en sådan indexering bör gälla även pensioner och pensionsdelar som utgår enligt nuvarande regler. Ställningstaganden i dessa frågor har stor betydelse för hur pensioner och pensionsdelar som utgår enligt nuvarande regler påverkas av reformeringen av pensionssystemet. Det kan därför vara lämpligt att de behandlas i samband med kommande lagförslag på pensionsområdet. Samtidigt kan

dock reglerna i nuvarande pensionssystem, med undantag för frågor som uttryckligen behandlas i denna proposition, bli föremål för förändringar och prövas i den sedvanliga budgetberedningen. Dessa förändringar måste dock ske under hänsynstagande till det reformerade systemets principiella krav.

Den reformering av pensionssystemet som föreslås i denna proposition innebär bl.a. att ålderspensioneringen avskiljs från övriga pensionsförmåner och såväl lagtekniskt som i finansiellt hänseende blir en fristående försäkringsgren. I konsekvens härmed måste även prövas om förtidspensioneringen skall utgöra en egen försäkringsgren eller samordnas med sjukförsäkringen. Pensionsarbetsgruppen lämnade en rad förslag vad avser beräkning av inkomstrelaterad förtidspension. Samtidigt framhöll arbetsgruppen att dessa förslag kan få omprövas i anslutning till det fortsatta reformarbetet vad avser förtidspensioneringen.

Ett antal remissinstanser har, från olika utgångspunkter, hävdat att utformningen av förtidspensioneringen och dess finansiering borde prövas tillsammans med ålderspensionssystemet. Regeringen delar dock Pensionsarbetsgruppens bedömning att utformningen av förtidspensioneringen bör prövas i anslutning till den översyn av sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna som nu sker inom ramen för Sjuk- och arbetsskadeberedningen (S 1993:07). Beslut om principerna för reformeringen av den framtida ålderspensioneringen bör inte avvakta det arbetet. Med den föreslagna fortsatta beredningen av finansieringsfrågorna kan en viss samordning dock komma till stånd.

Det reformerade pensionssystemet genomförs stegvis fr.o.m år 1995. Lagreglering av förslagen i denna proposition kommer att, efter sedvanlig remiss av lagförslag, föreläggas riksdagen under år 1995 för ikraftträdande den 1 januari 1996. I centrala delar, bl.a. såvitt gäller intjänande av pensionsrätt, kommer reformen att ha betydelse för den enskilde redan under nästa år. Det är därför av stor vikt att principerna för det reformerade pensionssystemet nu läggs fast.

I samband med proposition år 1995 skall också den slutliga formen för avgiftsuttag, eventuell avgiftsväxling samt den fördelning mellan AP-fonden och statsbudgeten av pensionsutgifterna som bör gälla övergångsvis, liksom eventuella övriga frågor, läggas fast.

Med denna uppläggning av reformarbetet kan dessutom ytterligare tid vinnas för diskussion av och hänsynstagande till remissinstansernas förslag och tekniska lösningar, samtidigt som ställning tas redan nu till de grundläggande principerna för ett reformerat pensionssystem.

3 Bakgrund – nuvarande pensionssystem

3.1 Nuvarande regler

Nuvarande pensionssystem utformades i sina huvuddrag för 35 år sedan i samband med inrättandet av den allmänna tilläggspensioneringen (ATP)

med ålders-, förtids- och familjepensioner. Denna innebar att tidigare principer för statens uppgifter på pensionsområdet övergavs och att inkomstbortfallsprincipen, dvs. ett system där förmånerna storleksmässigt anpassas till pensionärens förvärvsinkomster före pensioneringen, infördes.

Motiven bakom beslutet att inrätta ATP var flera. För det första fanns en önskan att åstadkomma en förbättring av de ekonomiska förhållandena för äldre. Ett annat viktigt motiv var att stora grupper, främst privatanställda arbetare, inte omfattades av någon avtalsreglerad tilläggspensionering och att det visat sig föreligga svårigheter att på frivillig väg få till stånd en kompletterande tjänstepensionering för alla arbetstagare. ATP-reformen innebar sålunda en utjämning i pensionshänseende mellan olika grupper förvärvsarbetande. Vidare styrdes utformningen av ATP av att man ville genomföra en höjning av pensionärernas standard snabbare än vad som hade varit möjligt med privata försäkringsbaserade lösningar eller med ett obligatoriskt premiereservsystem, dvs. ett fullfonderat pensionssystem. Detta var ett viktigt skäl till att ATP utformades som ett fördelningssystem där de aktivas inkomster år för år finansierar pensionerna.

Lagtekniskt samordnades folk- och tilläggspensioneringen 1962 genom att lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) trädde i kraft. I samband härmed knöts också pensionsförmånerna till basbeloppet och gjordes därmed värdebeständiga.

Därefter har folk- och tilläggspensioneringen behållit sin grundläggande struktur. Pensionsbestämmelserna har dock undergått en del förändringar. I början av 1970-talet mildrades villkoren för att erhålla förtidspension. År 1976 sänktes den allmänna pensionsåldern från 67 till 65 år. Samtidigt förstärktes möjligheterna till rörlig pensionsålder bl.a. till följd av delpensionsförsäkringens tillkomst.

Grundförmånerna inom folkpensioneringen har höjts vid ett par tillfällen. Med verkan fr.o.m. år 1969 kompletterades folkpensionerna med pensionstillskott för pensionärer utan ATP-pension eller med låg sådan pension. Dessa pensionstillskott har vid åtskilliga tillfällen därefter höjts. Även de kommunala bostadstilläggen har fortlöpande förbättrats, och statsbidrag har införts i syfte att minska skillnaderna mellan olika kommuner.

Genom den prioritering som gjorts av grundtryggheten framför standardtryggheten har skillnaderna i pensionsnivå mellan olika pensionärer inom det allmänna pensionssystemet minskat betydligt. Totalt sett kan de åtgärder som vidtagits sägas ha inneburit en viss förändring av pensionssystemets struktur såtillvida att inkomstbortfallsprincipen kommit att försvagas, inte bara för pensionstagare som haft låga förvärvsinkomster utan också för pensionärer i högre inkomstskikt.

På familjepensioneringens område genomfördes med verkan fr.o.m. år 1990 omfattande förändringar som bl.a. innebär att de tidigare livsvariga änkepensionerna inom ATP på sikt avvecklas. Vidare har successivt under 1970-talet och framöver en rad sociala förmåner, såsom sjukpenning, arbetslöshetsstöd, föräldrapenningförmåner och vissa ut-

bildningsstöd, gjorts pensionsgrundande. Detta har dock inte inneburit att motsvarande avgifter tagits ut, varför principen om samband mellan avgifter och förmåner inte upprätthållits. Detsamma gäller den förändring som innebär att en förälder fr.o.m. år 1982 kan tillgodoräknas s.k. vårdår som intjänandetid för ATP.

Även andra förändringar har bidragit till ett försvagat samband mellan förmåner och avgifter inom ålderspensionssystemet. Grunderna för beräkning av tilläggspensionsavgifter ändrades år 1981. De tidigare basbelopps- och maximeringsavdragen slopades och ATP-avgifter beräknas fr.o.m. år 1982 på hela lönen, dvs. inkomsten utan tak eller avdragsgillt bottenbelopp. En annan effekt av de gjorda förändringarna är att kretsen förmånsberättigade vidgats och att kostnaderna för pensionssystemet på grund härav har stigit väsentligt.

Det samlade pensionssystemet består av tre delar. Den allmänna pensioneringen, som innefattar folkpensioneringen och allmän tilläggspension (ATP), svarar för huvuddelen - 75 - 80 % - av den enskildes pensionsskydd. Avtalspensionssystemen, som grundas på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter, omfattar i stort sett alla löntagare i Sverige. Därutöver har också allt fler personer valt att teckna individuella pensionsförsäkringar i privata livförsäkringsbolag för att på detta sätt tillförsäkra sig kompletterande pensionsförmåner för ålderdomen.

De allmänna pensionerna är obligatoriska och omfattar i princip alla som bor eller arbetar här i landet. Genom folkpensioneringen ges en grundtrygghet vid ålderdom, långvarig sjukdom, gravt handikapp m.m. Ålders- och förtidspensioner utges här med i princip enhetliga belopp som är desamma för alla och således oberoende av den försäkrades tidigare inkomster eller avgiftsbetalning. Däremot är folkpensionerna fr.o.m. år 1993 avhängiga av den berättigades försäkringstid i så måtto att det för rätt till oavkortad folkpension krävs bosättning i Sverige under minst 40 år mellan 16 och 65 års ålder eller minst 30 år med intjänade ATP-poäng. Vid kortare tids bosättning respektive kortare tids förvärvsarbete här i landet reduceras folkpensionen proportionellt.

En ålderspension från folkpensioneringen som tas ut från 65 års ålder motsvarar för en ensam pensionstagare för år räknat 96 % av basbeloppet (33 116 kr år 1994). För en gift pensionär, vars make uppbär folkpension i form av hel ålders- eller förtidspension, utgör ålderspensionen 78,5 % av basbeloppet (27 079 kr år 1994). Pensionstillskott utges till ålderspensionärer med maximalt 55,5 % av basbeloppet. Den garanterade minimipensionen för en ensamstående pensionstagare utgör därmed 151,5 % av basbeloppet, dvs. år 1994 motsvarande 52 261 kr per år eller 4 355 kr i månaden. Härtill kommer det kommunala bostadstillägget som täcker den dominerande delen av bostadskostnaderna upp till en viss nivå. Sedan år 1993 tillämpas vid pensionsberäkning ett med 2% reducerat basbelopp.

Av betydelse för många pensionstagare är även de särskilda skatteförmånerna i form av särskilt grundavdrag (SGA) vid beskattningen. Dessa innebär att en ålderspensionär som har enbart folkpension jämte pensionstillskott i praktiken normalt är befriad från inkomstskatt. Vid till-

kommande annan inkomst, t.ex. ATP-pension, avtrappas det särskilda grundavdraget successivt.

ATP-systemet är uppbyggt enligt den s.k. inkomstbortfallsprincipen, vilken innebär att pensionsförmånerna i princip bestäms av de inkomster som den försäkrade haft under den yrkesverksamma delen av livet och av det antal år under vilka han förvärvsarbetat. Pensionsgrundande för ATP är inkomsten till den del den överstiger basbeloppet för året (35 200 kr år 1994) och uppgår till högst 7,5 gånger detta basbelopp (264 000 kr år 1994). ATP-pensionen utgör 60 % av genomsnittet av den pensionsgrundande inkomsten för de 15 bästa inkomståren. Enligt huvudregeln krävs 30 år med pensionsgrundande inkomst för att rätt skall föreligga till oavkortad tilläggspension. Vid färre år med pensionsgrundande inkomst reduceras pensionen proportionellt. Pensionsgrundande för ATP är i första hand inkomster av förvärvsarbete. Sådana kan härröra från anställning eller från annat förvärvsarbete, t.ex. aktiv näringsverksamhet som bedrivs i Sverige. Med anställningsinkomst likställs dessutom olika förmåner som ersätter sådan inkomst, t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, arbetsskadeersättning, arbetslöshetsersättning, vårdbidrag, utbildningsbidrag, vuxenstudiebidrag och delpension. För att uppfylla 30-årsregeln får dessutom fr.o.m. år 1982 föräldrar räkna år då de vårdat barn som är yngre än tre år. Däremot ger sådana år ingen ökad pensionsgrundande inkomst.

Avtalspensionerna är obligatoriska i förhållande till den enskilde arbetstagaren och omfattar alla som är verksamma på det aktuella avtalsområdet. Intjänade pensionsrätter är överförbara från en arbetsgivare till en annan och från ett arbetsmarknadsområde till ett annat, om arbetstagaren skulle byta anställning. Avtalspensionerna finansieras i allt väsentligt genom avgifter av arbetsgivarna, men principerna för finansiering av de faktiska pensionsåtagandena varierar påtagligt. Medan systemen för privatanställda är helt eller delvis fonderade, bygger de offentliganställdas avtalspensioneringar på fördelningsprincipen varför det i huvudsak inte sker någon fondering alls.

Avtalspensionerna fullgör i huvudsak tre funktioner. För det första ger de rätt till pensionsförmåner i vissa situationer när sådan rätt inte föreligger inom den allmänna pensioneringen, t.ex. inom yrkesområden med lägre pensionsålder än 65 år eller i form av ett utökat efterlevandeskydd. För det andra utbetalas från avtalspensioneringarna ofta ett tillägg till de allmänna pensionerna. I genomsnitt kan detta tillägg till den som varit yrkesverksam under en längre tid sägas motsvara 10 - 15 % av den pensionsberättigades slutlön. För det tredje ger avtalspensioneringarna - med undantag för STP-systemet som gäller privatanställda arbetare - rätt till pension också för inkomstdelar som överstiger 7,5 basbelopp.

Vid sidan av de offentliga och avtalsreglerade pensionssystemen har många under senare år valt att teckna frivilliga individuella pensionsförsäkringar som ger att kompletterande pensionsskydd.

3.2 Pensionssystemets utgifter och finansiering

De totala utgifterna för de allmänna pensionerna (inkl. KBT) är i dag räknat i fasta priser fem gånger högre än år 1965. Uttryckt som andel av BNP har pensionsutgifterna stigit från 4,3% år 1965 till 12,2% år 1992. Uppgången avspeglar en kombination av ett ökat antal pensionstagare, höjda förmånsnivåer och ATP-systemets successivt växande betydelse.

Antalet personer med ålderspension från folkpensioneringen har stigit från drygt 0,8 miljoner år 1965 till närmare 1,6 miljoner år 1994. Ökningen av antalet ålderspensionärer avspeglar främst den ökning av antalet äldre i befolkningen som skett under de senaste årtiondena. Härtill har också bidragit sänkningen av den allmänna pensionsåldern från 67 till 65 år den 1 juli 1976. Antalet förtidspensionärer har mer än fördubblats sedan år 1965 och uppgår för närvarande till över 400 000. Totalt uppbär ca 2 miljoner personer folkpension i någon form.

En allt större andel pensionärer har också tjänat in rätt till ATP. Omkring 77 % av ålderspensionärerna och 87 % av förtidspensionärerna uppbär pension även från ATP. Totala antalet ATP-pensionärer uppgår till 1,8 miljoner.

Utöver ökningen av antalet pensionstagare med ATP har också skett en markant ökning av den genomsnittliga tilläggspensionens storlek. En ålderspensionär får i dag i genomsnitt 60 000 kr i ATP-pension. Medelbeloppet i fast penningvärde har fördubblats under den senaste 15-årsperioden.

I tabell 3.1 redovisas kostnaderna för de allmänna pensionerna under år 1992 uppdelade på olika förmånsformer.

Tabell 3.1 Kostnader för folkpension och ATP 1992
Mdr kr respektive andel av lönesumman

	Folkpension	ATP
Ålderspension	51,8 8,4%	70,8 11,5%
Förtidspension	14,1 2,3%	20,6 3,3%
Efterlevandepension	1,9 0,3%	10,0 1,6%
KBT, SKBT	9,8 1,6%	
Övriga förmåner	2,6 0,4%	
Summa	80,3 13,0%	102,2 16,5%

Folkpensionsförmånerna finansieras dels av de folkpensionsavgifter som erläggs av arbetsgivare på den lönesumma som utbetalas och av försäkrade med inkomst av annat förvärvsarbete på den inkomst de har under året, dels av allmänna skattemedel. KBT finansieras för närvarande med kommunala och statliga skattemedel. Den andel av folkpensionsutbetalningarna som finansieras med allmänna skattemedel varierar från år till

år. Redovisningsmässigt ingår folkpensioneringen i sin helhet i statsbudgeten, och folkpensionsavgiften är tekniskt sett att betrakta som en skatt.

Folkpensionsavgiften år 1992 utgjorde 7,45 % av lönesumman men sänktes år 1993 till 5,66 % därav. För år 1994 utgör den 5,86 % av lönesumman för arbetsgivare och 6,03 % av inkomsten för egenföretagare. År 1993 beräknas folkpensionsavgiften motsvara 43 % av kostnaderna (inkl. KBT), vilket betyder att 57 % av kostnaderna för folkpension (motsvarande 7,3 % av lönesumman) det året måste finansieras med andra medel än folkpensionsavgiften.

ATP finansieras i sin helhet med influtna avgiftsmedel och med avkastningen från AP-fonden. ATP-systemet är helt avskilt från statsbudgeten. Avgifter betalas av arbetsgivare och av försäkrade med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Avgiften utgör för närvarande 13 % av lönesumman respektive inkomsten. År 1990, när avgiften höjts från tidigare 11 %, täckte avgiftsinkomsterna i stort sett utbetalningarna samma år. År 1992 täckte de influtna avgiftsinkomsterna 86 % av ATP-utgifterna det året. Resten (14 %) finansierades med en del av AP-fondens avkastning. För år 1993 beräknas motsvarande andelar uppgå till 79 respektive 21 %. ATP-utgifterna år 1993 beräknas således motsvara ca 16,5 % av lönesumman och AP-fondens avkastning bidra till finansieringen med ett belopp motsvarande en avgift om ca 3,5 % av lönesumman.

Vid utgången av år 1992 uppgick fondkapitalet i AP-fonden värderat till marknadsvärde till 512 miljarder kronor. Fondens medel skulle detta år förslå till pensionsutbetalningar på oförändrad utgiftsnivå under 5,3 år om inga nya medel i form av avgifter eller räntor skulle tillföras fonden. Detta innebär att den s.k. fondstyrkan var 5,3. Direktavkastningen under år 1992 på fondkapitalet utgjorde 53 miljarder kronor. Utöver räntor m.m. påverkas fondkapitalet av förändringar i tillgångarnas värde.

Totalt sett uppskattas att utgifterna för folk- och tilläggspensioner (inkl. KBT) år 1993 till 63 % täcktes av de folkpensions- och tilläggspensionsavgifter som erlades samma år. Resterande delar betalades med avkastningen från AP-fonden och med allmänna skattemedel. I tabell 3.2 ges en sammanfattande bild av kostnaderna och deras finansiering år 1993 angivna i miljarder kronor respektive i procent av avgiftsunderlaget.

Tabell 3.2 Finansieringen av folkpension och ATP år 1993

Belopp i miljarder kronor resp. andel av lönesumman

	Kostnad	Finansiering social-avgift	skatte-medel	AP-fonden
Folkpension	80,3 13,0%	34,9 5,66%	45,4 7,3%	
ATP	102,2 16,5%	80,6 13,0%		21,6 3,5%
Totalt	182,5 29,5%	115,5 18,66%	45,4 7,3%	21,6 3,5%

3.3 Pensionsarbetsgruppens bedömning av nuvarande pensionssystem

Pensionsarbetsgruppen redovisar i sitt betänkande de krav som enligt gruppens mening bör ställas på ett allmänt pensionssystem för att det skall kunna fylla sin funktion. Sett ur den enskilde individens synvinkel innebär dessa krav bl.a. att reglerna i pensionssystemet bör vara överskådliga och förutsebara. De förmåner som utges i systemet måste vara trovärdiga, vilket ställer krav på att systemet är hållbart under olika ekonomiska förutsättningar. Pensionssystemet måste också uppfattas som rättvist, inte bara vad avser utfallet för olika individer, utan även vad gäller systemets omfördelning mellan generationer.

Pensionssystemet bör vidare utformas på ett sådant sätt att det uppfyller krav som kan ställas ur samhällsekonomisk synvinkel. Det gäller bl.a. att pensionssystemet på ett tillfredsställande sätt bidrar till sparandet och stimulerar arbetsutbudet. Pensionsarbetsgruppen pekar även på att pensionerna bör ha en långsiktigt tryggad finansiering, vilket kräver ett tillräckligt avgiftsuttag och att förmåner har en följsamhet mot den samhällsekonomiska utvecklingen.

Pensionsarbetsgruppens bedömning är att det finns brister i dagens pensionssystem som gör att det inte kan anses uppfylla dessa krav. Samtidigt konstaterar arbetsgruppen dock att pensionssystemet under den tid det varit i kraft fyllt en viktig roll genom att ge alla en tillfredsställande ekonomisk trygghet på ålderdomen. Före ATP-reformen hade pensionärskollektivet betydligt lägre inkomster än de yrkesaktiva.

Under de tre senaste decennierna har pensionärernas levnadsstandard ökat påtagligt. Ett mått på detta är utvecklingen av den s.k. inkomststandarden. Detta mått tar hänsyn till alla slags inkomster beräknade efter skatt och justerar för bl.a. försörjningsbörda och kostnaden för grundläggande konsumtion och boende. Inkomststandarden för personer i åldersgruppen 65 - 74 år ökade med nära 80 % mellan år 1967 och år 1990. Motsvarande ökning för hela befolkningen uppgick till ca 45 %. De yngre ålderspensionärernas inkomststandard motsvarar i dag ca 85 % av löntagarnas. Bland de äldre pensionärerna (äldre än 75 år), varav många saknar eller har låg ATP, är den genomsnittliga inkomststandarden dock lägre: ca 70 % av löntagarnas.

Denna relativa standardförbättring för de äldre beror till största delen på utbyggnaden av det allmänna pensionssystemet i kombination med att en växande andel pensionärer har förvärvsarbetat och därmed tjänat in ATP-poäng. Den huvudsakliga förklaringen till den förbättrade ekonomiska standarden för pensionärskollektivet är effekter av att nytillkomna pensionärer har högre genomsnittlig pension än de som är pensionerade eller avlider samma år. Enskilda pensionärer kan däremot periodvis ha upplevt en standardförsämring bl.a. till följd av att basbeloppet inte helt räknats upp i takt med konsumentpriserna. Standardförbättringen är, sedd över en längre period, mest påtaglig för de sämst ställda pensionärerna.

Pensionsarbetsgruppens slutsats är att de socialpolitiska motiven bakom ATP-reformen för 35 år sedan i stort sett har uppnåtts, nämligen att

förbättra pensionärernas ekonomiska standard. Förhållandena i dag motiverar knappast ytterligare åtgärder för att allmänt sett höja pensionärernas genomsnittliga standard i förhållande till de yrkesaktivas.

I betänkandet påpekas att när pensionssystemet utformades såg samhället i väsentliga avseenden annorlunda ut. Det gäller inte minst förhållandena på arbetsmarknaden och förväntningarna på den samhällsekonomiska utvecklingen.

Den i pensionsperspektivet mest påtagliga samhällsförändringen är att det kvinnliga förvärvsdeltagandet i dag är väsentligt högre än för 30 år sedan. År 1960 förvärvsarbetade drygt hälften av kvinnorna, medan 84 % av kvinnorna (i åldrarna 20 - 64 år) i dag tillhör arbetskraften och andelen är t.o.m. högre bland kvinnor med barn.

En varaktig anknytning till arbetsmarknaden är således det normala. De allra flesta tjänar in egen pensionsrätt. Det ger andra förutsättningar än under 1950-talet för en pension baserad på förvärvsinkomst.

Förvärvsmönstret i (ur arbetsmarknadssynvinkel) högre åldrar har förändrats. Övergången från förvärvsarbete till ålderspension ser väsentligen annorlunda ut i dag än för några decennier sedan. Bland männen är det en påtagligt mindre andel som förvärvsarbetar i åldrarna över 55 år. Det gäller både före och efter uppnådd pensionsålder. I början av 1960-talet förvärvsarbetade 85 % av männen i åldrarna 60 - 64 år, medan den andelen i början på 1990-talet hade sjunkit till drygt 60 %. Å andra sidan förvärvsarbetar en högre andel bland kvinnorna i dessa åldersgrupper, som en konsekvens av det ökade arbetskraftsdeltagandet i yngre åldrar.

Det är sammantaget fler som förvärvsarbetar i åldrarna före pensionering. Men det är samtidigt betydligt fler, bland både män och kvinnor, som förtidspensioneras. År 1993 uppgick andelen förtidspensionärer i befolkningen i åldrarna 16 - 64 år till 7,3 %, medan motsvarande andel år 1963 i åldersgruppen 16 - 66 år var 3 %. En ökad förtidspensioneringsfrekvens har påtagligt reducerat den genomsnittliga faktiska pensionsåldern, som i dag är under 60 år.

Vid den tid då pensionssystemet byggdes upp var den ekonomiska tillväxten högre än i dag. Även framtidsutsikterna tedde sig ljusa. Det fanns en tilltro till möjligheterna att få till stånd en stabil tillväxt och att med ekonomisk politik undvika kraftiga konjunktursvängningar.

Sedan mitten på 1970-talet har tillväxtförutsättningarna varit sämre. Den genomsnittliga BNP-tillväxten, som under 1950- och 1960-talen uppgick till drygt 3,7 % per år, har under perioden efter år 1975 varit mindre än 2 % per år. Samma tendens har noterats i de flesta industriländer, men den har varit särskilt uttalad i Sverige.

Konjunktursvängningarna har tenderat att bli kraftigare och synen på möjligheterna att stabilisera ekonomin är mer pessimistisk. Därmed ter sig också kraven på att pensionssystemet skall visa följsamhet gentemot den samhällsekonomiska utvecklingen mer påträngande än då pensionssystemet formades.

Omprövningen av pensionssystemet sker också mot bakgrund av att de samlade offentliga åtagandena är väsentligt mer omfattande än för några

decennier sedan. Detta visar sig i att skattekvoten, dvs. skatternas andel av BNP, stigit från 30 % år 1960 till drygt 50 % i början på 1990-talet. Finansieringen av den växande pensionssumman utgör en icke obetydlig del i denna ökning. Det finns en politiskt uttalad vilja att reducera eller i vart fall inte öka skattetrycket. Enligt mångas bedömning begränsar den successivt starkare ekonomiska integrationen med omvärlden möjligheterna för Sverige att ha ett skattetryck som ligger påtagligt högre än omvärldens. Begränsning av utrymmet för skattefinansiering utgör nu en starkare restriktion än tidigare på all offentlig verksamhet.

Ett starkare samband mellan avgifter och förmåner i pensionssystemet, där ett sådant samband framstår som mer förnuftigt än på de flesta andra områden, utgör enligt arbetsgruppen en unik möjlighet att minska skattekilarna i välfärdssystemet utan att därför förlora i social trygghet.

Regeringen delar pensionsarbetsgruppens bedömning av de krav som måste ställas på ett pensionssystem och att nuvarande system uppvisar sådana brister att en reformering är motiverad. Det är främst fyra problem som reformen måste inriktas på att lösa.

- Dagens pensionssystem uppvisar en bristfällig finansiell stabilitet. För att klara de åtaganden som utlovas utan att avgiften från de yrkesverksamma skall behöva höjas kraftigt krävs en tillväxt i ekonomin som är högre än vad Sverige haft de senaste decennierna. I synnerhet när den demografiska belastningen ökar en bit in på nästa sekel, riskerar pensionssystemet leda till fördelningskonflikter mellan yrkesverksamma och pensionärer.
- Dagens pensionssystem är i flera avseenden orättvist. Det kännetecknas av osystematiska fördelningseffekter och har ett utfall som strider mot vad som normalt eftersträvas av fördelningspolitiska skäl.
- Dagens system är i onödigt hög grad skattefinansierat genom att sambandet mellan pensionsavgifterna och de förmåner som utgår är svagt. Därigenom och även i andra avseenden hämmar dagens regler arbetsutbudet. Det möjliggör också perioder med oredovisade inkomster utan att detta får konsekvenser för pensionsskyddet.
- Pensionssystemet bidrar i alltför liten utsträckning till det samhälleliga sparandet. Starka skäl talar för ett högt sparande under det närmaste decenniet. Men pensionssystemet riskerar att bidra negativt till sparandet.

3.4 Den finansiella instabiliteten

3.4.1 Allmänt om pensionernas finansiering

Oavsett hur pensionssystemet är utformat finansieras de pensioner som betalas ut under ett år ytterst ur de inkomster som uppstår i ekonomin under samma period. Detta framstår som uppenbart när pensionssystemet är uppbyggt som ett fördelningssystem, eftersom pensionerna då finansieras löpande med avgifter på löne- och egenföretagarinkomsterna. Avgifterna begränsar de yrkesaktivas disponibla inkomster och därmed

deras konsumtion eller sparande. Men även i ett fonderat system måste pensionerna finansieras genom en omfördelning av inkomster i ekonomin. Avkastningen på fonderade medel härrör från den del av nationalinkomsten som utgör ersättning till investerat kapital och konkurrerar om samma utrymme som lönerna till de anställda. Om pensionerna finansieras ur kapitalavkastningen eller genom att fonderna minskar sin nettobehållning genom att sälja tillgångar, är det liktydigt med ett negativt sparande inom pensionssystemet. Detta motsvaras antingen av ett högre sparande – dvs. mindre konsumtion – någon annanstans i ekonomin eller av ett totalt sett minskat sparande.

Sett ur realekonomisk synvinkel motsvaras en ökning av pensionärernas konsumtion av att övriga gruppers konsumtion minskar eller av att investeringarna, och därmed det framtida konsumtionsutrymmet, begränsas i motsvarande grad. Om så inte sker, leder det till en försämring av nettoexporten och upplåning i utlandet som också reducerar framtida konsumtionsutrymme. Intjänade pensionsförmåner utgör en fordran på framtida inkomster. Direkt avgiftsfinansiering respektive fondering är två olika sätt att tillgodose denna fordran. Men det går inte att fondera eller spara ett konsumtionsutrymme över tiden.

Kostnaderna för pensionerna bärs således alltid i en eller annan form av de yrkesaktiva. Hur värdet av pensionsförmånerna utvecklas i förhållande till sysselsättning och löner har därför stor betydelse för pensionssystemets stabilitet. Men det omvända gäller också – hur pensionssystemet anpassas till ändrade ekonomiska förhållanden har effekter på samhällsekonomin och därmed på sysselsättning och löner.

Utvecklingen av pensionssystemets utgifter för ålderspension bestäms dels av en demografisk faktor – antalet personer som uppnått pensionsåldern – dels av att den genomsnittliga pensionen förändras till följd av att nytillkomna pensionärer har en annan medelpension än vad de har som redan är pensionerade respektive de som avlider. Även för förtidspensionsutgifterna spelar demografin viss roll, eftersom det främst är de äldre på arbetsmarknaden som förtidspensioneras. Här har emellertid förändringar i arbetslivet, regler och praxis i prövningen av pensionsrätt samt i viss mån läget på arbetsmarknaden en större betydelse.

För att få en uppfattning om vilka krav på inkomstomfördelning pensionssystemet ställer, skall pensionsutgifterna relateras till utvecklingen av de förvärvsinkomster ur vilka pensionerna finansieras.

I tabell 3.3 redovisas hur kvoten mellan pensioner och förvärvsinkomster beräknas utvecklas under olika antaganden om den ekonomiska tillväxten med bibehållande av nuvarande pensionssystem. Täljaren i denna kvot – pensionssumman – är produkten mellan antalet pensionärer och den genomsnittliga pensionsnivån.

Tabell 3.3 Beräknade utgifter för folkpension (inkl. KBT) och ATP i procent av lönesumman. Fast ATP-tak

År	Årlig real lönetillväxt				
	0 %	1 %	1,5 %	2 %	3 %
1995	29,7	29,7	29,7	29,7	29,7
2005	33,5	30,3	28,9	27,8	25,1
2015	41,1	34,2	31,2	28,8	23,9
2025	44,2	34,1	30,0	26,6	20,3
2035	45,6	33,2	28,2	24,0	16,7
2050	43,7	29,2	23,3	18,4	10,9

Nämnaren i kvoten – förvärvsinkomsterna – bestäms av demografin, antalet personer i yrkesverksamma åldrar, av arbetsmarknadsfaktorer – arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och arbetstider samt av produktivitetsutvecklingen som den avspeglas i lönerna.

Det är således en kombination av samhällsekonomiska faktorer, förhållanden på arbetsmarknaden och demografin som, vid sidan av pensionssystemets utformning, bestämmer utvecklingen av pensionerna i förhållande till avgiftsunderlaget.

3.4.2 Den demografiska utvecklingen

Sverige har en hög andel gamla i befolkningen. År 1950 var drygt en på tio över 65 år, medan andelen nu är ca 18 %. Det gradvisa åldrandet är en följd av att medellivslängden ökat och att födelsetalen reducerades under seklets första hälft. En åldrande befolkning är ett utmärkande drag för de flesta industriländer. Sverige har dock en högre andel äldre i befolkningen än de flesta andra länder.

Vad avser den framtida befolkningsutvecklingen baserade Pensionsarbetsgruppen sina kalkyler på den befolkningsprognos som Statistiska centralbyrån publicerade 1991. Efter att Pensionsarbetsgruppens betänkande publicerats har Statistiska centralbyrån gjort en ny prognos som ger en något annorlunda bild den framtida befolkningsutvecklingen. Den nya befolkningsprognosen innebär bl.a. att den förväntade medellivslängden för män beräknas öka något mer än vad som förutsattes i den förra prognosen. Skillnaden i förväntad medellivslängd mellan män och kvinnor skulle därmed komma att reduceras. En konsekvens av den nu beräknade större uppgången i medellivslängden är att antalet och andelen personer i åldrarna över 65 år förväntas bli högre.

Antalet ålderspensionärer beräknas, med antagande om bibehållen pensionsålder på 65 år, vara nästan oförändrat under det närmaste decenniet för att därefter växa när de antalsmässigt stora generationerna födda på 1940-talet pensioneras. År 2015 väntas antalet ålderspensionärer ha ökat med drygt 325 000 eller 21 % jämfört med i år. Efter år 2015 fortsätter antalet ålderspensionärer att växa, men i en långsammare takt. År 2025 beräknas det finnas 32 % fler ålderspensionärer än i dag.

Jämfört med den förra befolkningsprognosen är det 90 000 fler personer i dessa åldrar. Det innebär att deras andel av den totala befolkningen detta år beräknas utgöra drygt 21% istället som i föregående prognos 20%.

De första decennierna efter sekelskiftet beräknas befolkningen i yrkesarbetande åldrar växa betydligt långsammare än antalet äldre. I detta avseende har den nya befolkningsprognosen inte medfört några större revideringar. Detta bidrar till att den s k försörjningsbördan stiger.

Till bilden hör också hur antalet barn och ungdomar utvecklas, eftersom även denna grupp kräver en omfördelning av förvärvsinkomsterna om än i andra former än de äldre. Bl.a. det senaste decenniets stigande födelsetal kommer att ge utslag i ett växande antal personer under 20 år. Den reviderade befolkningsprognosen innebär dock att ökningen i antalet barn och ungdomar inte beräknas bli lika kraftig som den förr bli enligt den förra prognosen. Antalet personer i dessa yngre åldrar beräknas växa långsammare än befolkningen i yrkesaktiva åldrar. Detta bidrar till att något dämpa uppgången i den samlade försörjningsbördan.

Uppgången i försörjningsbördan bli särskilt markant under åren mellan 2005 och 2015. Den fortsätter att stiga även därefter, om än i något mindre omfattning. Först på 2030-talet börjar andelen av befolkningen som är i yrkesverksam ålder återigen att stiga. I dag finns i genomsnitt 0,4 ålders- eller förtidspensionärer per person i yrkesaktiv ålder (exkl. förtidspensionärer), medan den kvoten i början på 2030-talet ökat till 0,56. Adderas barn och ungdomar stiger försörjningsbördan mätt på detta sätt från 0,87 i dag till 1,05 på 2030-talet. Det innebär att antalet pensionärer och barn och ungdomar då kommer att vara fler än antalet personer i yrkesverksam ålder.

Satt i relation till sysselsättningen, vilket är ett ekonomiskt sett mer relevant mått, är bilden av försörjningsbördans utveckling annorlunda. I förhållande till antalet sysselsatta sjönk försörjningsbördan påtagligt under 1970-talet och framför allt under 1980-talet. Den stigande kvinnliga förvärvsfrekvensen innebar att arbetskraften ökade betydligt snabbare än de äldre och yngre som skulle försörjas. Detta motverkades av den relativt kraftiga förkortning av den genomsnittliga arbetstiden som ägde rum under 1970-talet. I förhållande till antalet arbetade timmar steg därför försörjningsbördan.

I samband med 1992 års långtidsutredning (SOU 1992:19) gjordes en uppskattning av hur det potentiella arbetsutbudet skulle komma att utvecklas. Enligt denna kalkyl skulle arbetsutbudet under perioden fram till sekelskiftet växa med drygt 0,5 % per år. Förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning och en effekt av kvinnornas högre arbetskraftsdeltagande ger förutsättningar för en tillväxt i arbetskraften. Stärkta ekonomiska drivkrafter för förvärvsarbete, bl.a. skattereformen 1991 - 1992, antogs ta sig uttryck i stigande medelarbetstid. Efter sekelskiftet bedömdes dock förutsättningarna för en tillväxt i arbetsutbudet vara sämre. Den rent demografiska effekten på arbetsutbudet blir negativ, effekten av ökat arbetskraftsdeltagande klingar ut och det har skett en anpassning till förändrade ekonomiska drivkrafter.

Den djupa lågkonjunkturen har till viss del förändrat bilden i långtidsutredningen. De senaste årens kraftigt ökade arbetslöshet och det till följd av en svagare arbetsmarknad sjunkande arbetskraftsdeltagandet har medfört att det nu finns en betydande arbetskraftsreserv. Denna är teoretiskt sett betydligt större än det potentiella arbetsutbud som långtidsutredningen räknade med. Det är emellertid en öppen fråga i vad mån denna arbetskraftsreserv även kommer att ta sig uttryck i ett reellt arbetsutbud, eller om arbetslösheten i likhet med vad som skett i många andra länder kommer att resultera i ökad utslagning från arbetsmarknaden.

Sett på längre sikt torde dock slutsatsen i 1992 års långtidsutredning hålla. En bit in på nästa sekel är förutsättningarna för en tillväxt i arbetskraften betydligt sämre än vad som varit fallet de senaste decennierna och kan förväntas de närmaste åren. Under en period efter år 2005 kommer därför pensionssystemet att utsättas för påfrestningar både från en växande andel pensionärer och sämre förutsättningar för sysselsättningstillväxt.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är det emellertid inte den demografiska försörjningsbördan ensam som avgör vilken "belastning" pensionssystemet kan komma att utgöra. Hur de totala pensionsutgifterna utvecklas i förhållande till de inkomster som skall finansiera dem påverkas av flera andra faktorer. En mer oförmånlig försörjningsbörda kan delvis kompenseras av högre produktivitetstillväxt, dvs. högre produktion per arbetstimme. Högre produktivitet slår emellertid igenom i högre löner och därmed på längre sikt i högre pensionsförmåner. Mer gynnsamt ur pensionssystemets synvinkel är det om förvärvsinkomsterna växer därför att sysselsättningen ökar till följd av lägre arbetslöshet eller ökad förvärvsfrekvens och längre arbetstider.

Den demografiska utvecklingen är svårpåverkad och utgör åtminstone på några decenniers sikt snarast ett ofrånkomligt faktum. Den demografiska faktorn utgör emellertid inte det största hotet mot pensionssystemets samhällsekonomiska hållbarhet. Om den genomsnittliga nivån på ålderspensionen skulle vara oförändrad växer den reala pensionssumman med ca 0,8 % per år under perioden fram till år 2025. Även vid en relativt svag tillväxt i ekonomin skulle inte pensionssystemet med dagens pensionsnivåer skapa större fördelningsproblem än i dag.

Enligt Riksförsäkringsverkets beräkningar kommer – med dagens regler – utgifterna för ATP-pensioner till ålderspensionärer att växa med ca 60 miljarder kr eller 75 % uttryckt i fasta priser under den närmaste tjugoårsperioden och fördubblas fram till år 2025. Tillväxten i BNP har då antagits uppgå till 2 % per år. Utgifterna för folkpension till ålderspensionärer är betydligt mindre expansiva, eftersom denna förmån utgör ett fast belopp och det dessutom kommer att ske vissa besparingar vad gäller pensionstillskotten. De samlade utgifterna för ålderspensioneringen kan, vid 2 % årlig tillväxt, under de närmaste två decennierna beräknas öka med ca 2 % per år räknat i fasta priser, därefter något långsammare – ca 1 1/2 % per år.

Detta är betydligt mer än vad som förklaras av demografiska faktorer. Ökningen av ålderspensionerna beror till mer än hälften på en stigande genomsnittlig pension per ålderspensionär, dvs att nytillkomna pensionärer har högre pension än de som avlider.

Att det är så under de närmaste decennierna beror till viss del på ATP-systemets mognad. ATP har först på 1990-talet nått fullfunktionsstadium. Det är nu som det är möjligt för nypensionerade att uppfylla 30-årsregeln i ATP och därmed bli berättigade till en oavkortad ålderspension utan att ha arbetat alla år sedan ATP-systemets införande år 1960. Det har dock genom speciella övergångsregler varit möjligt att uppbära oavkortad ATP-pension redan fr.o.m. år 1980. De som gått i ålderspension efter år 1980 utgör i dag ca 80 % av det totala antalet ålderspensionärer. Det är drygt 20 % av ålderspensionärerna som saknar ATP-pension, men den andelen minskar snabbt och beräknas bli halverad under det närmaste decenniet.

3.4.3 Värdesäkringen och den bristande följsamheten mot samhällsekonomin

Genom att ATP-pensionen är relaterad till inkomsten som yrkesaktiv är de framtida kostnaderna för ATP-pensionerna beroende av den samhällsekonomiska utvecklingen. Men det är ett långsiktigt samband. En förändring i inkomstutvecklingen till följd av en högre eller lägre tillväxt i ekonomin får genomslag på de genomsnittliga ATP-pensionerna först långt senare. Det hänger samman med att värdet av intjänade pensionsförmåner är oberoende av den samhällsekonomiska utvecklingen. Tillväxten i sysselsättning och löner påverkar de pensionsrättigheter som tjänas in under samma period, men dessa rättigheter faller ut som pensioner först långt senare. Nivån på nybeviljade pensioner bestäms av historiska inkomster och utgående pensioner är sedan värdesäkrade under pensionsperioden.

Det medför att tillväxten av pensionssumman under de närmaste decennierna i stort sett är oberoende av utvecklingen av de inkomster som skall finansiera pensionerna. Det skapar en instabilitet i fördelningen mellan yrkesaktiva och pensionärer. Värdet av de framtida pensionsförmånerna är förhållandevis stabilt, medan avgiftsunderlaget är beroende av den ekonomiska tillväxten. De tre senaste årens utveckling illustrerar denna instabilitet. Lågkonjunkturen har medfört att de totala pensionsutbetalningarna, trots vissa försämringar av förmånsnivåerna, uttryckt som andel av avgiftsunderlaget stigit kraftigt – från 24,5 % år 1990 till 30 % år 1993.

Det är emellertid inte kortsiktiga och konjunkturellt betingade variationer i förhållandet mellan avgiftsunderlag och pensionsutgifter som utgör hotet mot pensionssystemets långsiktiga stabilitet. Tillfälliga underskott mellan influtna avgifter och utbetalda pensioner kan hanteras med AP-fonden. Det var också ett av motiven för dess tillkomst. Instabiliteten i pensionssystemet ligger i stället i att pensionsförmånerna är oberoende av även relativt långsiktiga förändringar i tillväxttakten. De

känslighetskalkyler som Riksförsäkringsverket gjort med varierande antaganden om den framtida ekonomiska tillväxten visar att de totala ATP-pensionerna under de närmaste två decennierna växer med i det närmaste samma belopp oavsett om den ekonomiska tillväxten uppgår till 1 % per år eller 3 % per år. På så lång sikt kan lönesumman och därmed det avgiftsunderlag som skall finansiera pensionerna antas växa i samma takt som BNP. Det innebär att år 2015 kan avgiftsunderlaget beräknas vara nästan 50 % större med 3 % årlig tillväxt än om tillväxten begränsas till 1 % per år. Kvoten mellan pensionsutbetalningar och avgiftsunderlaget är således starkt beroende av den ekonomiska tillväxten. Med 1 % tillväxt motsvarar ATP-pensionerna enligt RFV:s beräkning 24 % av lönesumman år 2015, medan det vid 3 % tillväxt skulle räcka med 15,5 % av lönesumman för att finansiera ATP-pensionerna.

Det är först om tidsperspektivet sträcks ut längre fram än två decennier som skillnader i ekonomisk tillväxt får genomslag på den genomsnittliga nivån på ATP-pensionen. Då stabiliseras kvoten mellan pensioner och lönesumma, fast på olika nivåer beroende på hur hög tillväxt som antagits.

Den stabilitet i förmånerna som ATP-systemet ger medför en påtaglig instabilitet i förhållande till de yrkesaktivas inkomster.

Motsvarande tillväxtkänslighet finns också vad gäller folkpensioneringen och KBT. Folkpensionsförmånerna bestäms i fast penningvärde, varför relationen mellan utgifter och avgiftsunderlag bestäms av den ekonomiska tillväxten. Det samlade pensionssystemets långsiktiga finansiella tillväxtberoende uppvägs dock i någon mån av att stigande ATP-pensioner minskar behovet av pensionstillskott och KBT. Men detta får, genom eftersläpningen i ATP, genomslag först på lång sikt.

Det är således i grunden sättet att värdesäkra intjänade pensionsrätter och utgående pensioner som skapar denna finansiella instabilitet i pensionssystemet. Folkpension och ATP räknas upp med inflationen genom att de uttrycks i basbelopp som i sin tur följer konsumentprisindex. Det gäller såväl intjänade pensionsrätter under tiden som yrkesverksam som utgående pension efter pensioneringen. Det innebär att värdet av pensionsrätten sedan den väl intjänats enbart följer inflationen, medan den samhällsekonomiska utvecklingen inte har någon betydelse.

I en växande ekonomi utgör värdesäkringen i sig ett för pensionärerna oförmånligt inslag i pensionssystemet. Den garanterar visserligen pensionsförmånernas köpkraft, men genom att dessa inte följer med den reala inkomstutvecklingen sjunker deras relativa värde i förhållande till den allmänna standardstegringen.

Inom ATP-systemet uppvägs detta av 15-årsregeln, dvs. att tilläggspensionen baseras på inkomsterna under de 15 bästa inkomståren i stället för inkomsten under varje år som förvärvsaktiv.

Den genomsnittliga storleken på nybeviljade pensioner beror således på inkomstnivån under tidigare år. Om de 15 bästa inkomståren inträffar under de år som närmast föregår pensioneringen är det inkomstläget 7 - 8 år före pensioneringen som bestämmer pensionsnivån. För många

är det inkomsten ännu längre tillbaka i tiden som ligger till grund för denna nivå.

Ju lägre inkomsttillväxten är under de 15 bästa åren och tiden fram till pension, desto större blir den nybeviljade pensionen i förhållande till de yrkesaktivas inkomster vid samma tillfälle. Ju lägre tillväxt desto högre blir ingångspensionerna i förhållande till de yrkesarbetandes inkomster. Effekten blir än mer påtaglig om tillväxttakten avtar. Om inkomsttillväxten helt skulle upphöra efter en tillväxtperiod och de reala inkomsterna därefter ligga helt stilla, skulle det likväl ta 15 år, och i verkligheten ännu längre tid, innan nivån på nybeviljade pensioner slutar stiga.

Pensionsutgifterna stiger inte plötsligt till ett väsentligt högre procenttal av lönesumman. Vad som händer är att systemet successivt fylls på med personer som tjänat in pensionsrättigheter under den tid då tillväxten var högre. Varje ny årskull kommer med större och större anspråk på pensionssystemet. Först när alla som arbetat under den expansiva perioden hunnit pensioneras stabiliseras pensionsutgifternas andel av lönesumman och då på en högre nivå.

När pensionen väl är fastställd är den realt värdesäkrad. Det innebär att vid en real tillväxt i ekonomin minskar värdet av pensionen i förhållande till de yrkesaktivas inkomster. Pensionen för en enskild pensionär släpar således efter de yrkesaktivas inkomster. Denna eftersläpning av pensionerna blir mer uttalad ju högre tillväxten är. Om inkomsttillväxten är t.ex. 2 % per år har gapet mellan pensionen och de yrkesarbetandes genomsnittsinkomster vidgats med 35 % efter 15 år som pensionär.

I samband med det utredningsarbete som gjordes i början av 1950-talet och som föregick ATP-beslutet övervägdes att låta pensionerna i stället följa tillväxten i lönerna. Detta hade bl.a. medfört att pensionerna skulle ha utvecklats i takt med löntagarnas standard och på köpet skulle systemet i finansiellt avseende blivit följsamt till den ekonomiska utvecklingen.

Det fanns två skäl till att man emellertid valde värdesäkring framför standardsäkring av intjänad pensionsrätt. För det första fanns en strävan att sätta ingångspensionen relativt högt i förhållande till inkomsten vid pensioneringstillfället. Pensioneringen skulle inte vara förenad med en alltför kraftig inkomstminskning. För att pensionssystemet inte skulle bli alltför kostsamt kompenserades den höga ingångspensionen med att den sedan inte räknades upp vid en real tillväxt. En standardsäkring hade, för att rymmas inom den finansiella ram som stod till buds, tvingat fram lägre ingångspension för att systemet skulle kunna ha råd med att ge standardökningar under pensionstiden. Man prioriterade således möjligheten att ge en relativt hygglig pension till nyblivna pensionärer framför att låta pensionärerna ta del i standardtillväxten under pensionsperioden. Detta torde även spegla de preferenser som de flesta pensionärer har. Pensionen blir relativt sett högre vid yngre pensionsår då "konsumtionskapaciteten" är högre, för att senare när krafterna avtar visserligen vara realt oförändrad men inte följa med den allmänna standardstegringen i samhället.

För det andra låg ett trygghetsmoment i att pensionernas köpkraft säkrades. En löneindexering hade visserligen gett en sannolik real standardökning över tiden för pensionärerna, men också en risk för att pensionernas köpkraft vissa år minskade. Värdesäkringen kan ses som en försäkring mot att realinkomsten reduceras för en grupp som har svårt att kompensera sig för detta.

Denna kombination av hög ingångspension och en acceptabel nivå på avgiftsuttaget kräver emellertid en tillväxt i ekonomin. I och med att förhållandet mellan värdet på pensionsförmånerna och de yrkesaktivas inkomster är beroende av tillväxten varierar det nödvändiga avgiftsuttaget till pensionssystemet med tillväxttakten.

Skillnad i nödvändigt avgiftsuttag beroende på tillväxttakt förstärks av det fasta inkomsttaket i ATP-systemet. Vid en hög tillväxt är det på sikt fler som får inkomster över taket på 7,5 basbelopp, som inte ligger till grund för pensionsförmåner men väl ingår i avgiftsunderlaget, än vid en låg tillväxt. Vid en hög tillväxt sätter taket en spärr på framtida pensionsutbetalningar från det allmänna systemet, vilket inte i alls samma utsträckning blir fallet vid en låg tillväxt. Därmed förstärks pensionssystemets tillväxtberoende. Det är dock först på lång sikt denna effekt blir märkbar.

Det fasta inkomsttaket i förmånsberäkningen medför också en instabilitet och osäkerhet sett ur den enskilde individens synvinkel. Hur hög pension det offentliga systemet kommer att ge i förhållande till inkomsterna under de yrkesverksamma åren blir för stora grupper beroende av den framtida inkomstutvecklingen. Trots att man sätter av samma andel av sin inkomst i avgift till pensionssystemet blir kompensationsgraden i det offentliga systemet lägre vid en hög tillväxt. Det råder således en osäkerhet om hur mycket pensionsavgiften till det offentliga systemet är värd i termer av framtida pension. För att uppnå samma kompensationsgrad måste en högre andel av inkomsten sättas av till pensionsändamål om tillväxten blir hög än om den blir låg.

De relativt långvariga perioder med låg ekonomisk tillväxt som förekommit sedan 1970-talets mitt har uppenbarat pensionssystemets dåliga följsamhet till den långsiktiga ekonomiska tillväxten. Det har medfört en finansiell ansträngning för systemet, som tillfälligtvis kan mötas med AP-fonden. Men på sikt reser det krav på avgiftshöjning. Sålunda bedömer Riksförsäkringsverket att en avgiftshöjning från 13 % till 17 % under 1990-talet är nödvändig för att klara ATP-systemets långsiktiga finansieringsbehov.

Dagens offentliga pensionssystem är i grunden ett fördelningssystem. Utbetalda pensioner skall finansieras löpande med de lagstadgade socialavgifterna på löneinkomster och andra förvärvsinkomster. På lång sikt bärs socialavgifterna av löntagarna. På kort sikt kan en höjd avgift reducera vinstandelen, men i ett längre perspektiv bestäms vinstnivån av internationellt givna avkastningskrav. Detta innebär att pensionerna finansieras ur nationalinkomstens löneandel. Om pensionerna växer snabbare än lönesumman, måste avgiften förr eller senare höjas och följaktligen begränsa utrymmet för lönehöjningar.

3.5.1. Allmänt

Den bärande tanken när ATP-systemet infördes var att alla skulle få ett tillskott till folkpensionen som stod i viss proportion till de inkomster de haft under den förvärvsverksamma delen av livet, den s.k. inkomstbortfallsprincipen. De förhållanden som förelåg på 1950-talet ansågs orättvisa, eftersom bl.a. offentlighetsanställda och industritjänstemän hade inkomstrelaterade tjänstepensioner, medan arbetare och andra grupper hade enbart folkpension. De avtalsreglerade pensionerna stod som förebild för ATP-systemet.

Medan folkpensionen ger ett grundskydd lika för alla är ATP uppbyggt enligt den s.k. inkomstbortfallsprincipen på så sätt att pensionens storlek relateras till den standard som individen hade under sina bästa inkomstår under livet. Inkomster mellan ett och 7,5 basbelopp är pensionsgrundande för ATP. ATP-pensionen baseras på de 15 bästa inkomståren och för att ha rätt till oreducerad pension är det tillräckligt med 30 år med pensionsgrundande inkomst.

ATP-systemet försågs alltså redan vid införandet med regler som i olika avseenden inskränkte inkomstbortfallsprincipen. Syftet med reglerna var på ett ganska blandat sätt fördelningspolitiska. Man ville t.ex. beakta att vissa människor hade högre inkomster under en förhållandevis kort del av det yrkesverksamma livet, vilket var ett syfte med regeln om de 15 bästa åren som pensionsbestämmande. På detta sätt speglar pensionen inte individens hela livsinkomst utan bara inkomsten under ett begränsat antal år. På motsvarande sätt innebär 30-årsregeln – i ATP-systemets fullfunktionsstadium – att det, trots att pensionsrätt kan intjänas under 49 år, är tillräckligt med inkomster överstigande ett basbelopp under 30 år för att oreducerad tilläggspension skall utges.

Tillsammans innebär 15- och 30-årsreglerna att personer med mycket olika livsinkomster kan ha rätt till lika stora pensioner och, omvänt, att personer med lika stora livsinkomster kan erhålla pensioner som är väsentligt olika stora. Med en pensionsålder på 65 år kan pensionsrätt för ATP intjänas fr.o.m. 16 t.o.m. 64 års ålder. Eftersom pensionens storlek bestäms av de 15 bästa inkomståren, är det i pensionshänseende likvärdigt om man förvärvsarbetar de erforderliga 30 åren eller i sammanlagt 49 år. Två personer med samma årsinkomster under livet får samma årliga pension, även om den ene börjar arbeta vid 16 års ålder och den andre först vid fyllda 35 år och trots att den förste under livet betalar in sammanlagt 63 % högre avgifter. Dessa högre avgifter ger sålunda i dag inte något extra utbyte i pensionshänseende.

Man kan dessutom arbeta deltid en stor del av livet utan att pensionen påverkas. En person, som arbetar t.ex. först halvtid i 15 år och sedan heltid i 15 år, får lika stor pension som i det fall han eller hon arbetar heltid i 30 år, trots att personen i det senare fallet betalar in 33 % mer i pensionsavgift.

30-årsregeln innebär också att en person, som efter 30 års förvärvsarbete i Sverige är berättigad till oreducerad ATP, kan arbeta många år i ett annat land och tjäna in ytterligare en tämligen stor pension.

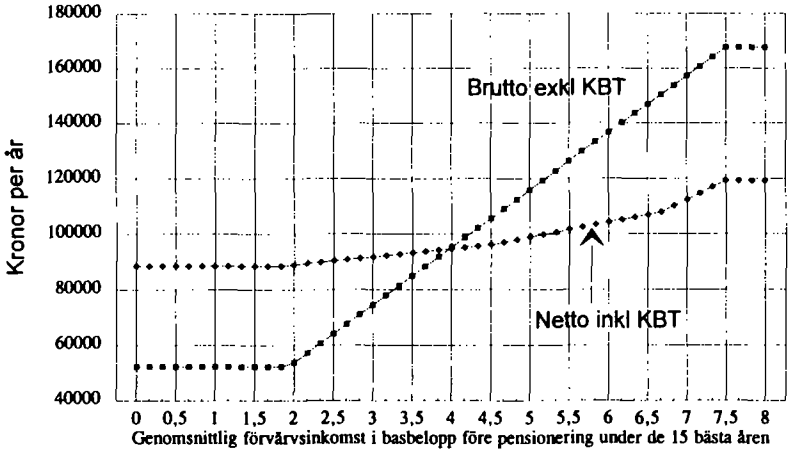
Utfallet av 15- och 30-årsreglerna beror framför allt på hur livsinkomsten fördelas över tiden. Individer som har en ojämn inkomstnivå över tiden och individer som arbetar kort tid får ut relativt sett mer av ATP än de som har en jämn inkomstprofil och arbetar lång tid. Reglerna för ATP i kombination med ekonomisk tillväxt gör också att de gynnas som har sina bästa inkomstår i slutet av livet. Det innebär att personer t.ex. i karriäryrken ofta får ett högre utbyte av ATP i förhållande till inbetalda avgifter än personer i yrken med en mera jämn inkomstnivå under livet. Takregeln i ATP-systemet kan emellertid verka i motsatt riktning. Eftersom avgifter tas ut även på inkomster över 7,5 basbelopp medan dessa inkomster inte är pensionsgrundande, missgynnas höginkomsttagare. Vid ekonomisk tillväxt i samhället kommer allt fler individer att få en allt större del av sina inkomster ovanför taket. För dessa personer förlorar ATP alltmer sin roll som inkomstrelaterad pension.

Utformningen av det nuvarande grundskyddet med successiv avtrappning av olika grundförmåner mot ATP-pension innebär att även personer med lägre inkomster får ett tämligen litet utbyte av ATP. Årsinkomster under ett basbelopp är inte ATP-grundande. Pensionstillskottets avräkning krona för krona mot ATP-pensionen innebär att, för en ensamstående ålderspensionär, en medelinkomst under de 15 bästa inkomståren på 1,925 basbelopp eller 67 800 kr per år uttryckt i 1994 års priser inte ger något tillskott till pensionen. En årsinkomst under den nivån påverkar således inte den faktiska pensionen på annat sätt än att de kan ha betydelse för att uppfylla 30-årsregeln inom ATP.

Vidare medför det särskilda grundavdraget för pensionärer vid beskattning (vilket avtrappas mot ATP och avtalspension) ett lägre reellt utbyte av en intjänad ATP-pension som understiger ca 2 basbelopp. Avtrappningen av det särskilda grundavdraget innebär att marginaleffekterna inom de aktuella inkomstintervallen (ca 52 000 - 105 000 kr för ensamstående respektive ca 46 000 - 93 000 kr för gifta år 1994) är högre för pensionärer än för löntagare och uppgår till 51 % vid en kommunalskatt på 31 %.

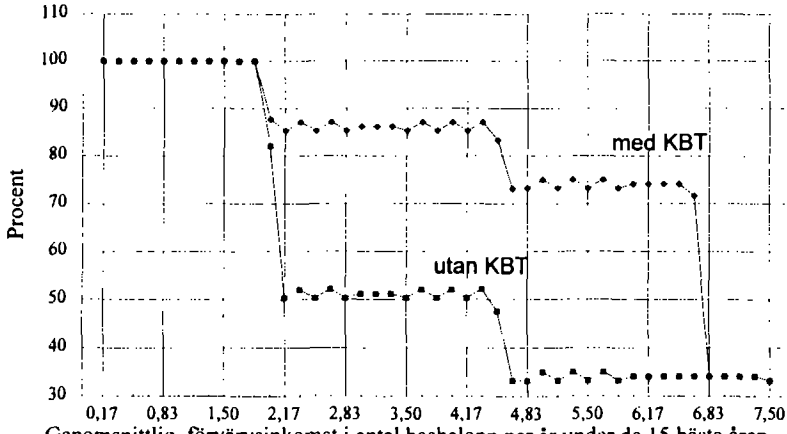
Sambandet mellan förvärvsinkomst och pension är således svagt i lägre inkomstskikt, vilket är än mer markant för pensionärer med rätt till KBT. Detta illustreras av diagram 3.1, som visar bruttopension exkl. KBT och pension efter skatt inkl. KBT för olika nivåer på den tidigare förvärvsinkomsten för en ensamstående pensionär. KBT har beräknats efter en hyra på 3 500 kr per månad och med en ersättningsgrad på 90 %. För beräkning av ATP förutsätts full intjänandetid och medelinkomsten för de 15 bästa åren antas motsvara förvärvsinkomsten i diagrammet.

Diagram 3.1 Bruttopension exkl. KBT och pension efter skatt inkl. KBT vid olika nivå på förvärvsinkomst som yrkesaktiv



De sammanlagda marginaleffekterna för en ensamstående pensionär (vid 31 % kommunalskatt) framgår av diagram 3.2. Med marginaleffekt menas den del av ATP-pensionen som inte ger någon faktisk ökningen av den disponibla inkomsten till följd av minskat pensionstillskott, minskat KBT och ökad skatt. Diagrammet redovisar marginaleffekternas storlek för olika nivåer på förvärvsinkomsten under de 15 bästa inkomståren (full intjänandetid för ATP förutsätts).

Diagram 3.2 Marginaleffekter, dvs. andel av ökad ATP som inte ger ökad nettopension, vid olika nivå på förvärvsinkomst som yrkesaktiv



3.5.2 Utfall för kvinnor och män

Under de drygt 30 år som gått sedan ATP infördes har förvärvsfrekvensen bland kvinnor ökat, och därmed har skett en kraftig ökning av andelen kvinnor som tjänat in rätt till ATP. Andelen kvinnor med pensionsgrundande inkomst är nu nästan lika hög som för männen i så gott som samtliga åldersklasser. Det gäller för både kvinnor med och kvinnor utan minderåriga barn. Skillnaden i förvärvsfrekvens är störst bland de äldsta, 55 - 64 åringarna, där 83 % av kvinnorna jämfört med 92 % av männen hade tjänat in ATP-poäng år 1992. Denna skillnad återspeglar det förhållandet att kvinnor i de äldre generationerna har haft ett helt annat förvärvsmönster än yngre kvinnor. Jämförelser i övriga åldersklasser visar på en skillnad mellan män och kvinnor på högst ett par procentenheter.

Den successivt ökade förvärvsfrekvensen bland kvinnor visar sig också i en växande andel ATP-pensionärer bland yngre ålderspensionärer. Statistiken över intjänad ATP-rätt bland de förvärvsarbetande pekar mot att andelen kvinnliga ålderspensionärer med ATP kommer att fortsätta att öka och allt mer närma sig männens nivå, dvs. så gott som samtliga ålderspensionärer framöver kan förväntas uppbära ATP.

Nästan lika många kvinnor som män tjänar således numera in egen ATP, men kvinnornas ATP-rätt är fortfarande lägre än männens. Kvinnors lägre årliga ATP-poäng återspeglar det faktum att kvinnor har lägre årsinkomst i genomsnitt än män. Lönenivån inom kvinnodominerade yrken är oftast relativt sett lägre än inom typiskt manliga yrkesområden. Därtill arbetar kvinnor deltid i större utsträckning än män. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) år 1992 har 43 % av kvinnorna på arbetsmarknaden deltidsarbete jämfört med 9 % av männen.

15- och 30-årsreglerna gynnar personer med kort förvärvstid och ojämn inkomstnivå över tiden. Till den kategorin kan, förutom personer i yrken med lång studietid och ett markerat karriärinslag i löneutvecklingen samt andra som har sina bästa inkomstår sist under den yrkesaktiva delen av livet, höra kvinnor som under en period avstår helt eller delvis från förvärvsarbete på grund av vård av barn och som därefter ökar sin arbetstid fram till pensioneringen.

30-årsregeln ger kvinnor och män möjlighet att stanna hemma under i stort sett en tredjedel av den förvärvsaktiva tiden för att ta hand om barn eller ägna sig åt hemarbete på heltid - eller syssla med annat som inte ger pensionsrätt - utan att ATP-pensionen reduceras på grund härav. Fr.o.m. år 1982 kan dessutom föräldrar, som vårdat barn under tre års ålder och därför inte intjänat någon pensionspoäng under året, få tillgodoräkna sig detta år som poängår. Denna möjlighet har utnyttjats i ringa omfattning, vilket kan tolkas som att de flesta kvinnor räknar med att ändå få minst 30 intjänade ATP-år. Statistiken över andelen kvinnor med pensionsgrundande inkomst visar också att förvärvsfrekvensen för yngre kvinnor är hög i alla åldrar. Det tyder på att kvinnor med små barn numera i de flesta fall inte lämnar arbetsmarknaden för någon längre period utan fortsätter att förvärvsarbeta, åtminstone på deltid.

Syftet med 15-årsregeln var primärt att ge de försäkrade del av den standardhöjning som ägt rum under den tid han eller hon tjänat in sin pensionsrätt, dvs. närmast en ersättning för att pensionsrätten gjordes pris- och inte löneindexerad. Någon avsikt att med regeln ge ett särskilt skydd för personer som deltidsarbetar viss del av förvärvslivet och heltidsarbetar under andra perioder fanns inte vid tillkomsten av ATP-systemet. Emellertid är 15-årsregeln så konstruerad att den öppnar möjligheter för kvinnor – och män – att arbeta deltid en stor del av livet utan att det påverkar ATP-pensionens storlek. Det är främst en utökad arbetstid under de sista förvärvsåren som innebär att pensionen till följd av 15-årsregeln kan öka i icke obetydlig mån. 15 år med heltidsinkomster tidigt i förvärvslivet och därefter deltidsarbete lång tid ger – till följd av den prisindexering som gäller för intjänad pensionsrätt i nuvarande regelsystem – inte alls samma utbyte.

Enligt Pensionsarbetsgruppens uppfattning tyder emellertid tillgänglig statistik över deltidsarbetande i olika åldersgrupper på att kvinnor som deltidsarbetar när de är unga och i yngre medelåldern inte i någon större utsträckning faktiskt utnyttjar sig av de möjligheter som ATP-systemet i sin nuvarande konstruktion medger att under de sista åren som förvärvsarbetande öka arbetstiden för att med tillämpning av 15-årsregeln tjäna in minst 15 års pensionsrätt på grundval av heltidsarbete. Det skulle således peka mot att ATP-systemets 15- och 30-årsregler inte skulle ha kommit att vara till särskild fördel för kvinnor som grupp, även om detta ibland är fallet för enskilda kvinnor, liksom för enskilda män.

Samma slutsats, dvs. att ATP:s intjänanderegler inte främst gynnar kvinnorna som grupp, har Ann-Charlotte Ståhlberg kommit fram till i sin expertbilaga till Pensionsarbetsgruppens betänkande Kvinnors ATP och avtalspensioner (SOU 1994:22). Ståhlberg har studerat pensionspoängutvecklingen för män och kvinnor i olika socioekonomiska grupper (indelning i tre grupper för tjänstemän och två grupper för arbetare) och har därvid inte funnit något stöd för uppfattningen att 15-årsregeln särskilt skulle gynna kvinnor. 15-årsregeln har betydelse för personer med en brant inkomstutveckling (som i sig kan bero på såväl karriär som övergång från deltids- till heltidsarbete) och till den kategorin hör en större andel av männen än av kvinnorna. Tjänstemän på mellannivå och högre tjänstemän, som inte har inkomster över ATP-taket, tillhör de grupper för vilka 15-årsregeln har störst betydelse.

Ståhlberg redovisar i sin rapport en beräkning av relationen mellan förväntade förmåner och avgiftsinbetalningar till pensionssystemet (förmåns/kostnadskvoten) för olika socioekonomiska grupper.

I förmåns/kostnadskvoten sätts således individens livspension, dvs. summa pensionsutbetalningar under livet, i relation till summa avgiftsinbetalningar under den yrkesaktiva tiden. Kvinnor lever emellertid i genomsnitt fyra år längre som pensionärer än män. Inom det allmänna pensionssystemet är en man och en kvinna som gjort lika stora årliga avgiftsinbetalningar (dvs. med likadana livsinkomstprofiler) berättigade till lika stora årliga pensioner, men kvinnan får således (på grund av högre medellivslängd) högre livspension. Det innebär att förmåns/kost-

nadskvoten beräknas till ett högre värde för henne än för mannen, trots lika stora årsinkomster både som aktiva och som pensionärer. Om förmåns/kostnadskvoten i stället hade beräknats med antagande om att kvinnor lever lika länge som män hade således den beräknade kvoten för olika grupper av kvinnor varit lägre än vad tabellerna 3.1 och 3.2 utvisar.

Kalkylerna avser personer födda åren 1944 - 1950. Individernas inkomster efter år 1990 (det sista året med faktiska uppgifter) har antagits vara realt oförändrade. Karriäreffekter och eventuellt ändrat förvärvsmönster efter 40 - 45 års ålder har alltså inte kunnat beaktas.

I tabell 3.4 redovisas den av Ståhlberg sålunda beräknade förmåns/kostnadskvoten i ATP. Av tabellen framgår t.ex. att förmåns/kostnadskvoten för alla män är 0,83, vilket innebär att för varje inbetald avgiftskrona till ATP får män i genomsnitt 83 öre i ATP-pension. En hög kvot betyder att varje inbetald avgiftskrona har gett mer i ATP-pension än vad fallet är för grupper med en låg förmåns/kostnadskvot, dvs. ju högre kvot, desto mer i utbyte.

Enligt beräkningarna får män genomsnittligt sett ett något större utbyte av ATP än kvinnor. Störst utbyte får kvinnliga högre tjänstemän, som har en kvot på 1,06. Minst gynnade är kvinnor i gruppen okvalificerade arbetare. För varje krona de betalat i ATP får de igen bara 64 öre.

Tabell 3.4 Förmåns/kostnadskvoten i ATP för årsklasserna 1944 - 1950

Socioekonomisk grupp	Förmåns/kostnadskvoten
Män	
Högre tjänstemän	0,84
Tjänstemän på mellannivå	0,88
Lägre tjänstemän	0,84
Kvalificerade arbetare	0,82
Okvalificerade arbetare	0,77
Alla män	**0,83**
Kvinnor	
Högre tjänstemän	1,06
Tjänstemän på mellannivå	0,88
Lägre tjänstemän	0,73
Kvalificerade arbetare	0,79
Okvalificerade arbetare	0,64
Alla kvinnor	**0,78**

Källa: A-C Ståhlberg. SOU 1994:22

Resultatet blir annorlunda då hänsyn tas även till folkpensionen. Kalkylerna visar då att kvinnor får ut mer i pension i förhållande till inbetalda avgifter än män (se tabell 3.5). Det hänger samman med att folkpensionen utgår med samma belopp till alla oberoende av tidigare inkomster. Kvinnor, som i genomsnitt har lägre inkomster och kortare förvärvstid än män, har således betalat mindre avgifter än män för en lika stor förmån.

De som enligt tabell 3.5 får minst utbyte av inbetalda avgifter är män i kategorin högre tjänstemän. Till den kategorin hör personer som under en förmodligen stor del av livet har haft inkomster över ATP-taket. En stor del av deras livsinkomst är således avgiftsgrundande men inte pensionsgrundande.

En annan anledning till resultatet att kvinnor får ut mer i sammanlagd pension i förhållande till inbetalda avgifter är, som tidigare påpekats, mäns och kvinnors olika livslängd. Lika stor avgiftsinbetalning ger samma årliga pensionsrätt för män och kvinnor, trots att kvinnor lever längre och således uppbär pension under fler år.

Tabell 3.5 Förmåns/kostnadskvoten i ATP och folkpension (inkl. pensionstillskott) för årsklasserna 1944 - 1950

Socioekonomisk grupp	Förmåns/kostnadskvoten
Män	
Högre tjänstemän	0,73
Tjänstemän på mellannivå	0,79
Lägre tjänstemän	0,78
Kvalificerade arbetare	0,79
Okvalificerade arbetare	0,82
Alla män	**0,77**
Kvinnor	
Högre tjänstemän	1,06
Tjänstemän på mellannivå	1,03
Lägre tjänstemän	1,01
Kvalificerade arbetare	1,06
Okvalificerade arbetare	1,05
Alla kvinnor	**1,04**

Källa: A-C Ståhlberg. SOU 1994:22

3.6 Skattefinansiering och effekter på arbetsutbudet

Det allmänna pensionssystemet utgör en betydande del av den offentliga sektorns åtagande. Utgifterna för pensioner (inkl. delpension och KBT), som beräknas ha uppgått till 185 miljarder kr under år 1993, svarar för drygt en femtedel av de totala offentliga utgifterna (exkl. räntebetalningar). Något mer än hälften av de offentliga transfereringarna till hushållen utgörs av ålders- eller förtidspensioner. Främst till följd av ATP-systemets mognad och ett snabbt växande antal förtidspensionerade har pensionsutgifterna under de senaste decennierna ökat snabbare än de offentliga utgifterna generellt.

Mätt som andel av BNP har de offentliga utgifterna för pensionsändamål ökat med sex procentenheter och svarar därmed för nära en tredjedel av uppgången i den offentliga utgiftskvoten från 42 % till 60 % som ägt rum under de två senaste decennierna.

Den offentliga sektorns konsumtion och transfereringar innebär att resurser i ekonomin omfördelas mellan individer och mellan olika

användningsområden. Denna omfördelning påverkar i sig den samhällsekonomiska utvecklingen och välfärden. Den offentliga sektorns verksamhet är, sett ur strikt samhällsekonomisk synvinkel, förenad med både kostnader och intäkter.

Kostnaderna är främst knutna till skattefinansieringen. De offentliga utgifterna finansieras till 85 - 90 % med skatter eller sociala avgifter som i stor utsträckning har karaktären av skatt. Resterande del utgörs bl.a. av avkastningen på AP-fonden, som i sin tur i grunden är uppbyggd med skattemedel. För närvarande är dock en stor del av de offentliga utgifterna lånefinansierade, vilket ger upphov till framtida räntebetalningar som måste finansieras med skatter.

Skattefinansiering kan ofta vara förenad med en samhällsekonomisk kostnad till följd av att skatter "stör" den marknadsmässiga prisbildningen, vilket medför att resurserna i ekonomin används på ett mindre effektivt sätt än om de fördelats mellan olika ändamål direkt på marknaden. Skatter kan medföra att kostnaden för de nyttigheter som finansieras med skatt inte blir synliga för den enskilde och kan därför inte vägas mot att använda resurserna till andra ändamål. Skatter skapar en skillnad mellan å ena sidan det ekonomiska utfallet för den enskilde individen av ett ekonomiskt beslut och å andra sidan de samhällsekonomiska konsekvenserna av beslutet. Den s k skattekilen kan medföra att resurser inte kommer till användning eller att de används på ett ineffektivt sätt. Skatter i sig, dvs. bortsett från vad de finansierar, reducerar därmed den samlade inkomsten i ekonomin. En krona som dras in i skatt har en kostnad för samhället vilket innebär att den verksamhet eller omfördelning som kronan finansierar måste värderas till mer än en krona.

Hur skatterna påverkar ekonomiska beslut bestäms av den förändring i skatteuttag som blir följden av beslutet. Storleken på de indirekta samhällsekonomiska effekterna av skattesystemet är därför i första hand avhängiga marginaleffekterna i systemet snarare än det genomsnittliga skatteuttaget. Därför är den s k skattekilen ett bättre mått beskattningens samhällsekonomiska effekter. Skattekilen mäter den förändring i skattebelastning som en viss förändring av inkomsten ger upphov till.

Storleken på skattekilen definierad som den samlade marginaleffekten av inkomstskatt, sociala avgifter, mervärdeskatt m.m. för arbetsinkomster sänktes genom skattereformen från drygt 70 % till ca 60 %.

Men även på utgiftssidan har den offentliga sektorn liknande indirekta ekonomiska kostnader. De olika transfereringssystemen, inkl. pensionssystemet, innehåller ofta marginaleffekter genom att arbetsinkomster minskar förmåner. Dessa har samma betydelse för vilka ekonomiska drivkrafter enskilda individer möter i olika situationer, och därmed deras beslutsfattande, som skattesystemets marginaleffekter. Den samhällsekonomiska kostnaden är beroende av den totala marginaleffekten av både skatter och bidrag. Nu kan dock olika grupper i sitt ekonomiska beslutsfattande vara olika känsliga för marginaleffekter i skatte- respektive bidragssystemen varför de ekonomiska konsekvenserna kan skilja sig åt.

Mot kostnaderna för finansieringen av den offentliga sektorns åtaganden skall vägas intäkter av dessa i form av positiva effekter på den samhällsekonomiska utvecklingen. Investeringar i infrastruktur, utbildning m.m. kan ge en samhällsekonomisk avkastning som överstiger vad den enskilde ser. Utan skattefinansierade subventioner av dessa investeringar skulle de få för liten omfattning. En offentligt finansierad vård och omsorg kan, förutom humanitära och fördelningspolitiska fördelar, bidra till ett högre arbetsutbud genom att underlätta deltagande i arbetslivet. Det innebär att en krona i offentliga utgifter genom sådana indirekta effekter mätt i samhällsekonomiska termer blir värd mer än en krona.

Men en stor del av det offentliga åtagandet är inte motiverat av effektivitetsskäl, utan av fördelningspolitiska överväganden. Den offentliga sektorn åstadkommer en betydande omfördelning av resurser mellan olika grupper i samhället. Denna omfördelning skall i ett övergripande välfärdsperspektiv tillmätas ett värde som kan kompensera den effektivitetsförlust som finansieringen kan innebära.

Under år 1993 finansierades 21 % av utbetalda pensioner (exkl. KBT) med allmänna skattemedel över statsbudgeten. Intäkter från folkpensionsavgiften på 5,66 %, räknat som påläggsprocent på lönesumman exkl. sociala avgifter, svarade för 20 %. ATP-avgiften på 13 % av lönesumman finansierade 47 % av pensionerna. Resterande del - 13 % - finansierades med avkastningen på AP-fonden. Även om således fyra femtedelar av pensionsutgifterna finansierades med avgifter och fondavkastning som är knutna till pensionssystemet och därför i en bokföringsmässig mening inte kallas skatter, är det allmänna pensionssystemet sett ur ekonomisk synvinkel i huvudsak skattefinansierat.

Allmänt sett kan en skatt definieras som en obligatorisk avgift eller inbetalning som inte är knuten till individuella förmåner som motsvarar avgiftens storlek. På kollektiv nivå finns det naturligtvis ett samband mellan t.ex. inkomstskatter och förmåner i form av försvar, utbildning, vård etc. Men det som gör den till en skatt är att det saknas en individuell koppling.

Att en avgift formellt är kopplad till en förmån reducerar inte dess karaktär av skatt. De avgifter som finansierar de offentliga välfärdssystemen är till stor del knutna till de olika förmåner de finansierar. De som betalar pensionsavgift har i de flesta fall också rätt till pension. Men denna koppling gäller bara på kollektiv nivå, inte för den enskilde individen. Avgiften blir för individen en skatt.

En obligatorisk och med skatteuppbörden samordnad avgift behöver inte å andra sidan inte utgöra en skatt. Om det finns en direkt individuell koppling, så att avgiften finansierar en förmån vars tilldelning är beroende av hur mycket som betalats in är den inte en skatt. Detta gäller i viss utsträckning för socialförsäkringen där transfereringar till stor del är inkomstrelaterade. Även om anslutningen till en försäkring är obligatorisk utgör avgiften en försäkringspremie och inte en skatt om förmånerna är beräknade på försäkringsmässiga grunder. Försäkringsmässigheten innebär bl.a. att värdet av den förväntade förmånen, t.ex. pensionen, då direkt motsvarar de avgifter som betalats in.

Även om det finns ett direkt samband mellan avgift och förmån kan en obligatorisk avgift bli en skatt om förmånen ligger på en nivå som överstiger vad den enskilde själv skulle välja. Han eller hon kan föredra högre konsumtion av något annat än försäkringsskydd. Ett pensionssystem kan betraktas som en omfördelning av inkomster över livscykeln. Ett obligatoriskt system innebär att man tvingas omfördela inkomster i en viss omfattning och i en viss riktning. Om denna omfördelning blir alltför omfattande blir avgiften/premien en skatt. Några kan ju då föredra att behålla en större del av inkomsten vid unga år därför att de värderar andra tjänster eller varor högre än det offentliga pensionsskyddet. Då skulle det finnas ett skatteelement även i ett renodlat försäkringssystem.

Folkpensionen är med detta synsätt helt skattefinansierad. Det är uppenbart vad gäller den del som finansieras med budgetmedel och därmed med skatter som helt saknar samband med pensionssystemet. Men även folkpensionsavgiften är en skatt. Folkpension utgår till alla pensionärer oavsett hur mycket som arbetsgivaren eller de själva betalat in i folkpensionsavgift. Några kommer att få ut mer i folkpension än vad som motsvaras av deras inbetalningar av folkpensionavgifter, andra får ut mindre. Men det väsentliga i skattesammanhang är emellertid effekterna på marginalen. En inkomstökning, och därmed ökade folkpensionsavgifter, leder inte till högre folkpension. Tvärtom är folkpensionen genom det inkomstprövade pensionstillskottet negativt relaterad till tidigare förvärvsinkomster. Därför är hela folkpensionsavgiften att betrakta som en skatt.

ATP-förmånerna är beroende av förvärvsinkomsten. Därmed finns en individuell koppling mellan hur mycket som betalats i ATP-avgift och storleken på ATP-pensionen. Problemet är att sambandet mellan avgift och förmån är svagt. Även ATP-avgiften måste därför till stor del betraktas som skatt.

För det första tas ATP-avgift ut även på årliga inkomster som understiger ett basbelopp, trots att dessa inte ger några ATP-poäng. ATP-avgift på inkomster under ett basbelopp är således skatt. På marginalen är det dock i första hand de som har så låga årliga förvärvsinkomster som berörs. Det kan t.ex gälla ungdomar som feriearbetar och som arbetsgivaren utan ATP-avgift således (teoretiskt) hade kunnat betala mer.

Vidare ger låga inkomster ingen reell ATP-pension, eftersom pensionstillskottet avräknas fullt ut mot ATP-pensionen. För en ensamstående pensionär innebär det att tidigare förvärvsinkomster upp till 1,92 basbelopp (vilket motsvarar 67 800 kr år 1994) saknar betydelse för storleken på folkpension och ATP sammantaget. För den som förvärvsarbetar färre än 30 år kan dock ytterligare år med låga inkomster ha betydelse.

En del av ATP-avgiften används till att betala förtids-och efterlevandepensioner och är således en ren riskförsäkring. Till den delen är ATP-avgiftens skatteinnehåll varierande beroende på hur stor risken är att avlida i förtid eller bli förtidspensionerad.

Förutsatt att pensionsgrundande inkomster över ett basbelopp tjänats in under 30 år, är det vid beräkning av ATP-pensionen bara inkomsterna under 15 år av förvärvslivet som har betydelse. Om man räknar med drygt 40 år som en normal yrkesperiod är det således bara under drygt en tredjedel av denna tid som inkomst och inbetalda ATP-avgifter påverkar pensionsförmånen.

Utbytet, i form av framtida pension, av en inkomstökning under de 15 bästa åren är i gengäld mycket hög. Man skulle därför kunna se det som att en inkomst- och avgiftsökning under de 15 bästa åren ger mer i förmåner än vad som betalas in i avgift, dvs. en subvention i stället för skatt.

Vidare kan ofta den enskilde i förhand inte kan veta vilka inkomstår som blir de 15 bästa. Det finns alltid en viss osäkerhet om den framtida inkomstutvecklingen. Även om det i efterhand visar sig att årets inkomst inte får någon betydelse för ATP-pensionen, kan den enskilde ha agerat som om den skulle ha det. Under året har ATP-avgiften då inte uppfattats som en skatt och inte heller haft de ur ekonomisk synvinkel negativa effekterna på t.ex. arbetsutbudet. Men det omvända gäller naturligtvis också - inkomstår som den enskilde inte räknat med skulle påverka pensionsnivån visar sig göra det, därför att möjligheterna att tjäna in hög pensionsrätt senare visar sig vara mer begränsade än planerat.

ATP-avgift tas ut på hela inkomsten trots att inkomstdelar över 7,5 basbelopp (på årsbasis) inte ger pensionsrätt i ATP. För den som har förvärvsinkomster över 7,5 basbelopp ger därför en inkomstökning - t.ex. på grund av ökad arbetstid - inte någon ökning alls i ATP-förmånerna. Däremot ökar den inbetalda avgiften. För dessa inkomsttagare - ca 15 % av männen och 2,5 % av kvinnorna - är därför ATP-avgiften över förmånstaket helt och hållet att betrakta som en skatt på marginalen. De angivna andelarna av inkomsttagarna som har så höga inkomster avser genomsnittet av alla förvärvsarbetande under ett givet år. Den andel som under sina 15 bästa inkomstår räknat över hela förvärvslivet har inkomster över 7,5 basbelopp bör rimligen vara väsentligt högre. Med en tillväxt i ekonomin kommer också andelen med inkomster över taket att öka. Av dagens 30-åringar kan, vid 2 % årlig tillväxt, ca en tredjedel av männen och en tiondel av kvinnorna räkna med att under sina 15 bästa år ha inkomster över taket. Skattedelen i ATP-avgiften kommer således att växa över tiden.

Den i skattelagstiftningen fastställda s.k. särskilda löneskatten är en social avgift som belastar icke förmånsgrundande inkomster, t.ex. arbetsinkomster för en pensionär. Denna särskilda löneskatt avser att motsvara skattedelen i de sociala avgifterna. Den är beräknad så att den inbegriper hela folkpensionsavgiften och halva ATP-avgiften. Den schablonen används även vid beräkning av skattekilens storlek.

Pensionsarbetsgruppen uppskattar att för ett genomsnitt av yrkesarbetande är ca 8 procentenheter av ATP-avgiftens 13 % att betrakta som skatt. Samma andel bör då gälla för AP-fondens avkastning, eftersom fonden är uppbyggd med ATP-avgifter. Det allmänna pensionssystemet

finansieras därmed till fyra femtedelar med skatter. Pensionssystemets bidrag till den samlade marginaleffekten på 60 % kan uppskattas till 5 - 6 procentenheter.

Till den del ATP-avgiften inte är att betrakta som skatt är den att jämställa med en försäkringspremie. Om det finns ett direkt samband mellan avgift och förmån, så att den enskilde individen som pensionär får tillbaka ett belopp som helt motsvarar vad som betalats in under yrkesperioden, kan den likställas med en löneinkomst.

De ur samhällsekonomisk synvinkel negativa konsekvenserna av höga marginaleffekter i skattesystemet har främst knutits till dessa effekters påverkan på arbetsutbudet. Det är då inte enbart effekter på arbetsutbudet i traditionell mening - valet mellan heltid- och deltidsarbete, benägenhet att arbeta övertid etc. - utan effekter i vidare mening, innefattande även kompetensutveckling, utbildning m.m., som höjer produktivitet och framtida inkomster.

En omvandling av pensionsavgiften från skatt till försäkringspremie skulle inte påverka den disponibla inkomsten. Samma avgift skall betalas; det är i stället kopplingen till förmånerna som ändras. Teoretiskt skall en på så sätt reducerad skattekil, som inte påverkar inkomsten, ha entydigt positiva effekter på arbetsutbudet. I samband med skattereformen gjordes flera försök att empiriskt uppskatta vilken betydelse en reduktion av marginaleffekterna i skattesystemet skulle ha på arbetsutbudet. Några av dessa studier tydde på att en lägre skattekil på lång sikt skulle kunna få betydande positiva effekter på arbetsutbudet. Andra studier indikerade att effekterna inte är så stora. Det är därför svårt att dra några entydiga slutsatser.

Inom pensionssystemet kompenseras dessutom de negativa effekterna på arbetsutbudet till följd av dess bidrag till skattekilen av andra inslag. Genom att 15- och 30-årsreglerna är relativt förmånliga för dem som arbetar en kort tid stimulerar pensionssystemet ett deltagande i arbetslivet. Det ger en hög utdelning att arbeta åtminstone på deltid för att uppfylla 30-årsregeln, vilket skulle kunna ha till effekt att främst kvinnor med barn väljer att deltidsarbeta framför att helt avstå från förvärvsarbete.

Den höga avkastningen på inkomster under de 15 bästa åren stimulerar till ökat arbetsutbud under de åren. Speciellt mot slutet av den yrkesverksamma perioden och för personer för vilka den aktuella årsinkomsten med stor säkerhet kommer att räknas in bland de 15 bästa åren, borde ATP-systemet ha en stimulerande effekt på arbetsutbudet. ATP-reglerna kan således i viss mån ha effekten att arbetsutbudet omfördelas över livscykeln än att enbart minska det totala arbetsutbudet.

Pensionssystemet påverkar arbetsutbudet också genom att styra pensionsåldern. Den normala pensionsåldern är beslutad på kollektiv nivå, trots att den individuella arbetsförmågan och arbetsviljan kan vara mycket skiftande. Det finns i dag möjligheter att skjuta upp pensionen och i gengäld få en högre årlig pension som betalas ut under en (statistiskt sett) kortare period. Inkomster intjänade efter 64 års ålder är dock inte pensionsgrundande, varför det ekonomiska utbytet av att arbeta

vid högre åldrar än den formella pensionsåldern inte blir så stort. Detta förstärks av marginaleffekterna i inkomstskatteskalan - pensionärer med hög pension riskerar att hamna över brytpunkten i skatteskalan. Pensionärer med lägre inkomst drabbas av marginaleffekter i KBT och det särskilda grundavdraget.

Skattekilen på arbetsinkomster påverkar inte bara utbudet av arbetskraft, utan har även betydelse för omfattningen på den informella "svarta" sektorn, där ersättningen för arbete undanhålls beskattning och inga arbetsgivarvgifter betalas. Utformningen av pensionssystemet har här två effekter. För det första bidrar pensionernas finansiering till att höja den skattekil, som gör "svart" arbete lönsamt. För det andra ökar lönsamheten av "svart" arbete genom att pensionsförmånerna baseras bara på delar av inkomsterna under yrkeslivet. Det är bara sådana inkomster som ligger till grund för beskattning som ger pensionsrätt. Men i dagens system går det att undanhålla inkomster från beskattning utan att det behöver få konsekvenser för pensionsförmånerna, eftersom dessa kan tjänas in vid ett annat tillfälle. I ett pensionssystem där alla inkomster har betydelse är det förenat med en förlust av framtida pension att inte redovisa alla inkomster vid beskattningen.

Motiven för att skattefinansiera konsumtion eller transfereringar är endera att det kan bidra till en ökad samhällsekonomisk effektivitet eller att det har en omfördelande effekt. Det finns vissa rena effektivitetsskäl för ett obligatoriskt pensionssystem. Men det ger inte argument för ett system finansierat med skatter. Som har framgått av tidigare avsnitt har det samlade pensionssystemet relativt svaga omfördelande effekter. ATP-systemet är regressivt, dvs. höginkomsttagare tenderar att gynnas genom att få högre förmåner i förhållande till den avgift de betalat in i jämförelse med grupper med lägre inkomster. I gengäld har folkpensionssystemet fördelningseffekter som går i motsatt riktning. Det är också folkpensionen som gör att kvinnorna som grupp kommer bättre ut i det allmänna pensionssystemet än männen. Inom ATP-systemet är utfallet ungefär lika för både män och kvinnor

Ur fördelningspolitiskt synvinkel är pensionssystemet ineffektivt och det är inte motiverat med en så hög andel skattefinansiering.

3.7 Pensionssystemet och sparandet

Pensionssystemets utformning har potentiellt stor betydelse för sparandet i ekonomin. Utan ett offentligt organiserat pensionssystem skulle pensionen för de flesta vara det viktigaste sparmotivet. Genom att det offentliga pensionssystemet är uppbyggt som ett fördelningssystem där pensionerna finansieras löpande med avgiftsintäkter, behövs inget individuellt sparande för att täcka det grundläggande pensionsskyddet. Dagens aktiva får i stället förlita sig på att nästa generation uppfyller det sociala kontrakt som pensionssystemet utgör. Det offentliga systemet ger också pension på en nivå som innebär att motiven att spara till kompletterande pension är relativt begränsade.

Trots detta har pensionssystemet svarat för en betydande del av sparandet i den svenska ekonomin. Under ATP-systemets uppbyggnadsskede på 1960- och 1970-talen var avgiftsuttaget högre än vad som krävdes för att ge inkomster som motsvarade utbetalningarna av ATP-pensioner. Detta överskott fonderades i AP-fonden. Tillsammans med den successivt växande avkastningen på fonden stod ATP-systemet därmed för ett betydande sparande. I början på 1970-talet uppgick AP-fondssparandet, dvs. AP-fondens årliga tillväxt till följd av avgiftsöverskott samt räntor och utdelningar på fondens tillgångar, till motsvarande 4 - 5 % av BNP. Det skall jämföras med att den totala nettosparkvoten vid den tiden uppgick till 13 - 14 %.

Därefter har AP-fondens sparande minskat i omfattning och motsvarade under de första åren på 1990-talet 2 - 3 % av BNP. Men eftersom samtidigt det totala sparandet i ekonomin också minskat är AP-fondssparandets relativa betydelse lika stor i dag som för två decennier sedan. Även inom ramen för avtalspensioner och privata pensionsförsäkringar har det successivt skett en betydande fonduppbyggnad och sparandet i dessa system uppgick mot slutet av 1980-talet till 3 % av BNP.

Det totala sparandet i den svenska ekonomin har trendmässigt minskat under efterkrigstiden. Det är en utveckling Sverige delar med de flesta andra industriländer, men nedgången har varit mer uttalad i vårt land. Mot den bakgrunden har det varit ett centralt mål för den ekonomiska politiken att öka sparandet.

Den djupa lågkonjunkturen i början på 1990-talet har medfört att den totala sparkvoten i ekonomin under år 1993 hamnade på den lägsta nivån hittills under efterkrigstiden. Nedgången i sparandet motsvarades av en ännu större nedgång i investeringarna, medan bytesbalansen - det finansiella sparandet - förbättrats. Samtidigt har det ägt rum en kraftig förskjutning från offentligt till privat sparande. Hushållens sparande har ökat snabbt och ligger på en historiskt sett mycket hög nivå. I gengäld har sparandet i den offentliga sektorn försämrats kraftigt.

Det låga sparandet kan dock inte i sig anses utgöra något primärt problem för den svenska ekonomin. Avgörande för en återhämtning är, förutom en ökad inhemsk och utländsk efterfrågan, dels att investeringarna ökar och därmed i förlängningen tillväxt och sysselsättning, dels att de offentliga finanserna saneras för att förhindra att statsskuldsutvecklingen blir ohanterlig.

Bestämmande för investeringsutvecklingen är främst efterfrågeutvecklingen i Sverige och på exportmarknaderna samt förväntade vinstnivåer och ränteläget. Däremot har omfattningen på det inhemska sparandet, med den internationellt integrerade kapitalmarknad som i dag råder, knappast någon direkt betydelse för investeringsaktiviteten.

Sparandenivån spelar inte heller någon större roll för den realekonomiska utvecklingen på längre sikt. Det är nivån på investeringarna i vid mening, inkluderande investeringar i humankapital, som tillsammans med hur effektivt ekonomin förmår ta till vara produktiva resurser som bestämmer den ekonomiska tillväxten. Att stimulera sparandet är inte en

väg att öka tillväxten, utan då är förbättrade incitament för investeringar mer betydelsefulla.

Motivet för ett ökat sparande på samhällelig nivå hänger i stället samman med hur den konsumtionsökning som investeringar och tillväxt ger upphov till skall fördelas över tiden. Även om sparandet saknar betydelse för den realekonomiska utvecklingen, dvs. för tillväxten i BNP, bestäms inkomstutvecklingen av sparandet. Om investeringarna ökar utan att sparandet förstärks kommer det att manifesteras i ett underskott i bytesbalansen, dvs. det ökade reala sparandet motsvaras av minskat finansiellt sparande och en upplåning utomlands. Denna skuldsättning leder till framtida räntebetalningar till utlandet som begränsar nationalinkomsten och konsumtionsutrymmet. Investeringarna finansieras antingen av dagens yrkesaktiva genom ett högre sparande eller skjuts upp till morgondagens aktiva genom en upplåning utomlands.

Det är naturligt att en temporär investeringsuppgång finansieras med upplåning utomlands. Avkastningen på investeringarna kommer att betala räntorna på upplåningen. Om däremot nivån på sparandet tenderar att även långsiktigt vara lägre än den nivå på investeringarna som krävs för att uppnå en tillfredsställande tillväxt kan man tala om ett strukturellt sparandeunderskott. Detta förefaller ha varit fallet under 1970- och 1980-talen då bytesbalansen - dvs. skillnaden mellan sparande och investeringar - visade underskott i stort sett varje år trots att investeringarna var otillräckliga. En tänkbar förklaring till detta är att institutionella förhållanden - skatter, socialförsäkringssystemets utformning och svårigheter att upprätthålla ett tillräckligt offentligt sparande - medförde att den långsiktiga sparkvoten i ekonomin blev för låg.

Avgörande för en bedömning av behovet av framtida sparande och eventuella åtgärder för att höja detta är därför vilka krav på investeringar som långsiktigt kommer att ställas för att uppnå en tillfredsställande ekonomisk tillväxt. Det är uppenbart att det förutsätter en högre investeringsnivå än i dag. De flesta prognoser förutspår också en investeringsuppgång under de närmaste åren på 1990-talet. Dessa prognoser visar emellertid även att förstärkningen av bytesbalansen trots investeringsökningen kommer att fortsätta. Det innebär att sparandet beräknas öka och åtminstone under 1990-talet kommer att vara mer än tillräckligt för att erbjuda en inhemsk finansiering av investeringarna.

Den demografiska utvecklingen en bit in på nästa sekel, med fler äldre per person i yrkesaktiv ålder utgör ett skäl för att öka sparandet nu, i synnerhet som demografin är relativt gynnsam under det närmaste decenniet. Ett ökat sparande kan på sikt utjämna konsumtionsutrymmet. Den ökade försörjningsbördan efter år 2005 kommer att begränsa konsumtionen för de som då är yrkesaktiva. Detta kommer att manifesteras bl.a. i ökade pensionsutbetalningar och ökade utgifter för vård och omsorg. Genom att redan nu höja avgifter och skatter till dessa system för dagens aktiva till nivåer som överstiger dagens utgifter, alternativt reducera förmånsnivåerna, och på det sättet bygga upp fonder, skulle det vara möjligt att i framtiden undvika avgiftshöjningar. Det skulle också innebära en omfördelning mellan generationer. Dagens aktiva får betala

en del av sina anspråk på framtida konsumtion. Det innebär att man höjer sparandet nu för att kunna reducera det i framtiden.

För att ett ökat pensionssparande skall bidra till ett ökat samhälleligt sparande får emellertid inte annat sparande i ekonomin inte påverkas negativt. Om t.ex. budgetunderskottet blir i motsvarande grad högre kommer en fondering bara att svara mot en större statsskuld som också skall betalas av framtida generationer. Effekten blir i princip densamma, om än med en annan fördelning, om i stället hushållens sparande och förmögenhetsbildning reduceras. Framtida generationer kommer då att ärva en mindre nettoförmögenhet.

Saneringen av de offentliga finanserna gäller mer sparandets fördelning än dess nivå. Den offentliga sektorns finansiella sparande har under de senaste åren försämrats kraftigt. I år beräknas det finansiella sparandeunderskottet i den konsoliderade offentliga sektorn (dvs. stat, kommun och socialförsäkring sammantagna) uppgå till 165 miljarder kronor, vilket är mer än exempelvis de samlade utgifterna för ålderspension. Till större delen är underskottet en följd av lågkonjunkturen. Men en icke obetydlig del kan betraktas som strukturellt, dvs. ett underskott som skulle kvarstå även vid ett normalt konjunkturläge. En sanering av de offentliga finanserna är en nödvändig förutsättning för en återhämtning i ekonomin. Ett bristande förtroende för förmågan att åtminstone på sikt bromsa den snabba ökningen av den offentliga nettoskulden riskerar att leda till förväntningar om framtida hög inflation och därmed höga räntor, som i sin tur kan hejda den uppgång i produktion och investeringar som inletts.

Det jämfört med andra länder låga sparandet i Sverige har varit särskilt markant vad gäller hushållens sparande. Under senare delen av 1980-talet var hushållens sparkvot under några år t.o.m. negativ, dvs. konsumtionsutgifterna översteg inkomsterna. Sedan dess har emellertid hushållssparandet stigit med över 15 procentenheter av hushållens disponibla inkomster. Detta har bidragit till att fördjupa lågkonjunkturen. Den relativt höga tillväxt under senare delen av 1990-talet (som bl.a. regeringens prognoser innebär) förutsätter att hushållens sparande reduceras från dagens extremt höga nivå.

Hushållens sparande bör långsiktigt vara väsentligt högre än under 1980-talet. Saneringen av de offentliga finanserna bör därför ske utan att det leder till en alltför kraftig minskning av hushållssparandet.

Slutsatsen är att det finns två mål för sparandet. Det ena är att det totala sparandet skall ligga på en nivå som kan finansiera investeringarna och under det närmaste decenniet vara något högre än så för att utjämna konsumtionsutrymmet mellan generationer. Det målet tycks, med en hygglig ekonomisk utveckling, kunna uppfyllas under 1990-talet. Utvecklingen efter sekelskiftet är mer svårbedömd, men med en långsammare tillväxt finns det, om det inte vidtas några åtgärder, en risk för att det totala sparandet återigen försvagas.

Det andra målet är att reducera det finansiella underskottet och på sikt uppnå en ekonomisk balans i den offentliga sektorn. En viktig del i den offentliga sektorns sparande är det sparande som sker inom ATP-systemet genom att avgiftsintäkter och avkastning på AP-fonden

sammantaget överstiger utbetalda ATP-pensioner. Det är emellertid ett sparande som med nuvarande nivå på avgiftsuttaget framgent kommer att reduceras.

Pensionsutgifterna kommer under de närmaste decennierna växa i en takt på nära 2 % per år i reala termer och i stor utsträckning oberoende av hur hög tillväxten i avgiftsunderlaget blir. Det innebär att sparandet i det offentliga pensionssystemet i hög grad bestäms av vilken tillväxttakt som kommer att råda. Prognoser visar att vid låg tillväxt blir sparandet, med oförändrat avgiftsuttag, snart negativt - AP-fonden minskar och töms så småningom.

En sådan utveckling skulle sannolikt bidra till att minska det totala sparandet i samhället. Till viss del skulle det kompenseras av att trovärdigheten i dagens pensionssystemet minskar vid en låg tillväxt, vilket i sin tur stimulerar ett privat sparande.

Även med en god ekonomisk tillväxt kommer dock det offentliga pensionssystemets sparande att minska. Med en tillväxt runt 3% per år under resten av 1990-talet beräknas ändå AP-fondssparandet bli halverat. Det finns således skäl att överväga åtgärder som ökar sparandet inom det offentliga pensionssystemet.

4. Reformens huvudsakliga inriktning

4.1 Behovet av en reform

Regeringens förslag: En genomgripande reform av det allmänna pensionssystemet vidtas med syfte att göra det mer följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen samt att stärka sambandet för den enskilde mellan avgift och förmån. Ålderspensionssystemet skall därmed bli mer robust mot ekonomiska och demografiska växlingar.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna instämmer i behovet av en reformering av det allmänna pensionssystemet. Många av remissinstanserna framhåller att dagens pensionssystem inte är finansiellt stabilt på längre sikt och att betydande problem kommer att uppstå några år in på 2000-talet om inga åtgärder vidtas. Några remissinstanser betonar vikten av att förändringsarbetet inleds nu och inte skjuts på framtiden. Ett fåtal remissinstanser anser dock att nuvarande ordning i huvudsak är bra och att endast mindre förändringar är påkallade.

Skälen för regeringens förslag: Dagens allmänna pensionssystem uppfyller på väsentliga punkter inte de krav som måste ställas på ett pensionssystem. Svagheterna i nuvarande ordning har efter hand kommit

att bli allt mer framträdande. Pensionssystemets möjligheter att infria gjorda åtaganden är därmed hotade.

Det finns därför starka skäl för en reformering av pensionssystemet, med inriktning på att göra det mer följsamt mot samhällsekonomin, stärka sambandet mellan förvärvsinkomster och pension samt bidra till ett ökat sparande.

Enligt Pensionsarbetsgruppens bedömning är pensionssystemet i sin nuvarande utformning inte tillräckligt robust mot framtida ekonomiska och demografiska påfrestningar. Åtagandena i dagens system saknar därför den trovärdighet som krävs. För att skapa trovärdighet i pensionssystemet är en reform som undanröjer osäkerheten med dagens ordning påkallad.

Ett bibehållande av dagens ordning riskerar att längre fram tvinga fram drastiska förändringar, med stora retroaktiva effekter som följd. Om beslut om ett reformerat system fattas nu, finns ett större handlingsutrymme vad gäller övergångsregler som kan motverka retroaktiva effekter.

Regeringen delar Pensionsarbetsgruppens mening att starka skäl talar för att nu genomföra en genomgripande reform som leder fram till ett nytt, moderniserat pensionssystem. Att begränsa reformen till smärre förändringar innebär att en stor del av de problem som vi pekat på i det föregående skulle finnas kvar.

Villkoren i ett pensionssystem bör vara så stabila som möjligt. Den som är pensionär eller har få år kvar till pension har små reella möjligheter att påverka sin ekonomiska situation och kompensera förändringar i pensionsförmånerna. Retroaktiva effekter av förändrade pensionsregler är naturligtvis mest uttalade för äldre personer, men kan även göra sig gällande för yngre.

En reformering av pensionssystemet förutsätter därför att de pensionsåtaganden som gjorts inom ramen för dagens system i huvudsak infrias. En reformering får inte leda till att värdet av de pensionsförmåner som har tjänats in av dagens yrkesaktiva påtagligt förändras. Viss hänsyn måste även tas till dem som planerat framtida förvärvsarbete m.m. med utgångspunkt från gällande regler.

Att låta farhågor för retroaktiva effekter förhindra en reformering och lämna alltför långtgående garantier för pensionerna innebär en risk att dessa på sikt tränger undan och tvingar fram förändringar i andra utgiftssystem, där de oönskade effekterna kan vara betydligt större än vad förändringar inom pensionssystemet kan komma att medföra.

Ett alternativ till en genomgripande reform är successiva förändringar. Sådana skulle emellertid innebära en fortsatt osäkerhet om framtida pensionsvillkor. Robustheten i systemet blir svagare. Det skulle riskera att bli föremål för ständigt återkommande justeringar. Den ekonomiska osäkerhet som vidlåder dagens system skulle ersättas med en politisk osäkerhet om hur anpassningen till förändrade förutsättningar senare skulle komma att utformas.

Kraven på långsiktighet och stabilitet leder enligt regeringens bedömning till slutsatsen att en reformering av pensionssystemet bör vara

så genomgripande som krävs för att det nya system som etableras kan vara i funktion under lång tid framöver. En reform bör syfta till att skapa ett självständigt ålderspensionssystem som inte kräver återkommande beslut. De generationer som är unga i dag skall få besked om hur villkoren för deras pensionering kommer att gestalta sig.

Kravet på stabilitet i pensionsvillkoren kräver samtidigt att övergången till ett reformerat pensionssystem som till stora delar bygger på andra principer än det nuvarande sker under en lång period. Det reformerade pensionssystem som regeringen nu föreslår tar i första hand sikte på yngre generationer som tillbringar sitt yrkesverksamma liv med de förvärvs- och familjemönster som råder i dag. De som redan är pensionerade eller har få år kvar till pension skall inte beröras av reformen vad avser nya principer för intjänande och värdering av pensionsrätt.

Med hänsyn till allvaret i de ovan nämnda problem som föranleder en reform är det angeläget att reformen beslutas och börjar få effekt inom de närmaste åren. Genom att nu lägga riktlinjer för ett finansiellt robust system undanröjs den osäkerhet om framtida pensioner som finns i dag och som sannolikt bidragit till att fördjupa lågkonjunkturen. En reformering av intjänandereglerna får omedelbara effekter vad gäller t.ex. skattetrycket. Det närmaste decenniets relativt gynnsamma demografiska utveckling, med en något minskande andel äldre i befolkningen, talar också starkt för att en reform inte bör vänta.

4.2 Ett offentligt och obligatoriskt system

Regeringens förslag: Ett offentligt och obligatoriskt pensionssystem skall även fortsättningsvis utgöra grunden för den enskildes pensionsskydd.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser kommenterar inte denna grundprincip. Några remissinstanser, bl.a. *LO* och *PRO*, menar att detta är ett mycket betydelsefullt och grundläggande ställningstagande som de hälsar med tillfredsställelse.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande offentliga pensionssystem utgör ett socialt kontrakt mellan generationer. Dagens yrkesaktiva svarar för äldre generationers pension i utbyte mot att kommande generationer kommer att göra detsamma. Ett sådant socialt kontrakt förutsätter obligatorium.

Effektivitetsskäl talar för att anslutning till ett pensionssystem bör vara obligatoriskt. Om anslutningen vore frivillig skulle några - av oförstånd eller medvetet - kunna helt avstå från pensionsskydd eller välja ett alltför litet pensionsskydd. Dessa kan ändå räkna med att få någon form av försörjning på ålderdomen eller vid varaktig sjukdom, eftersom ingen lämnas helt utan försörjning. En sådan trygghet skulle även omfatta den

som haft de ekonomiska möjligheterna att teckna och därmed finansiellt bidra till en pensionsförsäkring. Det finns därför skäl att bibehålla ett obligatoriskt system.

Som i det följande kommer att framgå föreslår regeringen att det reformerade pensionssystemet i likhet med i dag i huvudsak finansieras enligt fördelningsprincipen, dvs. utgående pensioner finansieras med löpande avgiftsintäkter. Ett sådant system förutsätter en obligatorisk anslutning. Det är ett kontrakt mellan generationer och det kräver att det tillkommer nya försäkringstagare i tillräcklig omfattning. Det kan svårligen hanteras på en försäkringsmarknad där enskilda individer väljer om de vill delta eller ej.

Vidare bör enligt regeringens mening värdet av intjänade pensionsförmåner följa pris- och löneutvecklingen. Det vore emellertid svårt för ett enskilt försäkringsbolag, vars intäkter inte med automatik kan överensstämma med den samhällsekonomiska tillväxten, att värde- eller standardsäkrade pensionsförmåner. I stället måste, i vart fall på sikt, uppräkningen av pensionsförmånerna knytas till avkastningen på fonderade medel. Ett pensionssystem, där förmånerna skall följa den allmänna inkomsttillväxten och inte till stor del vara beroende av räntenivå och kapitalavkastning, måste därför organiseras som ett obligatoriskt och kollektivt system.

Effektivitetsskäl kan också tala för en offentlig administration. I en ordning med konkurrerande försäkringsbolag skulle tillkomma kostnader för marknadsföring, försäljning m.m., vilka kan undvaras i ett offentligt system. Ett till sina villkor reglerat grundläggande pensionsskydd är också en förhållandevis homogen tjänst, där kostnader för marknadsföring m.m. inte skulle uppvägas av större mångfald i utbudet av pensionslösningar. Ett offentligt system kan också utnyttja administrativa stordriftsfördelar som ger en mer kostnadseffektiv hantering av systemet.

Det finns därför starka skäl för att det grundläggande pensionsskyddet skall vara obligatoriskt och förbli en gemensam angelägenhet som administreras av det offentliga.

Ett obligatoriskt system med offentlig administration innebär en offentlig finansiering. Detta behöver inte innebära att pensionssystemet blir skattefinansierat. Även om pensionsavgiften är obligatorisk och betalas till en offentlig myndighet kan den utformas som en försäkringspremie snarare än en skatt.

4.3 Grundskydd och standardskydd

Regeringens förslag: Det allmänna pensionssystemet skall även fortsättningsvis omfatta ett ekonomiskt skydd för dem som haft låga eller inga förvärvsinkomster och förmåner som baseras på hur stora förvärvsinkomsterna varit under yrkeslivet.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som redovisar någon ståndpunkt i denna fråga - bl.a. *LO, PRO, Försäkringsöverdomstolen* och *Försäkringskasseförbundet* - ställer sig samtliga bakom pensionsarbetsgruppens bedömning.

Skälen för regeringens förslag: Dagens pensionssystem ger ett grundskydd i form av folkpension och pensionstillskott som garanterar dem som haft låga inkomster en skälig ekonomisk standard som pensionär. Förmånerna från den allmänna tilläggspensioneringen baseras däremot på de förvärvsinkomster den enskilde tidigare haft. Enligt regeringens mening bör det offentliga systemet även fortsättningsvis svara för både grundskydd och standardskydd i form av inkomstrelaterad pension.

Det är för den enskilde naturligt att eftersträva ett pensionsskydd som ger förmåner som står i relation till inkomsterna under den förvärvsaktiva perioden. Den ekonomiska standarden som pensionär skall inte avvika alltför mycket från den man vant sig vid som yrkesaktiv.

Det viktigaste skälet för att det obligatoriska offentliga systemet även framgent bör omfatta en del som baseras på inkomstbortfall är att dagens system är av den karaktären och att en övergång till ett offentligt system med enbart grundskydd skulle vara förenat med höga avgifter för den enskilde. Om det offentliga pensionssystemet skulle begränsas till att i framtiden ge enbart grundskydd måste den som önskar en inkomstbaserad pension utöver grundskyddet betala pensionsavgifter även till ett kompletterande system. Samtidigt måste de pensionsförmåner som finns intjänade i ATP-systemet infrias. Finansieringen av dessa måste i huvudsak ske med löpande avgiftsintäkter. Dessa belastar även yngre generationer, som har låg intjänad ATP-rätt. Den samlade avgiftsbelastningen för den som utöver grundpensionen från det offentliga systemet vill ha en inkomstrelaterad pension skulle därför komma att bli mycket hög.

De fördelningsmässiga krav som kan ställas på pensionssystemet bör inte heller begränsas till att avse enbart grundskyddet, utan bör även omfatta en betydande del av pensionsskyddet därutöver. Det gäller främst att differentiering av förmåner mellan män och kvinnor med avseende på skillnader i livslängd inte bör ske vad beträffar den inkomstbaserade pensionen.

Ett sammanhållet system ger också bättre garantier för ett tillfredsställande grundskydd. Legitimiteten i ett pensionssystem stärks om alla oavsett inkomst får en betydande del av sitt pensionsskydd från det. Att separera grundskydd och inkomstbortfall i olika system riskerar att leda till en press på att nivån på grundskyddet hålls nere.

Det kan inte heller uteslutas att många har en viss "närsynthet", dvs. tenderar att i yngre år underskatta sitt behov av pensionsskydd på ålderdomen. Det är en mycket stor andel av inkomsten som under i princip hela den yrkesverksamma perioden måste avsättas för att en tillfredsställande pension skall kunna uppnås. Speciellt i unga år kan det vara många som, i ett frivilligt system, skulle frestas att avstå från pensionssparande.

Det kan vidare finnas en tendens att underskatta att den allmänna standardstegringen i samhället innebär att kraven på levnadsstandard som framtida pensionär stiger. En obligatorisk inkomstrelaterad pensionsförsäkring fyller funktionen att förhindra att den enskilde gör en välfärdsförlust genom att fördelningen av inkomsten över livscykeln inte blir den han eller hon egentligen skulle välja med full överblick över hela livscykeln.

4.4 Ett pensionssystem med oförändrad omfattning och roll

Regeringens förslag: Förmånerna i det reformerade pensionssystemet skall, vid dagens medellivslängd, allmänt sett ligga på ungefär samma nivå som i dagens system. Taket för pensionsgrundande inkomster skall räknas upp i takt med den allmänna standardökningen.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Landsorganisationen*, jämte bl.a. *PRO* och *Försäkringsöverdomstolen*, menar att den obligatoriska pensionen skall bibehållas på dagens nivå och att avtalspensioner och individuella pensioner skall utgöra kompletteringar. Andra remissinstanser, bl.a. *Länsrätten i Uppsala, Svenska arbetsgivareföreningen* anser att ett reformerat system bör ha en lägre kompensationsnivå än dagens system. *Konjunkturinstitutet* framhåller att behovet av utgiftsnedskärningar i den offentliga sektorn aktualiserar en avvägning av pensionsskyddet gentemot andra delar av socialförsäkringen och den offentliga konsumtionen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens mening är de grundläggande problemet med dagens pensionssystem inte att pensionsförmånerna generellt sett är för höga utan hänger främst samman med systemets finansiering och den bristande kopplingen till samhällsekonomin. Det finns därför inte skäl att allmänt försämra förmånerna i det offentliga systemet. Däremot följer av kravet på större följsamhet till samhällsekonomin att förmånerna blir sämre om den ekonomiska tillväxten blir svag. Det stora underskott i den offentliga sektorns finanser som för närvarande råder kan också, mot bakgrund av pensionernas betydelse för de offentliga finanserna, föranleda en omprövning av de närmaste decenniernas utgifter för ålderspension inom ramen för nuvarande system. På lång sikt bör emellertid det allmänna pensionssystemet ge ett pensionsskydd som, vid dagens nivå på medellivslängden, har samma omfattning som ATP-systemet.

Den rollfördelning som i dag råder mellan å ena sidan det allmänna och å andra sidan de avtalsreglerade och individuella pensionssystemen är väl avvägd. Det offentliga systemets uppgift skall vara att svara för grundskyddet och större delen av inkomstskyddet. Grundskyddet skall enligt förslaget vara på en nivå som ligger klart över vad som krävs för en "skälig levnadsstandard" enligt socialtjänstlagens mening.

Ett riktmärke för reformen skall vara att det nya pensionssystemet vid en normal samhällsekonomisk utveckling skall ge samma ersättning för förvärvsinkomster som dagens system. Det skall delvis ses som en konsekvens av en strävan att det allmänna systemet skall ge både grundskydd och pension baserad på inkomstbortfall. En reducerad kompensationsnivå skulle medföra att grundskyddet i praktiken skulle dominera i det offentliga systemet och inkomstbortfallsprincipen tappa sin betydelse.

Avgiften till ett obligatoriskt system, som ger förmåner som överstiger vad den enskilde själv skulle välja i ett frivilligt system, får karaktären av skatt. För att undvika detta bör avgifterna och kompensationsnivån sättas med utgångspunkt från att de flesta kompletterar den offentliga pensionen med avtalspension och eventuellt även privata pensionsförsäkringar.

Av delvis samma skäl finns det anledning att bibehålla ett tak för de pensionsgrundande inkomsterna. Det är inte rimligt att i ett obligatoriskt system ge pensionsrätt för hur höga inkomster som helst. Det offentliga systemet skall därmed inte stå för hela pensionsskyddet, speciellt inte för grupper med höga inkomster. Det finns fördelar med att en icke oväsentlig del av det samlade pensionsskyddet hanteras av parterna på arbetsmarknaden och därmed avvägs mot utrymmet för andra löneförmåner. Avtalspensionerna är obligatoriska gentemot den enskilde individen. Av samma skäl som för det offentliga systemet finns därför skäl att dessa inte blir för omfattande. Det är rimligt att det samlade pensionsskyddet innefattar en tredje och helt frivillig del vars omfattning och utformning den enskilde själv kan styra. Även hänsyn till det samhälleliga sparandet talar för att de till viss del fonderade avtalspensionerna och sparande i individuella pensionsförsäkringar ges ett utrymme. Men det privata pensionssparandet skall ha karaktären av extra tillskott. Det offentliga systemet och den komplettering som avtalspensionerna ger skall tillgodose ett fullt tillfredsställande pensionsskydd.

Den rollfördelning som i dag råder mellan det samlade pensionssystemets tre delar bör sålunda bestå även i framtiden. De fördelningspolitiska inslag som påverkar utformningen av det allmänna systemet bör inte minska i betydelse vid en allmän standardstegring. Taket för pensionsgrundande inkomster i det offentliga systemet skall därför räknas upp i takt med den allmänna standardstegringen. Med dagens prisindexerande förmånstak skulle det allmänna pensionssystemet på sikt, i takt med den ekonomiska standardutvecklingen, komma att för de allra flesta omvandlas till ett grundpensionssystem. Kompensationsnivå skulle med automatik komma att reduceras. En strikt bibehållen ordning skulle därför kunna ses som en principiellt viktig reformering av nuvarande system.

Regeringens förslag: I det reformerade pensionssystemet skall förmånerna baseras på förvärvsinkomsterna under hela livet. Alla inkomster under taket för pensionsrätt skall i pensionshänseende väga lika tungt oavsett när under förvärvslivet de tjänats in. Det skall inte finnas någon övre åldersgräns för intjänande av pensionsgrundande inkomster. Förmånerna i det reformerade pensionssystemet skall vara avgiftsbestämda, till skillnad från förmånsbestämda som i dag.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker att pensionssystemet skall vara avgiftsbestämt. I något fall, bl.a. *Länsrätten i Uppsala*, påpekas dock att detta innebär en viss osäkerhet för den enskilde individen om den framtida pensionen.

Att hela livsinkomsten skall ligga till grund för ålderspensionen tillstyrks av många remissinstanser. De flesta remissinstanserna bl.a. *Landsorganisationen* menar dock att livsinkomstprincipen måste kompletteras med fördelningspolitiska inslag som kompenserar dem som till följd av sjukdom, arbetslöshet m.m. får låg livsinkomst. Några remissinstanser, bl.a. *Försäkringskasseförbundet* och *TCO*, pekar på att den framtida arbetsmarknaden kan komma att ställa andra krav än dagens, bl.a. i form av återkommande studier, och att pensionssystemet inte får hämma en anpassning till dessa krav. Några remissinstanser, bl.a. *Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott*, avvisar helt livsinkomstprincipen.

Skälen för regeringens förslag: Ett grundläggande syfte med en reformering av pensionssystemet är att stärka sambandet mellan förvärvsinkomst och pension. Grundprincipen inom det reformerade pensionssystemet skall vara att förvärvsinkomsten under hela livet skall påverka pensionen, inte bara inkomsten under vissa år eller upp till en viss ålder. Vidare skall varje förmånsgrundande inkomst ha lika stor betydelse oavsett när den tjänats in.

Med dagens ordning där endast förvärvsinkomster under ett begränsat antal år under yrkeslivet har betydelse för pensionsförmånerna, ges den som under en period avstått från förvärvsarbete eller arbetat deltid möjlighet att i pensionshänseende kompensera detta under andra år. Det gäller bl.a. kvinnor som avstått förvärvsarbete för att vårda barn.

Enligt regeringens mening skall pensionssystemets intjänanderegler inte generellt utformas utifrån de fördelningspolitiska hänsyn som finns anledning att ta. Arbetsgruppens material tyder på att dagens regler inte ger ett för kvinnorna så gynnsamt utfall som debatten i denna fråga ibland ger intryck av. Ambitionerna om ett gott utfall för både män och kvinnor tas bättre tillvara genom att ett inkomstbaserat system kompletteras med särskilda regler för pensionsrätt för den som har små barn. Det

är inte en uppgift för pensionssystemet att kompensera de orättvisor som kan råda vad gäller lönesättning m.m. under yrkeslivet.

Principen att alla förvärvsinkomster skall ge samma pensionsrätt innebär att den värdesäkring av intjänade pensionsförmåner som dagens system innebär bör ersättas med en ordning där pensionsrätternas värdeutveckling i stället kopplas till den reala standardutvecklingen i landet. Den form av värdesäkring av intjänad pensionsrätt som finns i dagens system medför, vid en reallönetillväxt, att inkomster förvärvade tidigt i livet får långt mindre betydelse för pensionen än inkomster som förvärvas närmare pensionstidpunkten. Med en uppräkning av pensionsförmånerna som följer t.ex. reallönetillväxten får varje intjänad krona i princip samma vikt vid beräkning av den inkomstrelaterade delen av pensionen.

Dagens pensionssystem är i huvudsak ett förmånsbestämt system. Nivån på förmånerna, både intjänade och utgående, är beloppsmässigt definierade och värdesäkrade i relation till prisstegringar. Samtidigt gäller att förmånerna ligger fast oavsett växlingar i den samhällsekonomiska utvecklingen eller förändringar i demografin. Av detta följer att nivån på pensionsavgifterna måste anpassas så att intäkterna till systemet blir tillräckliga. Detta manifesteras bl.a. i det åliggande Riksförsäkringsverket har att vart femte år till regeringen lämna förslag till avgiftsuttag för ATP-systemet.

Styrkan i ett förmånsbaserat system ligger i att värdet av pensionsförmånen av den enskilde kan uppfattas som garanterad. Förmånen kan betraktas som en fordran på en given inkomst. Men detta medför samtidigt en instabilitet i förhållande till de inkomster som finansierar systemet. Denna instabilitet riskerar vid en svag samhällsekonomisk utveckling att bli så betydande att framtida förmåner likväl inte kan garanteras.

Ett reformerat pensionssystem bör därför vara avgiftsbaserat. Detta innebär att förmånerna utformas på ett sådant sätt att avgiftens nivå kan ligga fast. Detta kräver dels att förmånsnivån för den enskilde bestäms av inbetalda avgifter, dels att pensionsförmånerna löpande anpassas till förändringar i samhällsekonomin och befolkningens medellivslängd.

Att systemet görs avgiftsbestämt har betydelse både för den enskilde och för samhället. För den enskilde innebär det att förmånerna får betraktas som relativa, dvs. som en fordran på en andel av de samlade inkomsterna i ekonomin i stället för som i dag en fordran i absoluta termer. På samhällsnivån ligger betydelsen främst i att ett avgiftsbestämt system är mer robust. I princip skall den avgift som fastställs aldrig behöva ändras. Vid en låg ekonomisk tillväxt sker en finansiell anpassning i stället på förmånssidan i systemet. Vidare kommer en förändring av genomsnittlig förväntad återstående livslängd att slå igenom på den pensionsnivå som fastställs vid pensionstillfället i stället för att föranleda högre pensionsavgifter. Om den förväntade livslängden ökar förutsätter oförändrad pensionsnivå en förlängd intjänandetid.

Regeringens förslag: Det reformerade pensionssystemet skall till sin huvuddel vara uppbyggt som ett fördelningssystem. Det skall dock kompletteras med inslag av individuella premiereserver.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, bl.a. *PRO*, *SSU*, *Socialdemokratiska kvinnoförbundet*, *Statens arbetsgivarverk (SAV)* m.fl. motsätter sig att fördelningssystemet kompletteras med inslag av premiereserver. SAV framhåller bl.a. att premiereserver utgör ett främmande inslag i ett obligatoriskt pensionssystem. *Konjunkturinstitutet* (KI) ifrågasätter om fördelarna med ett premiereservsystem verkligen överväger de administrativa kostnaderna. KI menar också att det är osäkert om sparandet i ekonomin påverkas i positiv riktning. Andra remissinstanser t.ex. *Konkurrensverket*, *SAF* och *Riksgäldskontoret* pläderar för att premiereservdelen, åtminstone på sikt, i stället bör göras större än de två procentenheter Pensionsarbetsgruppen föreslår.

Skälen för regeringens förslag: Dagens pensionssystem är uppbyggt som ett fördelningssystem, dvs. utgående pensionsförmåner finansieras i princip löpande med avgiftsintäkter under samma period. Därtill kommer den buffertfondering som AP-fonden svarar för. Fonden byggdes upp bl.a. med syftet att kompensera det bortfall av privat sparande som introduktionen av ATP-systemet bedömdes medföra. Fonduppbyggnaden kunde ske därför att avgiftsuttaget under de inledande åren medvetet sattes högre än vad som krävdes för att klara då utgående ATP-pensioner. AP-fonden fyller även funktionen att utgöra en buffert mot konjunkturella och demografiska svängningar i avgiftsinbetalningar och pensionsutbetalningarna. AP-fonden är emellertid inte någon integrerad del av ATP-systemet, i den meningen att förmånerna påverkas av fondens värdetillväxt.

Alternativet till ett fördelningsbaserat pensionssystem är ett premiereservsystem. Ett sådant system bygger på att de avgifter som betalas in, i stället för att finansiera löpande pensionsutgifter, fonderas och gottskrivs ett individuellt konto. Utgående pensioner finansieras med de medel som under yrkesperioden successivt fonderats inkl. avkastningen på dessa medel. Av detta följer att det tar mycket lång tid – i princip en generations hela yrkesverksamma period – att bygga upp ett fullgånget premiereservsystem. Detta är också en förklaring till att nästan alla industriländer har valt fördelningsprincipen i de offentliga pensionssystemen, eftersom detta möjliggör en snabbare höjning av pensionärernas standard.

Det har i debatten om framtidens pensionssystem, vilket även avspeglas bland remissinstanserna, pläderats för en successiv övergång till ett premiereservsystem även för den allmänna pensioneringen. Detta skulle under en lång uppbyggnadsperiod innebära ett högre sparande i private

och individuella former och bidra till att stärka det personliga ägandet i samhället.

Ett annat argument som anförts för premiereservsystem är att det innebär att varje generation sparar till sin egen pension. Därmed undviks den politiska osäkerheten i att pensionen baseras på ett socialt kontrakt. Pensionsförmånerna motsvaras genom premiereserverna av individuella förmögenheter som är civilrättsligt skyddade. Ett premiereservsystem är också ett ekonomiskt stabilt system. Uppräkningen av förmånerna svarar alltid mot en faktisk förmögenhetstillväxt i premiereserverna. Det kommer alltid att finnas finansiella medel till pensionerna utan att avgifterna behöver regleras.

Det finns emellertid betydande svagheter i ett pensionssystem som helt baseras på premiereservfondering. I ett sådant system måste värdeutvecklingen på pensionsförmånerna vara avhängig avkastningen på det kapital som finns fonderat i premiereserven. Erfarenhetsmässigt varierar avkastningen på kapital mer än den ekonomiska tillväxten. Det skulle således kunna innebära kraftiga svängningar i förmånernas värde. Under långa perioder, t.ex. under 1970-talet, har kapitalavkastningen varit förhållandevis låg. Under sådana perioder skulle många få se realvärdet av sina pensionstillgångar och därmed framtida pension sjunka, vilket kan skapa fördelningspolitiska spänningar i systemet.

I varje pensionssystem är värdesäkringen av intjänade pensionsrätter beroende av den samhällsekonomiska utvecklingen. Allmänt sett kan det därför inte hävdas att ett fonderat system i sig ger bättre långsiktiga garantier för pensionsförmånerna än ett fördelningssystem. Däremot kan utformningen av pensionssystemet ha stor betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen, vilket i sin tur avgör hur stabila intjänade pensionsrätter blir.

Med synsättet att pensionen skall betraktas som en uppskjuten arbetsinkomst förefaller det naturligt att pensionförmånernas värdeutveckling åtminstone till sin huvuddel knyts till inkomsttillväxten i samhället snarare än till kapitalavkastningen.

Ett fullgånget premiereservsystem skulle innebära en mycket omfattande fondering. Pensionsarbetsgruppen redovisar kalkyler som visar att omfattningen på de fonder som skulle krävas för att svara mot värdet av dagens ATP-pensioner och intjänade pensionsrättigheter uppgår till en summa på ca 3 000 - 5 000 miljarder kr. Detta kan jämföras med t.ex. att BNP år 1993 beräknas ha uppgått till ca 1 500 miljarder kr. Mot bakgrund av de mycket stora fonder som byggs upp i ett premiereservsystem och att de institutioner som förvaltar premiereserverna sannolikt skulle komma att bli mycket stora kapitalförvaltare kan önskvärdheten i denna lösning ifrågasättas.

Det avgörande skälet emot en successiv omvandling av dagens system till ett fullgånget premiereservsystem är emellertid det stora avgiftsuttag en sådan övergång skulle kräva. De förmåner som redan finns intjänade i dagens system måste finansieras med pensionsavgifter. Samtidigt skulle avgifterna till det nya premiereservsystemet komma att fonderas och därmed inte vara tillgängliga för att finansiera löpande förmåner. Det

skulle således krävas två avgifter: en som finansierar förmåner i det gamla systemet och en som bygger upp fonder som först i framtiden skall finansiera nya förmåner. Det samlade avgiftsuttaget skulle därför under en lång övergångsperiod kunna komma att bli betydande.

AP-fondens behållning skulle visserligen kunna användas vid en övergång för att avlasta finansieringen av gamla förmåner. AP-fondens tillgångar är dock väsentligt mindre än värdet av intjänade förmåner. Under en lång övergångsperiod skulle höga avgifter behöva tas ut för att bestrida fordringarna i dagens system.

Det kan noteras att det inom ramen för en försäkringsmässig pensionsavgift på den nivå som föreslås i denna proposition inte går att ens på sikt öka inslaget av premiereserver. Det enda sättet att åstadkomma ett ökat sådant inslag är att övergångsvis ta ut avgifter som överstiger den pensionsrätt som tillgodoräknas. Detta är liktydigt med en skattehöjning. Enligt regeringens mening är det olämpligt att ta ut skattemässiga avgifter för att bygga upp individuella premiereserver.

Regeringen bedömer det därför vare sig möjligt eller önskvärt med en fullständig övergång till ett pensionssystem baserat på premiereserver. Det finns dock fördelar med premiereserver som bör tas till vara i ett reformerat pensionssystem. Ett premiereservinslag gör det möjligt att den sparandeökning som under de närmaste decennierna bör ske inom pensionssystemet tar formen av ett mer individuellt sparande i stället för att leda till att den nuvarande AP-fonden växer ytterligare.

Premiereservinslaget har också till syfte att öka den enskildes inflytande över pensionen. Premiereserverna skall vara knutna till den enskilde individen, som också skall ha stort inflytande över medlens förvaltning genom att denne inom vissa ramar skall kunna välja mellan olika förvaltare med olika inriktning på placeringarna. Villkoren för den del av förmånerna som är kopplad till premiereservdelen kan också vara mer flexibelt utformade, t.ex. vad gäller när pensionen tas ut och möjligheterna att välja efterlevandeskydd.

En annan fördel med ett inslag av premiereserver inom ramen för fördelningssystemet är att det innebär en viss "riskutjämning", i den meningen att pensionsförmånerna kommer att vara avhängiga både standardutveckling och kapitalavkastning i samhället

Det bör därför inom ramen för det allmänna fördelningssystemet skapas ett inslag av premiereserver. Storleken på premiereservinslaget begränsas av att den pensionsavgift som betalas in till pensionssystem helt skall överensstämma med den pensionsrätt som tjänas in samt av att AP-fondens medel skall räcka till för att under en lång övergångsperiod klara pensionsåtagandena.

Regeringens förslag: Ålderspensionen skall särskiljas som en fristående försäkringsgren och finansieras i sin helhet med en specialdestinerad pensionsavgift. Denna tas ut på alla inkomster som ger pensionsrätt. Avgiften till ålderspensionssystemet fastställs vid reformtillfället på försäkringsmässiga grunder och ligger därefter fast. Fördelningsmässiga inslag görs tydliga och finansieras över statsbudgeten genom att motsvarande ålderspensionsavgifter löpande inbetalas till ålderspensionssystemet.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har uttryckligen kommenterat Pensionsarbetsgruppens förslag i detta avseende. Bland andra *Konjunkturinstitutet* ser fördelar med att hålla isär inkomster och utgifter för inkomstrelaterad pension från fördelningsmässigt motiverade inslag.

Skälen för regeringens förslag: Den försäkringsmässiga risk som är aktuell inom ålderspensioneringen – nämligen att leva lång tid efter pensionering – är av en helt annan och närmast motsatt art än vad gäller efterlevande- och förtidspensionering. I det senare fallet är det också ett betydligt större mått av prövning och kontroll än vad som behövs inom ålderspensioneringen. Även de fördelningspolitiska krav som bör ställas skiljer sig åt. Ålderspensioneringen är i det perspektivet lättare att utforma enligt försäkringsmässiga principer än förtidspensioneringen. Det finns därför skäl att på ett tydligare sätt än i dag särskilja ålderspension från andra pensionsförmåner.

En ordning där ålderspensioneringen görs fristående från andra försäkringsgrenar får betydelse bl.a. vad gäller finansieringen. I ett avgiftsbestämt system måste ålderspensionen i sin helhet finansieras med en avgift på de inkomster som ligger till grund för pensionsförmånerna. Vidare måste alla inkomster som ger pensionsrätt för ålderspension avgiftsbeläggas. För att tydliggöra inslag som inte är försäkringsmässiga utan fördelningspolitiskt motiverade, bör dessa finansieras i särskild ordning över statsbudgeten. Samtidigt överförs från statsbudgeten medel som motsvarar ålderspensionsavgifter för de fördelningspolitiskt motiverade pensionsrätterna till ålderspensionssystemet.

Nivån på avgiften fastställs med utgångspunkt från den kompensationsnivå i förhållande till förvärvsinkomster som systemet skall ha, antaganden om den ekonomiska tillväxten och kapitalavkastningen samt den försäkringsmässiga risken, som i sin tur är beroende av bl.a. dödligheten. Om avgiften skulle sättas högre än vad som är motiverat på försäkringsmässiga grunder är den överskjutande delen att betrakta som en skatt.

Det reformerade pensionssystemets intjänanderegler börjar gälla från det att reformen träder i kraft. Enligt vår mening bör därför pensionsavgiften så snart som möjligt fastställas med utgångspunkt från de regler

som skall gälla i det reformerade pensionssystemet och med utgångspunkt från vad som anförts ovan om pensionssystemets omfattning och roll. I annat fall uppnås inte den korrespondens mellan avgifter och förmåner som skall vara en grundprincip i det reformerade systemet.

Det bör inte, av t.ex. hänsyn till det samhälleliga sparandet, tas ut någon avgift som ligger utöver den försäkringsmässigt beräknade pensionsavgiften som enligt det nya systemets principer skall bestämma pensionsrätten och därmed de framtida förmånerna. Det avgiftsuttag som bestäms vid reformtillfället skall gälla även på lång sikt. Avgiftsnivån skall ligga fast och eventuella förändringar i försäkringsmässiga risker kompenseras på förmånssidan. Vi bedömer att det pensionssparande som genereras inom ramen för en försäkringsmässig avgift tillräckligt för att uppfylla krav på sparande och fondering som bör ställas. Det bör understrykas att den avgiftsnivå som fastställs vid reformtillfället således inte skall behöva höjas då de demografiska påfrestningarna ökar in på nästa sekel.

4.8 Ett pensionssystem med grundtrygghet

Regeringens förslag: Förmånerna i det fristående ålderspensionssystemet skall vara relaterade till den pensionsrätt som intjänats. Detta system kompletteras med ett grundskydd för dem som haft inga eller låga pensionsgrundande inkomster. Grundskyddet utformas som en rätt till utfyllnad upp till en garanterad pensionsnivå. Grundskyddet finansieras med allmänna skattemedel.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det föreslagna garantipensionssystemet tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanser.

Skälen för regeringens förslag: Grundskyddet utgör en nödvändig komplettering till den pensionrätt som baseras på förvärvsinkomster. Basen i dagens grundskydd utgörs av folkpensionen som utgår med samma belopp till alla oavsett pensionsinkomst. Med syfte att förstärka sambandet mellan förvärvsinkomst och pension bör grundskyddet framgent i stället utformas som en garanterad pensionsnivå, upp till vilken det utgår ett tillskott till den som inte har tillräcklig inkomstbaserad pension. Det innebär bl.a. att den som har en förhållandevis hög inkomst under yrkeslivet får hela sin pension från den inkomstrelaterade delen. Därigenom stärks sambandet mellan en inkomstökning under förvärvslivet och framtida pension, jämfört med om en inkomstoberoende pension, av samma typ som folkpensionen, också hade utgått.

Förslag till utformning av garantipensionssystemet lämnas i avsnitt 9.

Regeringens förslag: Det reformerade ålderspensionssystemet skall i första hand ta sikte på yngre generationer. De som redan är pensionerade eller ha få år kvar till ålderspension skall inte beröras av reformen.

För mellangenerationen skall det ske en mjuk och stegvis övergång från det nuvarande pensionssystemet till det reformerade.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte anfört några invändningar mot det grundläggande synsätt om en mjuk övergång och på den principiella avvägningen av vilka som skall omfattas av det reformerade pensionssystemet som kommit till uttryck i arbetsgruppens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: De krav på stabilitet i pensionsvillkoren som redogjorts för i avsnitt 4.1 kräver enligt Pensionsarbetsgruppen att övergången till ett pensionssystem som till stora delar bygger på andra principer än det nuvarande sker under en lång period. Arbetsgruppen anser vidare att utformningen av det reformerade pensionssystemet i första hand bör ta sikte på yngre generationer som tillbringat sitt yrkesverksamma liv med de förvärvs- och familjemönster som råder i dag. De som redan är pensionerade eller har få år kvar till pension bör inte beröras av det reformerade pensionssystemet och dess principer för intjänande och värdering av pensionsrätt.

Regeringen delar arbetsgruppens grundläggande syn på principerna för övergången från de nuvarande till ett reformerat pensionssystem.

Enligt arbetsgruppen skall de som i dag är ålderspensionärer även fortsättningsvis få sin pension beräknad enligt de nu gällande reglerna. Arbetsgruppen anser också att de som vid ikraftträdandet av det reformerade regelsystemet bara har några få år kvar till dess de uppnår pensionsåldern i det nuvarande pensionssystemet skall omfattas enbart av det regelsystem som de under ett långt arbetsliv kan ha inrättat sig efter.

Regeringen ansluter sig till arbetsgruppens bedömning i frågan om vilka som bör beröras av ett reformerat ålderspensionssystem. Som vi kommer att redovisa förslag till i avsnitt 10.1 innebär detta att alla som är födda år 1934 eller tidigare inte skall beröras av det reformerade pensionssystemets intjänanderegler.

Det är enligt arbetsgruppens mening oundvikligt att personer som vid ikraftträdandet redan kan ha tjänat in pensionsrätt enligt nuvarande regler berörs av det reformerade pensionssystemet. Regeringen är av samma uppfattning som arbetsgruppen och instämmer i att dessa personer samtidigt måste garanteras att de kan tillgodoräknas pensionsrätt för tid före ikraftträdandet. Detta innebär att det finns ett behov av övergångsregler som gör det möjligt att i pensionshänseende ta hänsyn till inkomster för tid före ikraftträdandet.

Arbetsgruppen har gjort den bedömningen att personer födda år 1935 eller senare bör omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet och att de som är födda år 1954 eller senare bör omfattas fullt ut av detta medan särskilda övergångsregler bör gälla för personer födda åren 1935 - 1953. Enligt arbetsgruppen gäller att för personer som är födda år 1953 eller tidigare bör intresset av ett snabbt genomslag få större tyngd än intresset av ett oförändrat regelsystem.

Regeringen instämmer i de principer som arbetgruppen föreslagit om att gränsen för vilka som skall omfattas fullt ut av det reformerade ålderspensionssystemet skall dras så att personer födda år 1954 eller senare fullt ut omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet. Personer i denna ålder eller yngre har fortfarande typiskt sett större delen av sitt förvärvsliv framför sig och har alltså fortfarande möjlighet att anpassa sitt arbetsutbud m.m. efter de nya reglerna inom det reformerade pensionssystemet.

Allmänt sett är det inte godtagbart med kraftiga tröskeleffekter, dvs. övergångslösningar som exempelvis medför att en årskull omfattas helt av det hittillsvarande systemet medan de som är födda året efter omfattas helt av ett reformerat system. Regeringen är av den uppfattningen, som överensstämmer med arbetsgruppens, att övergången bör ske enligt regler som ger ett mjukare utfall. Detta kan göras på flera - tekniskt sett mer eller mindre svårtillämpade - sätt.

Det alternativ som arbetsgruppen föreslagit och som också vunnit regeringens gillande är en metod som innefattar successiv infasning enligt ett system som kan benämnas 20-delsinfasning. Denna metod som vi redovisar närmare förslag om i avsnitt 10.1 innebär att personer som är födda åren 1935 - 1953 får vissa delar av sin pension beräknad enligt det nuvarande systemet och resterande delar beräknade enligt det reformerade systemet. Inom premiereservsystemet förslår vi i denna del, enligt vad som framgår av avsnitt 6.2, en något avvikande lösning.

5 Intjänande av pensionsrätt

5.1 Pensionsrätt i det reformerade systemet

Regeringens förslag: Den pensionsrätt som för ett visst år tillgodoräknas den enskilde inom ålderspensionssystemet skall baseras på dennes pensionsgrundande inkomster under samma år.

Värdet av pensionsrätten skall överensstämma med den ålderspensionsavgift som tas ut.

Tillgodoräknad pensionsrätt och ålderspensionsavgift skall fastställas till 18,5 % av den pensionsgrundande inkomsten.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Att det reformerade pensionssystemet skall vara avgiftsbestämt tillstyrks uttryckligen av bl.a. Statens arbetsgivarverk (SAV), Konjunkturinstitutet, Försäkringskasseförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), LO, SACO, Generationsutredningen, Kristdemokratiska ungdomsförbundet. Principen accepteras även av *PRO*.

SACO framhåller som positivt att det försäkringsmässiga inslaget i pensionssystemet ökar. Övergången från förmånsbaserad till avgiftsgrundad pension minskar godtyckligheten i systemet och ökar dess finansiella stabilitet. SACO ansluter sig till uppfattningen om det väsentliga med ett starkt direkt samband mellan inkomst och pension men anser inte att pensionsförslaget till alla delar uppfyller det kravet.

Generationsutredningen menar att den tydliga kopplingen mellan avgifter och förmåner kan bidra till att minska de spänningar mellan olika generationer, som finns inbyggda i dagens system. Under förutsättning att de avgifter som staten i vissa fall skall betala till ålderspensionssystemet för t.ex. pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar och barnår, faktiskt betalas in vid det tillfälle då förmånen intjänas i stället för att skjutas framåt som en skuld, så belastas en förmånstagande åldersgrupp i stort sett själv av de avgifter och skatter som bygger upp pensionen.

Lantbrukarnas riksförbund finner arbetsgruppens grundtankar om direkt koppling mellan inbetalda avgifter och utfallande pension vara riktiga.

Förslaget om en ålderspensionsavgift på 18,5 % tillstyrks eller lämnas utan erinringar av de flesta remissinstanserna. Det tillstyrks uttryckligen av *PRO*, som bedömer denna avgiftsprocent nödvändig för att få en tillfredsställande nivå på ålderspensionerna.

Några av remissinstanserna förespråkar en lägre avgiftsprocent. Sålunda förespråkar *SAV* en avgift om 16,5 % som helt tas i anspråk till fördelningssystemet. Kompletterande pensionsskydd kan enligt SAV vid behov åstadkommas genom kollektiva eller enskilda pensionsförsäkringar. SAV framhåller vidare att den finansiella pressen på många offentliga åtaganden talar mot att låsa alltför stort ekonomiskt utrymme i det obligatoriska systemet. *SAF* uttalar sig även för en lägre avgiftsprocent.

Skälen för regeringens förslag: Ett syfte med reformeringen av pensionssystemet är att skapa ett starkare samband mellan å ena sidan inkomster under förvärvslivet och de avgifter som betalas till systemet och å andra sidan de pensionsförmåner som erhålls efter pensionering. Därigenom kommer pensionssystemet i högre grad än i dag att stimulera till förvärvsarbete. Vidare reduceras pensionsavgiftens karaktär av skatt.

Det reformerade pensionssystemet bör bygga på livsinkomstprincipen. Detta betyder att i princip alla förvärvsinkomster som en försäkrad har under hela livet grundar pensionsrätt och ges också ett direkt genomslag på den kommande ålderspensionen. Vid sidan om förvärvsinkomster

och pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar m.m. kommer även, studier, barnår och värnplikt att påverka ålderspensionen i det reformerade systemet.

Varje kronas inkomst - oberoende av när den tjänats in - skall enligt huvudprincipen för det reformerade pensionssystemet påverka den framtida pensionens storlek. Häri ligger en skillnad gentemot dagens regler, enligt vilka endast inkomster överstigande ett basbelopp och intjänade under en begränsad period av förvärvslivet påverkar pensionsnivån.

Ålderspensionsavgiften i det reformerade systemet skall vara försäkringsmässigt fastställd, på så sätt att de avgifter som betalas in under förvärvstiden motsvarar de pensionsförmåner som den försäkrade statistiskt sett kan förväntas få ut som ålderspensionär. Den intjänade pensionsrätten skall därför överensstämma med de avgifter som betalas in. I likhet med i dag skall det dock vara inkomsten och inte avgiften som läggs till grund för beräkning av själva pensionsrätten. I det fall avgifter inte erlagts bortfaller normalt inte pensionsrätten med undantag för egenföretagare. Den pensionsrätt som tillgodoräknas den försäkrade skall uppgå till samma andel av den pensionsgrundande inkomsten som avgifter skulle ha inbetalats för.

Det innebär att det reformerade ålderspensionssystemet är avgiftsbestämt i stället för, som nuvarande ATP, förmånsbestämt. Storleken av den pensionsavgift som tas ut kommer att bestämma storleken av den pensionsrätt som tjänas in och därmed av ålderspensionen. Ju högre avgift som tas ut, desto större pensionsrätt skall tillgodoräknas och desto högre blir pensionerna. Det kommer dock att finnas en begränsning för hur hög pension som kan intjänas. De pensionsgrundande inkomsterna på vilka avgifter tas ut, skall under ett år kunna högst utgöra en summa som för år 1995 uppgår till 7,5 basbelopp. Detta s.k. tak kommer sedan att räknas upp med förändringen av de försäkrades pensionsgrundande inkomster.

Storleken av ålderspensionsavgiften blir därmed en faktor som har stor betydelse för kompensationsnivån i systemet, dvs. för hur hög den nybeviljade pensionen blir i förhållande till inkomsterna under förvärvslivet.

Det allmänna pensionssystemet skall enligt vad vi förslagit ovan i avsnitt 4.4 ge en pension som utgör ungefär samma andel av inkomsterna under förvärvsperioden som i dagens system. I nuvarande pensionssystem kan en person som förvärvsarbetar i normal omfattning räkna med att vid pensioneringen få en kompensationsnivå (ålderspension i procent av slutlönen) på mellan ca 55 % och 65 % av slutlönen, förutsatt 2 % årlig realtillväxt och under vissa förutsättningar i övrigt.

I det reformerade ålderspensionssystemet kommer kompensationen inte på samma sätt som i dag att hänga samman med individens inkomster under en begränsad del av förvärvslivet utan, med individens alla inkomster eller, uttryckt på annat sätt, med hans eller hennes medelinkomst under livet. För personer med jämn löneutveckling under livet är det inte någon skillnad mellan slutlön och medellön. För personer med

ojämnt fördelad livsinkomst kan däremot genomsnittsnivån och slutnivån vara väsentligt olika. Med det reformerade pensionssystemet kan man således inte generellt säga vad en viss avgiftsprocent ger för kompensationsnivå i betydelsen pension i procent av slutlön.

Som redan fastslagits i avsnitt 4.4 syftar reformeringen av pensionssystemet inte till att åstadkomma några generella förändringar av den genomsnittliga förmånsnivå som i dag gäller inom den allmänna pensioneringen. Det finns heller inte utrymme för att ta ut så höga avgifter till ålderspensionssystemet att generella höjningar av förmånsnivåerna uppkommer. Procentsatsen för den ålderspensionsavgift som tas ut till det reformerade pensionssystemet bör alltså fastställas så högt att försäkrade under vissa förutsättningar i allmänhet inte får lägre pensioner än de som utges enligt nuvarande regelsystem.

Vid valet av avgiftsnivå för framtiden måste hänsyn också tas till vilken pensionsavgift som faktiskt behövs för att finansiera de pensionsförmåner som under övergångstiden kommer att fortsätta att utges med tillämpning av hittillsvarande regelsystem. Avgiftsnivån måste därför väljas så att avgiftsinkomsterna tillsammans med buffertfonden inom pensionssystemet förslår till att täcka nuvarande och framtida åtaganden enligt dagens folkpensions- och ATP-system.

Ett riktmärke för Pensionsarbetsgruppen har varit att den som förvärvsarbetar i 40 år och haft en helt jämn inkomstutveckling som sammanfallit med den genomsnittliga inkomstökningen i ekonomin skall få en pension som uppgår till 55 - 60% av inkomsten det sista året före pensioneringen om han eller hon går i pension vid 65 års ålder. Avgiftsuttaget skall bestämmas så att inbetalda avgifter under yrkeslivet motsvarar vad denna person sammantaget kan förväntas få ut i pension under hela tiden som ålderspensionär. Med den genomsnittliga livslängd som råder för närvarande och med en antagen ekonomisk tillväxt på 1,5% per år bedömer Pensionsarbetsgruppen att det krävs ett avgiftsuttag på 18,5% av de årliga pensionsgrundande inkomsterna.

Regeringen delar Pensionsarbetsgruppens bedömning och föreslår därför att avgiftsuttag och pensionsrätt i det reformerade pensionssystemet skall uppgå till 18,5% av den pensionsgrundande inkomsten.

I enlighet med vad vi redan fastslagit i avsnitt 4.1 att pensionssystemet skall göras mer följsamt till samhällsekonomin, skall förändringar i samhällsekonomiska eller demografiska förutsättningar avspeglas i framtida förmånsnivåer medan avgiften skall ligga fast. Det avgiftsuttag som fastställs vid reformtillfället skall således ligga fast. Därav följer att även den andel av inkomsten som grundar pensionsrätt ligger fast.

5.2 Pensionsrätt på grundval av inkomst av anställning, uppdrag och annat förvärvsarbete

Regeringens förslag: I det reformerade system skall gälla en nedre åldersgräns vid 16 år för intjänande av pensionsrätt. Pensionsrätt intjänas på grundval av alla inkomster av anställning, uppdrag och annat förvärvsarbete (aktiv näringsverksamhet) enligt samma principer som i dag. Pensionsrätt skall tillgodoräknas från den första kronan av inkomsten varje år, förutsatt att den sammanlagda inkomsten uppgår till minst 25 % av basbeloppet.

Med avseende på tid före ikraftträdandet av det nya regelsystemet skall särskilda regler tillämpas för fastställande av pensionsgrundande inkomst.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Att pensionsrätt skall kunna tjänas in från 16 års ålder och utan övre åldersgräns tillstyrks uttryckligen av bl.a. SACO och PRO.

LO är kritisk mot förslaget om intjänande av pensionsrätt efter 65 års ålder. LO föreslår att någon pensionsrätt inte skall tillgodoräknas den enskilde efter denna ålder men att avgifter ändå tas ut på inkomster under de åren.

Centerkvinnorna vänder sig mot förslaget att pensionsrätt skall kunna intjänas redan från 16 års ålder. Organisationen hänvisar till att föräldrar har ett försörjningsansvar för sina barn till dess att dessa har gått ut gymnasiet, dock längst t.o.m. 19 år och att det är fel att barn under denna tid börjar betala på pensionen. Centerkvinnorna anser att pensionsrätt i stället skall kunna intjänas från 20 års ålder.

Även *Statens löne- och pensionsverk* ifrågasätter om inte lägsta åldersgräns för intjänande av pensionsrätt bör höjas från 16 år till 20 eller 25 år.

Förslagen om fastställande av pensionsgrundande inkomst tillstyrks av *Riksskatteverket* (RSV), som samtidigt anför vissa synpunkter om den faktiska hanteringen vid fastställandet härav.

Förslaget att inkomster måste överstiga 25 % av basbeloppet för att vara pensionsgrundande tillstyrks av PRO. Inte heller RSV har något att erinra. RSV menar att denna nivå av administrativa skäl bör avse inkomsten före avdrag för egenavgift till ålderspensioneringen. Förslaget ifrågasätts däremot av Försäkringskasseförbundet, som undrar om de anförda tekniska svårigheterna verkligen bör väga tyngre än grundregeln om intjänanderätt från första kronan. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* menar att gränsen bör sättas så att även tillfälliga inkomster som ungdomar har i början av sitt yrkesliv kommer med i systemet.

Försäkringsöverdomstolen menar att det bör undersökas i vad mån olika inkomstbegrepp som används i betänkandet kan göras mer enhetliga.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande regler kan ATP intjänas fr.o.m. fyllda 16 år t.o.m. det år då den försäkrade uppnår 64 års ålder. För år då någon erhållit hel ålderspension hela året kan pensionsrätt inte intjänas. För förtidspensionärers förvärv av ålderspensionsrätt gäller särskilda regler.

Pensionsgrundande är inkomster av förvärvsarbete i form av anställning, varmed likställs uppdrag, och annat förvärvsarbete, varmed i huvudsak förstås inkomst av aktiv näringsverksamhet och tillfälliga förvärvsinkomster av självständigt bedriven verksamhet. Till grund för beräkningen av pensionsgrundande inkomst läggs den försäkrades taxering till statlig inkomstskatt. För inkomster som är pensionsgrundande men inte beskattas i Sverige skall särskild uppgift lämnas av arbetsgivaren.

Pensionsgrundande som anställningsinkomst är lön, annan ersättning i pengar och nettovärdet av andra utgivna skattepliktiga förmåner så som fri kost, bostadsförmån eller bilförmån till en arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Som anställningsinkomst räknas också ersättning i pengar eller andra skattepliktiga förmåner för arbete som en försäkrad utfört för annans räkning utan att vara anställd, s.k. uppdragsinkomst. Ersättningar understigande ett halvt basbelopp som idrottsutövare får från ideell idrottsförening är dock inte pensionsgrundande.

Lön från en och samma arbetsgivare eller uppdragsgivare som inte uppgått till 1 000 kr under året är inte pensionsgrundande som anställningsinkomst. På samma sätt är inkomst av aktiv näringsverksamhet understigande 1 000 kr per år inte pensionsgrundande som inkomst av annat förvärvsarbete. De socialförsäkringsersättningar m.m. som är pensionsgrundande (se avsnitt 5.3) tas däremot i beaktande även om de understiger 1 000 kr under året.

För inkomster av anställning och uppdrag betalas socialavgifter av arbetsgivaren respektive uppdragsgivaren, medan den försäkrade själv betalar avgifter på inkomst av annat förvärvsarbete.

Arbetsgivaravgifter betalas inte på lön eller annan ersättning till en och samma arbetstagare om den under året inte uppgått till minst 1 000 kr. På motsvarande sätt betalas inte egenavgifter om avgiftsunderlaget understiger 1 000 kr ett år.

Pensionsgrundande för ATP är i dag enbart inkomster av anställning och annat förvärvsarbete i den mån summan därav överstiger ett basbelopp (35 200 kr år 1994). Inkomster över 7,5 basbelopp (264 000 kr år 1994) är inte pensionsgrundande för ATP.

Pensionsarbetsgruppen har föreslagit att det i det reformerade pensionssystemet liksom i dag skall finnas en nedre åldersgräns vid 16 år. För år före det år då en person uppnår denna ålder skall alltså pensionsrätt inte kunna intjänas. Denna åldersgräns har ifrågasatts av vissa remissinstanser. Vi delar dock arbetsgruppens bedömning att den lägsta åldersgränsen för intjänande av pensionsrätt bör vara 16 år. Skulle denna åldersgräns höjas, skulle ett antal år med förvärvsarbete komma att

sakna betydelse i pensionshänseende för dem som börjar förvärvsarbeta tidigt. Något sådant anser vi inte vara förenligt med den grundläggande tanken att det reformerade pensionssystemet skall bygga på livsinkomstprincipen.

En grundtanke med det reformerade pensionssystemet är att detta skall präglas av ett stort mått av flexibilitet såvitt gäller tidpunkten för ålderspensionering. För att åstadkomma detta bör det som föreslagits i avsnitt 4.5 inte finnas någon övre åldersgräns för intjänande av pensionsrätt i det reformerade pensionssystemet, vare sig i fördelningssystemet eller i premiereservdelen. Detta skall gälla inte bara förmånssidan utan också med avseende på uttaget av ålderspensionsavgifter. Pensionsrätt skall alltså också efter fyllda 65 år kunna förvärvas vid fortsatt förvärvsarbete och avgifter betalas härför. Detta gäller oavsett hur gammal personen är. Någon motsvarighet till nuvarande regel att pensionsrätt inte kan intjänas för år då någon hela året fått hel ålderspension är enligt vår mening inte påkallad inom ramen för det reformerade regelsystemet.

Nuvarande bestämmelse att beräkning av pensionsgrundande inkomst inte skall göras för det år då någon avlidit bör däremot kvarstå oförändrad. Den är av betydelse för beräkningen av efterlevandepension. Administrativa skäl talar för att bibehålla regeln.

Pensionsgrundande inkomster bör i det reformerade pensionssystemet, liksom för närvarande, utgöras av inkomster i form av lön och uppdragsersättning (anställningsinkomster) samt inkomster av aktiv näringsverksamhet m.m. (inkomst av annat förvärvsarbete). Även skattepliktiga förmåner som fri kost, bostadsförmån, bilförmån, m.m. bör grunda pensionsrätt – och avgiftsskyldighet – på samma sätt som i dag.

Avgifter till pensionssystemet på anställningsinkomster skall även fortsättningsvis erläggas av arbetsgivaren (uppdragsgivaren) och på inkomst av annat förvärvsarbete av den försäkrade själv. En del av ålderspensionsavgiften kan emellertid komma att betalas i form av egenavgifter också på anställnings- och uppdragsinkomster. Vi återkommer till frågor om avgifternas utformning i avsnitt 13.

Också i det reformerade pensionssystemet bör som utgångspunkt gälla nuvarande regel att beräkningen av pensionsgrundande inkomst görs på grundval av taxeringen till statlig inkomstskatt. Detta innebär att till grund för pensionsrätt inom både fördelnings- och premiereservsystemet skall läggas de inkomstuppgifter som anges i självdeklarationerna sådana de bestäms slutligt vid skattetaxeringen.

Det kan i detta sammanhang påpekas att enligt dagens regler räknas egenavgifter inom sjuk- respektive arbetslöshetsförsäkringarna in i den pensionsgrundande inkomsten. Dagens regler medför därför att både avgiften till dessa försäkringar och förmånerna som betalas ut från dem är pensionsgrundande. Vidare får en eventuell framtida förändring av avgiftsuttaget till dessa försäkringar olika effekt på pensionsgrundande inkomst beroende på om avgiftsförändringen tar formen av en justering av arbetsgivaravgiften eller av en egenavgift. Exempelvis kommer en höjd arbetsgivaravgift att på sikt reducera de pensionsgrundande inkom-

sterna, medan höjd egenavgift inte har den effekten. Ur principiell synvinkel är det också tveksamt om avgifter till försäkringssystem som en ålderspensionär normalt inte omfattas av skall ingå i underlaget för beräkning av ålderspensionsrätt. Enligt vår mening finns det därför anledning att under den fortsatta beredningen överväga eventuella förändringar i behandlingen av egenavgifter vid fastställande av pensionsgrundande inkomst.

Pensionsgrundande skall också i det reformerade pensionssystemet vara enbart inkomster upp till ett visst belopp. Vid ikraftträdandet av det reformerade pensionssystemet skall detta belopp i princip motsvara dagens ATP-tak om 7,5 basbelopp. Som vi kommer att föreslå i avsnitt 5.9 skall det framöver räknas upp med ett PGI-index i stället för prisindex.

En väsentlig princip för det reformerade pensionssystemet skall enligt vår mening vara att pensionsrätt skall kunna intjänas från i princip den första kronans inkomst varje år och att det inte skall finnas någon motsvarighet till nuvarande basbeloppsavdrag inom ATP-systemet vid beräkningen av pensionsgrundande inkomst. Enligt nuvarande regler kompenseras inkomster om ett basbelopp och därunder genom folkpensioneringen. Denna avses dock, som utvecklas närmare i avsnitt 9, inte finnas kvar i det reformerade regelsystemet. Av administrativa skäl är det emellertid ofrånkomligt att också i det reformerade systemet införa en viss beloppsgräns som inkomsten måste överstiga för att den skall grunda pensionsrätt. Det behövs alltså en nedre gräns för intjänande av pensionsrätt.

Som beskrivits i det föregående finns i dag - utöver regeln att enbart inkomster överstigande ett basbelopp är pensionsgrundande för ATP - den begränsningen att inkomster under 1 000 kr från en arbetsgivare inte anses som anställningsinkomst och att inkomster av aktiv näringsverksamhet måste uppgå till minst det beloppet för att vara pensionsgrundande. Detta undantag har samband med regeln att kontrolluppgift inte behöver lämnas av en fysisk person om den ersättning som han utgett till annan för tillfälligt arbete understiger 1 000 kr.

Att i det reformerade pensionssystemet möjliggöra att pensionsrätt kan intjänas på inkomster som under ett år uppgår till enbart någon eller några kronor torde vara mindre lämpligt, då detta skulle leda till ett mycket omfattande uppgiftslämnande och kräva mycket i fråga om taxering och uppbörd av avgifter. Det bör föreligga parallellitet mellan inkomster som är pensionsgrundande och inkomster som är avgiftspliktiga. Vi delar Pensionsarbetsgruppens mening att det bör införas en nedre gräns för beräkning av pensionsgrundande (och avgiftspliktig) inkomst som i vart fall anknyter till skyldigheten att lämna kontrolluppgift. Denna gräns går, som nämnts ovan, i dag vid 1 000 kr såvitt gäller ersättningar utgivna av en fysisk person under ett år. I övriga fall går gränsen vid 100 kr under ett år. Att ha olika gränser för pensionsrätt beroende på om den som utgett ersättningen är fysisk eller juridisk person är dock inte lämpligt.

Vår slutsats är därför att det i det reformerade pensionssystemet bör finnas en motsvarighet till nuvarande regel att pensionsgrundande och avgiftspliktiga är inkomster från en och samma arbetsgivare eller uppdragsgivare enbart under förutsättning att de för hela året uppgått till totalt minst 1 000 kr. I parallellitet härmed bör också krävas att inkomster som egenföretagare har uppgår till minst 1 000 kr under året för att de skall grunda pensionsrätt och avgiftsskyldighet. Dessa regler bör gälla bara för förvärvsinkomster. För de socialförsäkringsersättningar m.m. som vi i det följande föreslår skall grunda pensionsrätt bör inte finnas några motsvarande begränsningar på förmåns- eller avgiftssidan.

Med den sålunda föreslagna gränsen vid 1 000 kr blir emellertid långt ifrån alla administrativa problem lösta. Vad man åstadkommer därmed är överensstämmelse mellan å ena sidan skyldigheten att lämna kontrolluppgift och att betala pensionsavgifter och å andra sidan intjänande av pensionsrätt. Man får däremot inte automatiskt något administrativt system som hänför kontrolluppgiften och avgiften till en viss person. Detta har att göra med att den pensionsgrundande inkomsten beräknas på grundval av den försäkrades taxerade inkomst, alltså med utgångspunkt från dennes självdeklaration. Skyldighet att avge självdeklaration föreligger först om den försäkrade haft väsentligt högre inkomster än 1 000 kr. För fysiska personer gäller fr.o.m. inkomståret 1994 att självdeklaration skall lämnas när bruttoinkomsterna av tjänst och/eller aktiv näringsverksamhet uppgått till sammanlagt minst 25 % av basbeloppet (8 800 kr för år 1994). Om det inom pensionssystemet inte införs en motsvarande inkomstgräns, skulle krävas att deklarationsskyldigheten utvidgas eller att det inrättas ett särskilt taxeringsförfarande för att på grundval av kontrolluppgifter kunna fastställa pensionsgrundande inkomst såvitt gäller sådana begränsade inkomster. Något sådant skulle enligt vår bedömning vara förenat med så stora tekniska svårigheter och kräva så betydande administrativa insatser att vi anser det rimligt att låta gränsen för deklarationsskyldighet och lägsta inkomst för intjänande av pensionsrätt sammanfalla. Detta innebär att om deklarationsgränsen i framtiden skulle ändras, bör motsvarande ändring göras i pensionssystemet.

När det gäller pensionsrätt i det reformerade pensionssystemet finns således enligt vår mening tungt vägande administrativa skäl för att ha en nedre gräns vid inkomster motsvarande 25 % av basbeloppet, vilket alltså sammanfaller med skyldigheten att avge självdeklaration, och att pensionsrätt därmed kan tillgodoräknas först om den sammanlagda årsinkomsten överstiger det beloppet.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså följande. Pensionsrätt intjänas på alla pensionsgrundande inkomster under ett år från i princip första kronan. För att pensionsrätt skall tillgodoräknas krävs dock att de sammanlagda pensionsgrundande inkomsterna under året uppgått till minst 25 % av basbeloppet. Om detta är fallet är hela inkomsten från botten pensionsgrundande. Uppgår däremot inkomsterna inte till det nämnda beloppet, tillgodoräknas inte någon pensionsrätt för det året. Arbetsgivar-

avgifter tas däremot ut, med den ovan föreslagna 1 000-kronorsgränsen som enda inskränkning, på alla inkomster.

Det föreslagna gränsbeloppet om 25 % av basbeloppet bör avse summan av pensionsgrundande förvärvsinkomster och sådana skattepliktiga socialförsäkringsersättningar m.m. som enligt vårt förslag i avsnitt 5.3 och 5.4 skall grunda pensionsrätt. Det är alltså totalbeloppet för inkomster av förvärvsarbete och pensionsgrundande och skattepliktiga socialförsäkringsförmåner i form av sjukpenning, arbetslöshetsstöd m.m. som måste överstiga 25 % av basbeloppet för att pensionsrätt skall tillgodoräknas för året. Eftersom det föreslagna gränsbeloppet är anknutet till taxeringssystemet tas i sammanhanget inte hänsyn till sådan pensionsrätt som tillgodoräknas för barnår, värnpliktstjänstgöring eller för förtidspensionärer. Som kommer att föreslås i avsnitt 5.3 är dock avsikten att pensionsrätt för verksamheter av dessa slag alltid skall gottskrivas oberoende av det värde som den pensionsrätten representerar, dvs. utan någon nedre beloppsgräns.

En fördel med den föreslagna lösningen med ett nedre gränsbelopp vad avser skattepliktiga inkomster och socialförsäkringsersättningar m.m., utöver att den inte kräver en omfattande omläggning av deklarations- eller taxeringsförfarandet, är att pensionsrätt inte behöver registreras särskilt och pension inte kommer att behöva utbetalas till personer som haft mycket små inkomster i Sverige och som kanske vistats här högst tillfälligt.

Några ytterligare regler för att vid mycket låg årlig pensionsgrundande inkomst begränsa rätten till små pensionsbelopp bör inte övervägas. För att pensionsrätt som intjänats på förvärvsinkomster sedermera skall resultera i en ålderspension skall det alltså vara tillräckligt att pensionsrätt tillgodoräknats under ett enda år. Detta bör enligt vår mening gälla för både fördelnings- och premiereservsystemet.

När det gäller sådan pensionsrätt som tillgodoräknas för barnår och vid värnpliktstjänstgöring, delar vi Pensionsarbetsgruppens uppfattning att det bör uppställas särskilda villkor om krav på en viss minsta pensionsrätt intjänad på grundval av förvärvsinkomster, för att den skall kunna realiseras i en faktisk pensionsutbetalning. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.5.1 och 5.6.

Den av oss föreslagna övergångslösningen i avsnitt 10 förutsätter dock att pensionsrätt tillgodoräknas också inom ramen för det reformerade systemets fördelningsdel – men inte premiereservdel – på grundval av inkomster före ikraftträdandet. Detta bör ske på det sättet att den pensionspoäng som registrerats för ATP med tillägg av poäng för att motsvara folkpensionsavdraget omvandlas till pensionsrätt. De närmare utformningen av hur detta skall ske redovisas i avsnitt 10.

Regeringens förslag: De socialförsäkringsersättningar m.m. som enligt nuvarande regler är pensionsgrundande för ATP skall vara pensionsgrundande även i det reformerade systemet.

Pensionsrätt skall i flertalet fall tillgodoräknas på grundval av ersättningens faktiska belopp.

Motsvarande socialförsäkring eller i förekommande fall staten betalar ålderspensionsavgift för sådana ersättningar.

För personer som uppbär sjukpenning eller dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen skall pensionsrätt även tillgodoräknas för en fiktiv inkomst motsvarande 10 % av den inkomst som legat till grund för att bestämma sjuk-, eller dagpenningens storlek (s.k. pensionsrätt för bakomliggande inkomst). För rehabiliteringspenning skall pensionsrätt för bakomliggande inkomst ges för en fiktiv inkomst motsvarande 5 % av den inkomst som legat till grund för att bestämma denna ersättnings storlek.

Pensionsavgifter avseende bakomliggande inkomst finansieras inom ramen för motsvarande socialförsäkring.

Pensionsrätt för bakomliggande inkomst skall inte ges för förfluten tid.

Pensionsarbetsgruppen förslag: Överensstämmer med regeringens förslag med undantag för den tekniska utformningen av förslaget om pensionsrätt för bakomliggande inkomst för den som uppburit sjukpenning, rehabiliteringspenning eller dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen. Pensionsarbetsgruppen har dessutom föreslagit en begränsningsregel av innebörd att pensionsrätt för bakomliggande inkomst tillgodoräknas högst två år under en femårsperiod

Remissinstanserna: Förslaget att socialförsäkringsersättningar m.m. skall grunda pensionsrätt tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser.

Kristdemokratiska ungdomsförbundet anser att förslagen vad gäller pensionsgrundande socialförsäkringsförmåner skall omprövas. Enligt KDU är det i det nuvarande ekonomiska läget och med framtidens utmaningar i form av demografiska förändringar inte rimligt att staten skall betala in avgifter härför till pensionssystmet. KDU menar att en naturlig gränsdragning är att det som inte är lönearbete ger personen i fråga rätt till en viss minimipension. Detta skulle minska statens utgifter till pensionssystemet.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) föreslår att pensionsrätt för studerande med vuxenstudiestöd skall tillgodoräknas minst på en inkomst enligt en utfyllnadsmodell upp till 40 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Konjukturinstitutet (KI) och *PRO* tillstyrker uttryckligen förslaget om pensionsrätt för bakomliggande in-

komst. Förslaget att den för sjukpenning, rehabiliteringspenning eller dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen bakomliggande inkomsten skall under viss tid grunda pensionsrätt har däremot gett upphov till i viss mån delade meningar hos remissinstanserna. Förslaget tillstyrks uttryckligen av Riksförsäkringsverket (RFV) AMS, KI, LO, TCO, PRO, Arbetslöshetskassornas samorganisation och Handikappförbundens samarbetsorganisation. Vissa av dessa remissinstanser förordar dock utvidgningar eller ändringar.

Enligt *LO* bör bakomliggande inkomst vid sjukdom och arbetslöshet alltid räknas upp till det vid respektive tidpunkt gällande förmånstaket i pensionssystemet. Samma ståndpunkt intar *TCO* och *Arbetslöshetskassornas* samorganisation såvitt gäller bakomliggande inkomst vid arbetslöshet. *LO* och *TCO* avstyrker vidare den föreslagna begränsningen till två år under en femårsperiod. Ytterligare anser LO att bakomliggande inkomst bör ge pensionsrätt från den första dagen i en sjuk- eller arbetslöshetsperiod. Arbetslöshetskassornas samorganisation anför att pensionsrätt för bakomliggande inkomst bör ges för varje dag som arbetslöshetsersättning uppbärs. *Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige* anser det vara viktigt att bakomliggande inkomst vid sjukdom och arbetslöshet kan räknas från första dagen och utan begränsningar i övrigt.

Handikappförbundens samarbetsorgan, som tillstyrker förslaget om pensionsrätt för bakomliggande inkomst anser att den bakomliggande inkomsten skall beaktas utan någon tidsmässig begränsning.

CSN föreslår att pensionsrätt för bakomliggande inkomst skall ges personer med utbildningsbidrag, liksom dem som får särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA). Ett syfte härmed är att pensionsrätten skall bli densamma för den som aktivt väljer utbildning under sin arbetslöshet och den som passivt uppbär arbetslöshetsersättning. *Handikappförbundens samarbetsorgan* anser att pensionsrätt för bakomliggande inkomst skall beräknas på sjukpenning och arbetslöshetsersättning utan någon inskränkning. *LO* förordar att pensionsrätt för bakomliggande inkomster ges även personer med utbildningsbidrag, eftersom detta bidrag är ett alternativ till arbetslöshetsersättning. *Arbetslöshetskassornas samorganisation* anför liknande synpunkter. *RFV* delar LO:s uppfattning i denna fråga och menar att det inte bör byggas in hinder mot ökad kompetens och högre utbildningsnivå i regelsystemen, som gör att den enskilde får en sämre kompensation vid utbildning i samband med arbetslöshet än när han eller hon uppbär kontantstöd.

RFV påtalar vidare att regelkonstruktionen när det gäller bakomliggande inkomst generellt måste ses över. Verket menar att det är omöjligt att tillämpa reglerna på ett kvalitativt godtagbart sätt med rimliga administrativa insatser och hänvisar till särreglering och undantagsfall i de olika försäkringarna. Enligt RFV:s bestämda uppfattning måste därför – om den bakomliggande inkomsten skall användas – en förändring göras i syfte att schablonisera reglerna. till utformningen av själva pensionsrätten för bakomliggande inkomst.

Skattebetalarnas förening och Statens arbetsgivarverk avstyrker förslaget om pensionsrätt för bakomliggande inkomst.

Svenska arbetsgivareföreningen pekar på att ett avstående från förslaget om pensionsrätt för bakomliggande inkomst vid sjukdom utgör ett alternativ för att minska kostnaderna för reformen och det budgetunderskott denna har till följd.

Försäkringskasseförbundet efterlyser anvisningar om hur den bakomliggande inkomsten skall tas fram och beräknas. Enligt förbundet blir det troligtvis ett administrativt krångligt system med rapportering från både arbetsgivare och avtalsförsäkringar. Att snabbt få i bruk ett maskinellt rapporteringssystem är därför mycket angeläget.

Statens löne- och pensionsverk kan till nöds acceptera att endast faktiskt utbetald ersättning vid sjukdom och arbetslöshet grundar pensionsrätt för tid före ikraftträdande av det reformerade pensionssystemet, men undrar samtidigt varför inte en viss schablonuppräkning kan göras.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande regler för ATP i 11 kap. 2 § AFL behandlas som inkomst av anställning för ATP ett flertal olika socialförsäkringsersättningar m.m. som träder i stället för förvärvsinkomster eller som av annat skäl gjorts pensionsgrundande. Dessa ersättningar ger upphov till pensionsrätt med belopp som storleksmässigt motsvarar den ersättning som utbetalas. Några mot pensionsrätten svarande avgifter betalas – med något undantag när – inte av vare sig den berättigade eller av den berörda socialförsäkringsgrenen eller staten. Inte heller finansieras detta pensionsintjänande särskilt i någon annan form. Ersättningar som på detta sätt grundar pensionsrätt i nuvarande system är bl.a. sjukpenning, arbetslöshetsstöd, utbildningsbidrag och vissa andra studieersättningar.

I likhet med Pensionsarbetsgruppen anser vi att de nu beskrivna reglerna bör överföras till att gälla också i det reformerade pensionssystemet.

Pensionsarbetsgruppen har gjort en genomgång och prövning av de olika socialförsäkringsförmåner m.m. som i dag grundar pensionsrätt för ATP enligt 11 kap. 2 och 3 §§ AFL och har därvid prövat i vad mån inskränkningar eller utvidgningar beträffande pensionsrätt för dessa förmåner i det reformerade pensionssystemet kan vara motiverade. Arbetsgruppens slutsats är att några sådana förändringar för närvarande inte framstår som påkallade. Vi delar pensionsarbetsgruppens uppfattning i denna del. I det reformerade pensionssystemet bör alltså vara pensionsgrundande samma socialförsäkringsersättningar m.m. som enligt dagens ATP-system. Några begränsningar i förhållande till vad som nu gäller föreslår vi därför inte. Detta innebär att sjukpenning, rehabiliteringspenning, föräldrapenningförmåner, vårdbidrag m.fl. förmåner kommer att vara pensionsgrundande i det reformerade pensionssystemet. När det gäller frågan om en eventuell utvidgning av vilka förmåner som skall vara pensionsgrundande återkommer vi i det följande.

Till skillnad från vad som är fallet i dag skall enligt vad vi föreslår avgifter erläggas till ålderspensioneringen för den pensionsrätt som de

pensionsgrundande socialförsäkringsersättningarna m.m. ger upphov till. Avgifter skall enligt vårt förslag erläggas inom ramen för motsvarande socialförsäkring eller när det gäller pensionsgrundande förmåner vid sidan av socialförsäkringen av staten över respektive huvudtitel i statsbudgeten.

Med de övergångslösningar som vi i avsnitt 10 föreslår skall gälla för reformeringen av pensionssystemet kommer också inkomster som intjänats före ikraftträdandet av de nya reglerna att – beroende på födelseår – i större eller mindre utsträckning bli av betydelse för beräkningen av pensioner enligt det reformerade pensionssystemet. Det är därför av vikt att också socialförsäkringsersättningar m.m. som uppburits under förfluten tid grundar pensionsrätt i det reformerade systemet. Vi föreslår således att pensionsrätt på olika sådana ersättningar skall tillgodoräknas inte bara för framtiden utan också för tiden före ikraftträdandet av det nya regelsystemet.

Någon annan lösning torde för övrigt inte kunna komma i fråga, eftersom de socialförsäkringsförmåner m.m. som det här gäller är skattepliktiga och utgör del av den skattepliktiga och därmed pensionsgrundande inkomst som för olika år i förfluten tid manifesterat sig i ATP-poäng för de försäkrade. Endast med stora svårigheter skulle det vara möjligt att nu i efterhand särskilja vissa delar av den pensionsgrundande inkomsten från andra för att begränsa tillgodoräknandet av pensionsrätt för förfluten tid.

Av i huvudsak liknande tekniska och administrativa skäl kan här inte komma i fråga annat än att pensionsrätt i det reformerade pensionssystemet för förfluten tid tillgodoräknas för de olika förmånerna enbart för tid fr.o.m. den tidpunkt då respektive socialförsäkringsersättning m.m. gjordes pensionsgrundande för ATP. Denna tidpunkt är i huvudsak densamma som den tidpunkt då förmånen tillskapades eller då en tidigare obeskattad förmån fick annan utformning och gjordes skattepliktig.

Avgifter på de socialförsäkringsersättningar m.m. som grundar pensionsrätt bör emellertid betalas bara för tid fr.o.m. ikraftträdandet och alltså inte dessutom retroaktivt.

Den pensionsrätt som tillgodoräknas för olika socialförsäkringsförmåner m.m. i det reformerade pensionssystemet skall som huvudregel beräknas på grundval av den faktiska nivån på den pensionsgrundande förmånen. Detta innebär att de grundar pensionsrätt på samma sätt som förvärvsinkomster och att några särskilda administrativa bestämmelser inte behövs, eftersom förmånerna i regel är skattepliktiga och tas upp som inkomst i deklarationerna. I detta sammanhang bör dock påpekas att som vi redovisat i avsnitt 5.2 det kan finnas skäl för att överväga huruvida egenavgifterna till sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna skall påverka den pensionsrätten för socialförsäkringsförmåner.

Beträffande sjukpenning och rehabiliteringspenning samt dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen för tiden efter två veckors sjukdom respektive arbetslöshet har Pensionsarbetsgruppen föreslagit en kompletterande ordning för tillgodoräknande av pensionsrätt och avgiftsuttag. I fråga om dessa förmåner föreslår arbetsgruppen att det till grund för

beräkningen av pensionsrätt och avgiftsbetalning skall läggas inte bara förmånsbeloppet som sådant utan att pensionsrätt skall ges och avgifter betalas på ett tilläggsbelopp upp till den för ersättningen bakomliggande inkomsten. Det betyder alltså att pensionsrätt för personer med dessa ersättningar skall tillgodoräknas för 100 % av den inkomst som ligger till grund för beräkningen av sjukpenning, rehabiliteringspenning eller arbetslöshetsersättning, trots att kompensationsgraderna för dessa ersättningar är lägre och kan variera över tiden. Dock skall enligt förslaget inte hela mellanskillnaden mellan den bakomliggande inkomsten och sjukpenningen respektive arbetslöshetsersättningen i alla fall grunda pensionsrätt. Om pensionsgrundande kompletterande utfyllnad lämnats av arbetsgivaren eller annan, skall enligt förslaget avdrag göras med motsvarande belopp.

Pensionsrätt motsvarande den bakomliggande inkomsten bör enligt Pensionsarbetsgruppens förslag inte kunna tillgodoräknas under en längre tid i en följd utan begränsningar. Arbetsgruppen föreslår därför att sådan pensionsrätt skall ges under längst en tid av två år inom en femårsperiod, som räknas löpande fem år tillbaka i tiden från den dag då fråga uppkommer om tillgodoräknande av pensionsrätt upp till den bakomliggande inkomsten.

För den tillkommande pensionsrätten till följd av utfyllnad till bakomliggande inkomst skall enligt arbetsgruppen sjukförsäkringen respektive arbetslöshetsförsäkringen stå för hela ålderspensionsavgiften.

Bl.a. CSN och LO har anfört att de anser att vissa utbildningsbidrag och vuxenstudiestöd som i dag är pensionsgrundande även skulle ge pensionsrätt upp till bakomliggande inkomst. Såvitt avser vilka ersättningar som pensionsrätt för bakomliggande inkomst skall beräknas på anser vi arbetsgruppens förslag väl avvägt. Med hänsyn till det huvudsyfte som pensionssystemet ändå skall ha anser vi att pensionsrätt för bakomliggande inkomst inte bör kunna beräknas för de bidrag som utgår till grupper som uppbär utbildningsbidrag eller olika former av vuxenstudiestöd. Förbättrade villkor för dessa grupper är en fråga som löses bäst på andra sätt än inom pensionssystemets ram.

Enligt vår bedömning är arbetsgruppens förslag i fråga om pensionsrätt för bakomliggande inkomst förenat med betydande administrativa och praktiska problem. Bland annat förutsätter förslaget att en mycket omfattande registerfunktion byggs upp hos socialförsäkringsadministrationen. Vidare måste arbetsgivare och andra utbetalare åläggas en vittgående uppgiftsskyldighet angående vilken typ av ersättning som de utbetalat. De nu redovisade tekniska och praktiska problemen är av sådan art att en annan mer schablonmässig modell än den av arbetsgruppen föreslagna bör användas för att beräkna pensionsrätt för bakomliggande inkomst. Vi föreslår därför en ordning av följande innebörd.

Den försäkrade bör jämte sjukpenning och dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen få tillgodoräkna sig ett tilläggsbelopp motsvarande 10 % av den inkomst som lagts till grund för att beräkna respektive socialförsäkringsersättning. I fråga om rehabiliteringspenning bör den

försäkrade få tillgodoräkna sig ett tilläggsbelopp motsvarande 5 % av den inkomst som lagts till grund för att beräkna denna ersättnings storlek. Den lägre nivån på den fiktiva inkomsten för den som uppbär rehabiliteringspenning förklaras av att denna ersättning utgår med en högre kompensationsgrad av den ersättningsgrundande inkomsten än vad som är fallet i fråga om sjukpenning och dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen. Försäkringskassorna respektive arbetslöshetskassorna har redan i dag uppgifter angående vilken inkomst som lagts till grund för beräkna ersättningens storlek under en sjuk- eller arbetslöshetsperiod. Det torde därför vara möjligt att utan större administrativa svårigheter få fram uppgifter som kan läggas till grund för att beräkna detta av oss föreslagna tilläggsbelopp.

Den av arbetsgruppen föreslagna begränsningen för hur många år med bakomliggande inkomst som kan grunda pensionsrätt har kritiserats under remissbehandlingen. Vi finner denna kritik befogad. Enligt vår bedömning skulle en sådan begränsning ge upphov till stora praktiska och administrativa problem. Vi föreslår därför inte någon sådan begränsning. Den merkostnad som detta medför kommer att uppvägas av att pensionsrätt inte ges för hela mellanskillnaden mellan uppburen socialförsäkringsersättning och bakomliggande inkomst utan enligt den nyss föreslagna metoden för schablonberäkning.

Under remissbehandlingen har kritik framkommit mot att pensionsrätt för bakomliggande inkomst endast skall tillgodoräknas upp till förmånstaket inom sjukförsäkringen respektive arbetslöshetsförsäkringen. Kritik har även framförts mot att pensionsrätt för bakomliggande inkomst inte tillgodoräknas fr.o.m. första sjuk- respektive arbetslöshetsdagen. Vi delar inte denna uppfattning utan ansluter oss i dessa delar till arbetsgruppens förslag om pensionsrätt för bakomliggande inkomst. Pensionsrätt för bakomliggande inkomst skall således enligt vår uppfattning tillgodoräknas från dag femton och inte dag ett, som vissa remissinstanser föreslagit. Vidare skall pensionsrätt beräknas för bakomliggande inkomst enbart upp till det tak som gäller inom sjukförsäkringen respektive arbetslöshetsförsäkringen.

5.4 Pensionsrätt för studier

Regeringens förslag: Pensionsrätt skall för framtiden enligt särskilda regler kunna tillgodoräknas vid studier som omfattas av studiemedelssystemet. För förfluten tid skall i princip inte finnas några regler om pensionsrätt

Regeringens bedömning: Under den fortsatta beredningen avseende regler för sådan pensionsrätt får avgöras vilken teknisk modell som skall användas för tillgodoräknande av sådan pensionsrätt.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer i princip med regeringens förslag. Arbetsgruppen har dock redovisat ett konkret för-

slag till regler för intjänande av pensionsrätt vid studier. Detta innebär att studiebidraget inom studiemedelssystemet görs pensionsgrundande samtidigt som det höjs och görs skattepliktigt.

Remissinstanserna: Pensionsarbetsgruppens förslag om pensionsrätt för studier tillstyrks av *LO* och *PRO*. Även *länsstyrelsen i Västernorrlands län* tillstyrker men betonar vikten av att systemet utformas så att de som ägnar sig åt studier inte missgynnas.

En rad remissinstanser är i och för sig positiva till förslaget om pensionsrätt för studier men förespråkar en väsentligt högre nivå för pensionsrätten. Hit hör bl.a. TCO, SACO, Statspensionärernas riksförbund, De Handikappades Riksförbund, Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund och Kristdemokratiska ungdomsförbundet. Liberala ungdomsförbundet (LUF) som i och för sig menar att bl.a. studier bör kompenseras inom ramen för en modifierad livsinkomstprincip tillhör också dem som förespråkar en högre nivå.

Handikappförbundens samarbetsorgan anser att pensionsrätten för studier måste förbättras. Organisationen framhåller att ungdomar med funktionsnedsättningar på grund av att de många gånger är utestängda från praktiska arbeten ofta behöver en längre teoretisk utbildning än andra och att studierna för dem också kan ta längre tid. Dessutom påpekar organisationen att ungdomar med funktionshinder har mindre möjlighet till extraarbete under studietiden.

Ett mer generöst system för pensionsrätt för studier förespråkas även av *Försäkringsöverdomstolen* som när det gäller förslagets effekter för dem som studerar inte övertygad om att konsekvensanalysen gjorts tillräckligt djupgående. Domstolen är angelägen om att förändringarna inte genomförs på ett sådant sätt att att reformen kommer att uppfattas som utbildningsnegativ. Också *Stockholms universitet* menar att förslaget om pensionsrätt för studier måste ses över så att studiestödets utformning blir mer attraktiv i synnerhet för kvinnor som påbörjar eller fortsätter avbrutna studier efter småbarnsåren. *Centerkvinnorna* hyser farhågor för att det nya systemet blir utbildningsfientligt eftersom kompensationen blir otillräcklig för den tid man studerar. Även *Socialdemokratiska kvinnoförbundet* anser det motiverat att stimulera till studier genom att förbättra de studerandes pensionsgrundande inkomster. *Ung vänster* anser att förslaget inte i tillräcklig utsträckning stimulerar till studier och ställer frågan varför studier inte värderas på samma sätt i pensionshänseende som föräldraledighet. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* framhåller att studier måste ges pensionsrätt och att pensionsrätten bör vara högre än arbetsgruppens förslag. *Centerns ungdomsförbund* anser det viktigt att bidragsdelen hålls på en hög nivå så att den pensionsgrundande studietiden ges någon reell betydelse. *Jämställdhetsombudsmannen (JÄMO)* menar att det inte är tillräckligt att som pensionsgrundande räkna studiebidraget. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* finner förslaget om pensionsrätt för studier acceptabelt och motiverat. LRF anför emellertid att stärkt konkurrenskraft för Sverige förutsätter en allt högre utbildningsnivå motverkas genom den låga värderingen av studier. Den-

na värdering minskar drivkrafterna för universitetsstudier, forskning och kompetensutveckling under den yrkesverksamma tiden.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) anser att kompensation skall ges för studier. Den bästa lösningen enligt verket vore dock att höja lägsta åldersgräns för intjänande av pensionsrätt från 16 år till 20 år eller 25 år. Enligt SPV inträffar frånvaron från arbetslivet för studier i början av arbetslivet och den bästa lösningen vore därför att höja lägsta gränsen för intjänande av pensionsrätt från 16 år till 25 år. Härigenom skulle man enligt SPV komma till rätta med en stor del av problemet alternativt anser SPV att den period då studiebidrag uppbärs bör kompenseras bättre än vad som föreslås av arbetsgruppen. Enligt SPV är det motiverat att för studier ge en utfyllnad av pensionsintjänande upp till minst värnpliktsnivån 50 % av medelinkomsten kombinerat med en "kork" motsvarande tillgodoräknandet av barnårsrätt. Den föreslagna utfyllnaden till 50 % bör även beaktas retroaktivt. Enligt verket är det inte acceptabelt att studiebidrag inte skall kunna beaktas retroaktivt.

Socialdemokratiska studentförbundet förespråkar en studieårsrätt motsvarande barnårsrätten. Studieårsrätten kunde lämpligen enligt förbundet beräknas på det totalbelopp (lån plus bidrag) som utgår för studiemedel. Studieårsrätten kan liksom studiemedlen begränsas till maximalt sex år. Alternativt kan rätten kopplas just till studiemedlen i sig. Problemet med det senare enligt förbundet är emellertid att inte alla studenter erhåller studiemedel.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), *Sveriges industriförbund* och *Konjunkturinstitutet* avstryker att studier skall ges pensionsrätt. SAF och Industriförbundet anför att den som studerar inte har förvärvsinkomster och betalar ingen ålderspensionsavgift. En studerande kan därför i den bemärkelsen inte sägas förlora pensionsförmåner. Enligt dessa båda remissinstanser leder dessutom studier i allmänhet till högre inkomster och sålunda till ett snabbare intjänande av pensionsrättigheter senare i livet. KI framhåller att värdet av högre studier bör avspeglas i högre inkomster efter studietiden och att det inte kan vara en uppgift för pensionssystemet att rätta till eventuella skevheter i lönebildningen.

Statskontoret menar att studier stimuleras bäst genom att ges en mer direkt subvention än via pensionssystemet.

Generationsutredningen menar att studier efter ungdomsskolan bör premieras och att det finns goda skäl för en statlig subvention men finner det utomordentligt tveksamt att utforma subventionen som en begränsad pensionsrätt. Den studerande behöver pengarna under studietiden, inte 50 år senare.

Göteborgs universitet anser att det är till fördel om fördelningspolitiska inslag som pensionsrätt för studier i görligaste mån hålls utanför pensionssystemet.

Lunds universitet ställer sig tveksamt till att studier skall ge pensionsrätt. Universitetet anser att studier och kompetensutveckling stimuleras bättre genom en förmånlig utformning av ett studiefinansieringssystem än genom utformningen av ett pensionssystem.

Riksförsäkringsverket (RFV) anser att i första hand bör studier premieras på ett mer direkt sätt genom att ge gynnsammare förhållanden under studietiden och genom att minska skuldsättningen för de studerande. Enligt RFV finns det emellertid även starka skäl som talar för att ge pensionsrätt för studier, men om så skall ske, bör det enligt verket ske i mer kraftfulla former än vad Pensionsarbetsgruppen föreslagit. Verket finner kopplingen till studiebidraget irrelevant och att pensionsrätt för studier bör tillgodoräknas på annat sätt än vad förslaget innebär.

Riksskatteverket (RSV), som i och för sig inte lägger några synpunkter på nivån, ställer sig av administrativa skäl tveksam till den av Pensionsarbetsgruppen föreslagna utformningen för hur studier skall ge pensionsrätt. Eventuellt bör pensionsrätt för studier enligt RSV lösas på samma sätt som för värnplikt och barnår. En komplikation enligt verket med den av arbetsgruppen valda modellen är att om studiebidraget görs skattepliktigt blir utfallet olika beroende på kommunal skattesats och personens inkomstförhållanden i övrigt.

Även några andra av remissinstanserna har ställt sig kritiska till den föreslagna tekniska modellen för pensionsrätt för studier. I allmänhet har de förordat att sådan ges enligt samma modell som gäller för barnårsrätt och pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring och med avgiftsbetalning enbart av staten.

Sålunda menar *RFV* - om pensionsrätt för studier skall införas - att metoden bör anpassas för att tillgodose behovet hos de yrkesgrupper som kan ha ett reellt behov av pensionsrätt för studier. Enligt verket kan detta göras genom att t.ex. använda samma princip som vid pensionsrätt för barnår eller värnpliktstjänstgöring.

CSN förespråkar att pensionsrätt för studier tillgodoräknas enligt en korkmodell. För år då en studerande haft studiemedel i nio månader bör pensionsrätt ges på grundval av en fiktiv inkomst om 40 % av medelinkomsten för alla försäkrade. Vid kortare tids studier bör beloppet justeras.

SFS menar att studieårsrätt skall ges alla studiemedelsberättigade och alla doktorander på grundval av en fiktiv inkomst som beräknas som en utfyllnad till 75 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade.

TCO anser att pensionsrätt för studier bör ges på minst samma nivå som pensionsrätt för värnplikt, dvs. 50 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade. Enligt TCO kunde pensionsrätten möjligen ges som en utfyllnad upp till den nivån. Även Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott förordar att pensionsrätt vid studier ges enligt samma regler som gäller för värnplikt, med 50 % av medelinkomsten i landet.

SACO anser att högskolestudier i pensionshänseende skall likställas med utfört arbete och kräver därför att högskolestudier gottgörs fullt ut men absolut lägst med 75 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade. Pensionsrätt bör enligt SACO ges alla högskolestuderande som är studiemedelsberättigade samt doktorander.

Försäkringkasseförbundet förordar att en ny avvägning görs om nivån på studiebidraget alternativt att studier kompenseras på samma sätt som värnpliktstjänstgöringen.

Försäkringsanställdas förbund föreslår särskilda regler om pensionsrätt för personer som av olika skäl väljer att kompetensutveckla sig senare under livet. Dessa bör ges pensionsrätt motsvarande 75 % av den bakomliggande inkomsten under en sammanlagd tid av fyra år.

Liberala ungdomsförbundet (LUF) föreslår - för det fall pensionsrätt skall kunna tillgodoräknas enligt särskilda regler - att studier, med studiebidrag, ges en pensionsrätt om t.ex. 2 - 3 basbelopp och därmed ställs i paritet med pensionsrätt för värnpliktiga.

Statspensionärernas Riksförbund förordar en högre nivå än den föreslagna och menar att pensionsrätt för studier bör ges på minst samma villkor som pensionsrätt för värnpliktsttjänstgöring.

Generationsutredningen, som i och för sig är kritisk till förslaget att studier skall grunda pensionsrätt menar att förslaget att pensionsrätt skall beräknas på grundval av studiebidraget riskerar att medföra att varje framtida höjning av studiemedlen motverkas av argumentet att en sådan höjning även belastar pensionssystemet.

Många remissinstanser anser att pensionsrätt för studier bör ges även för förfluten tid. Detta gäller bl.a. CSN, TCO, SACO, SFS,SPV och LUF. Försäkringsdomstolen framhåller att att studerande bör ytterligare uppmärksammas vid utformningen av övergångsregler.

CSN föreslår att studier bör ge pensionsrätt fr.o.m. år 1965. Detta bör enligt CSN ske enligt samma korkmodell som nämnden förespråkat för framtiden, dock med vissa schabloniseringar.

RFV redovisar uppfattningen att om studier skall ges pensionsrätt bör sådan pensionsrätt införas också retroaktivt, eftersom det faktum att studierna i vissa fall inte ger kompensation i form av högre lön är något som i lika hög grad drabbat dem som nu förvärvsarbetar.

LUF ser det som ett problem att Pensionarbetsgruppens förslag inte innebär en kompensation för studier i förfluten tid och ställer kravet att åtminstone de som kommer att få sin pension beräknad helt enligt de föreslagna reglerna, dvs. personer födda 1954 eller senare, skall ges pensionsrätt retroaktivt.

SFS anser att studier före år 1995 skall ge pensionsrätt enligt samma regler som i övrigt gäller för övergången till det reformerade pensionssystemet. *TCO* understryker starkt vikten av pensionsrätt för studier före år 1995. Det mest naturliga vore enligt TCO att tillgodoräkna pensionsrätt för studiemedelsberättigade studier efter år 1965, det år då studiemedelssystemet infördes. Även *SACO* kräver att pensionsrätt för studier och forskningstid tillgodoräknas med retroaktiv verkan.

RSV tar upp frågan om studiebidrag till personer som omfattas av övergångsreglerna (födda 1935 - 1953) bör grunda pensionsrätt även i nuvarande ATP-system. RSV anser att så bör bli fallet om bidraget blir skattepliktigt. Skulle denna lösning inte väljas, måste skattemyndigheten separatvisa studiebidraget vid rapporteringen av belopp för beräkning av PGI. Det torde enligt RSV var en helt onödig och fördyrande åtgärd, särskilt som studieåret knappast torde tillhöra de bästa i ATP-systemet.

Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott anser att pensionsrätt skall ges även för gymnasiestudier.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Vi anser det angeläget att utbildning och kompetensutveckling inte generellt sett missgynnas med det reformerade pensionssystemet. Inom detta system bör det därför införas särskilda regler till viss kompensation för det bortfall i pensionsrätt som studier emellanåt ger upphov till. Det finns emellertid inte skäl för att utöka möjligheterna för tillgodoräknande av pensionsrätt för i princip samtliga studieformer. Vi anser att det t.ex. inte skulle vara ändamålsenligt att ge pensionsrätt för studier på grundskole- och gymnasienivå under ungdomsåren. Främst är det studier med studiemedel på högskolenivå som bör ge pensionsrätt.

För att åstadkomma den ovan angivna målsättningen har Pensionsarbetsgruppen föreslagit att studiebidragsdelen i studiemedelssystemet görs skattepliktig och därmed pensionsgrundande för inkomstrelaterad pension. Pensionsarbetsgruppen förslag innebär att samtliga studieformer som ger rätt till studiemedel på ovan angivet sätt skall ge pensionsrätt. Detta innebär att inte endast studier på högskola och därmed jämställd utbilning, utan även utbildning för äldre inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen kommer att ge pensionsrätt. Härmed uppnås inte bara det direkta syftet, nämligen att åstadkomma en ordning för pensionsrätt för högskolestudier och andra studier som berättigar till studiemedel, utan också att sådana studier i pensionshänseende blir mer likställda med olika former av vuxenstudier som i dag grundar pensionsrätt genom att skilda slag av pensionsgrundande ersättningar utgår under studietiden.

Villkoren för rätt till studiemedel ger enligt vår mening en lämplig avgränsning av vilka studier och vilka studerande som det finns skäl från samhällets synpunkt att stödja i pensionshänseende, samtidigt som en administrativt hanterbar lösning åstadkommes. Vi anser således att pensionsrätten bör begränsas till den typ av studier som Pensionsarbetsgruppen föreslagit.

Det kan däremot, som vi senare återkommer till, i den fortsatta beredningen övervägas om det av praktiska och administrativa skäl, är lämpligt att studiebidragen görs skattepliktiga på sätt som Pensionsarbetsgruppen föreslagit eller om en annan teknisk lösning bör väljas för att åstadkomma samma resultat som det åsyftade. Däremot anser vi inte att det bör övervägas någon förändring i förhållande till arbetsgruppens förslag beträffande nivån för pensionsrätten som innebär att studier grundar ett bättre utfall i pensionshänseende. Vi anser att Pensionsarbetsgruppens förslag är väl avvägt i fråga om nivån på den pensionsrätt som studier skall ge.

Arbetsgruppen har föreslagit att pensionsrätt för studier inte skall ges för förfluten tid. Under remissbehandlingen har framkommit kritik mot denna del av arbetsgruppens förslag. Av bl.a. kostnadsskäl delar vi arbetsgruppens uppfattning på denna punkt. Det innebär att studiemedelsberättigade studier som ägt rum före ikraftträdandet av det reformerade pensionssystemet inte kommmer att grunda pensionsrätt. Enligt vad vi redovisar i avsnitt 14 bör dock reglerna om pensionsrätt för studier kunna ges verkan från år 1995.

Om studiebidragen i enlighet med Pensionsarbetsgruppens förslag görs skattepliktiga, måste givetvis de studerande kompenseras med en höjning av studiebidragen. Enligt arbetsgruppen måste det vid en höjning tas hänsyn till att inkomster vid sidan av studierna kommer att bli skattepliktiga i större utsträckning än i dag. Detta beror på det skattepliktiga studiebidragets samspel med det allmänna grundavdraget vid taxeringen. En omläggning av studiemedelssystemet får enligt Pensionsarbetsgruppen inte leda till att det uppkommer totalt sett ökade eller minskade skatteintäkter på dessa sidoinkomster. Vi delar denna uppfattning men bedömer å andra sidan att det kan vara förenat med betydande praktiska svårigheter att utforma studiemedelssystemet så att de nu beskrivna skattemässiga konsekvenserna undviks.

Med hänsyn härtill anser vi att den närmare tekniska utformningen av pensionsrätt vid studier bör beredas vidare. Enligt vårt förmenande kan det vid sidan om den av arbetsgruppen föreslagna lösningen även övervägas andra lösningar, som ger i huvudsak ett likartat utfall.

Enligt de av oss föreslagna allmänna principerna för tillgodoräknande av pensionsrätt skall avgifter erläggas för alla former av pensionsgrundande verksamhet. Det skall således även erläggas ålderspensionsavgifter för den pensionsrätt som studier ger.

5.5 Pensionsrätt för barnår

5.5.1 Tillgodoräknande av barnårsrätt

Regeringens förslag: Pensionsrätt för föräldrar till små barn, s.k. barnårsrätt, skall tillgodoräknas enligt en särskild ordning. Barnårsrätt uppkommer genom att staten betalar ålderspensionsavgift på en på visst sätt beräknad fiktiv inkomst. Avgiftsbetalningarna finansieras med allmänna skattemedel.

För ett och samma barn och år skall i princip bara en av barnets föräldrar kunna tillgodoräknas barnårsrätt

För att pensionsrätt för barnår som tillgodoräknats inom fördelningssystemet och premiereservsystemet skall resultera i en ålderspension fordras att den försäkrade också tillgodoräknats pensionsrätt på grundval av förvärvsinkomster under viss tid och av en viss omfattning.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag med undantag för att arbetsgruppen inte föreslagit att det inom premiereservsystemet skall fordras förvärvsinkomster under viss tid och av viss omfattning för att den försäkrade skall få tillgodoräkna sig pensionsrätt för barnår.

Remissinstanserna: Förslaget om pensionsrätt för barnår tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Uttalat positiva är

bl.a. Riksförsäkringsverket, Försäkringsöverdomstolen, Konjunkturinstitutet, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Försäkringskasseförbundet, LO, Lantbrukarnas riksförbund, PRO, Fredrika-Bremer-Förbundet, Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (Haro), Moderata kvinnoförbundet och Kristdemokratiska ungdomsförbundet.

Haro anser att barnårsrätt bör medföra reell pensionsrätt även om den försäkrade inte haft förvärvsinkomster under tre år före eller efter barnåren. Haro menar att det bör diskuteras om barnårsrätt alltid skall tillgodoräknas bara en person för ett visst år.

Centerkvinnorna är huvudsakligen positiva till arbetsgruppens förslag om pensionsrätt för barnår men menar att pensionssystemet borde vara mer flexibelt för att kunna anpassas efter livets olika perioder.

Förslaget tillstyrks även av Socialdemokratiska kvinnoförbundet, som dock finner det omotiverat generöst.

Jämställdhetsombudsmannen (JÄMO) riktar kritik mot införandet av en särskild ordning för barnårsrätt. Enligt JÄMO innebär Pensionsarbetsgruppens förslag att en förälder, vanligtvis modern, pekas ut som huvudansvarig för barnen. JÄMO har i och för sig inget att invända mot att mödrar med små barn gynnas av pensionssystemet. För att befrämja en utveckling där papporna tar ett större ansvar för barnen krävs emellertid, enligt JÄMO, ett mer flexibelt pensionssystem där inte endast en förälder utpekas som huvudansvarig för barnen.

SACO anser att pensionsrätt bör kunna delas mellan båda föräldrarna utifrån hur barnledigheten delas upp under ett kalenderår.

Familjehemmens Riksförbund vänder sig mot att fosterföräldrar inte kan komma ifråga för barnårsrätt.

Förslaget avstyrks av *Statens arbetsgivarverk (SAV)*, *Svenska arbetsgivareföringen (SAF)* och *Sveriges industriförbund*. *SAV* ställer sig allmänt avvisande till att pensionsrätt ges i fall då pensionsgrundande inkomst helt saknas. SAV menar för den händelse att vård av barn eller värnplikt anses för dåligt kompenserad i förhållande till sin samhällsnytta, principen bör vara att samhället utger, eventuellt pensionsgrundande, ersättning när den utförs och inte ger pension några decennier senare. *SAF* och *Industriförbundet* menar att om statsmakterna anser sig ha finansiella resurser att öka stödet till barnfamiljerna, kan detta ske på ett enklare sätt genom t.ex. en höjning av barnbidraget. Dessa båda remissinstansers uppfattning är dock att staten inte har råd med några sådana utbyggda förmåner.

Göteborgs universitet anser att det skulle vara en fördel att fördelningspolitiska inslag som barnårsrätt i görligaste mån hålls utanför pensionssystemet.

Även *Socialdemokratiska studentförbundet* avstyrker förslaget, eftersom förbundet befarar att det kommer att minska kvinnors förvärvsfrekvens, vilket i sin tur kommer att påverka kvinnors pensioner negativt i det nya ålderspensionssystemet.

Förslaget avvisas även av *Liberala ungdomsförbundet (LUF)*. Enligt LUF:s mening är den pensionsrätt som föräldrapenningen ger tillräcklig. Förslaget riskerar att cementera nuvarande könsroller och i kom-

bination med ett vårdnadsbidrag få oacceptabla konsekvenser. Att kompensera för vård av barn hör familjepolitiken till och bör inte blandas in i pensionssystemet. LUF vänder sig särskilt mot att barnårsrätt skall kunna tillgodoräknas även den som inte avstår från förvärvsarbete under de aktuella åren.

Statskontoret är tveksamt till den lösning med barnår som Pensionsarbetsgruppen valt. Att, utöver för den period då föräldrapenning utgår, med skattemedel subventionera en framtida pension för hemarbete överensstämmer inte med idén om en tjänstepension som skall stimulera till förvärvsarbete.

Haro och andra remissinstanser vänder sig mot förslag om barnårsrätt också för dem som inte ändrar sin förvärvstid.

Skälen för regeringens förslag: En förälder som under några år avstår från förvärvsarbete i större eller mindre utsträckning för att ta vård om sina barn kan med dagens ATP-system i de flesta fall se fram emot en ålderspension som inte har påverkats nämnvärt av den inkomstförlust som frånvaron från arbetsmarknaden har gett upphov till. Den främsta förklaringen till detta är att det endast krävs 30 förvärvsår med en inkomst om minst ett basbelopp för rätt till oavkortad ålderspension och att ålderspensionens storlek bestäms av de 15 bästa inkomståren. Detta innebär att exempelvis den som kommer in på arbetsmarknaden sent i livet och sedan arbetar deltid under ett antal år för att därefter arbeta heltid fram till pensioneringstillfället kan få en oavkortad pension baserad på heltidslönen. Ytterligare en, men mindre framträdande, förklaring till varför frånvaro från arbetsmarknaden på grund av vård av barn ger ett förhållandevis litet utslag på den framtida pensionen är att föräldrapenningförmånerna är pensionsgrundande.

Även med det reformerade pensionssystemet kommer föräldrapenningförmånerna att utgöra pensionsgrundande inkomst. Ett livsinkomstbaserat ålderspensionssystem kommer emellertid att innebära att varje bortfall av förvärvsinkomst – som inte kompenseras av föräldrapenningförmåner eller annan pensionsgrundande socialförsäkringsersättning – kommer att påverka pensionsutfallet något.

Vår avsikt är emellertid inte att en förälder – i praktiken oftast en kvinna – som avstår från förvärvsarbete för att ta hand om sina barn skall behöva vidkännas varje sådant inkomstbortfall i pensionsavseende. Det är av väsentlig betydelse att kvinnor som grupp ges en garanti för att de inte systematiskt kommer att missgynnas av ett livsinkomstbaserat pensionssystem till följd av det ansvar för omvårdnad om barnen som vanligen faller på dem. Enligt vårt förmenande skulle det, särskilt mot bakgrund av ATP-systemets utformning, framstå som oskäligt att i ett reformerat pensionssystem inte ta hänsyn till den skillnad som faktiskt föreligger mellan kvinnors och mäns förvärvsmönster.

Även framöver bör alltså en förälder med i princip bibehållna pensionsförmåner under en på visst sätt avgränsad tid kunna avstå från förvärvsarbete helt eller delvis för att ta hand om sina barn. Vi föreslår därför att pensionsrätt för år med små barn, barnårsrätt, skall ges enligt en särskild ordning.

Därvid är det inte rimligt att som villkor för barnårsrätt ställa att vården av ett barn har viss "kvalitet" eller omfattning. Inte heller anser vi att bara den förälder som rent faktiskt i någon mån har avstått från förvärvsarbete för att ta hand om sitt barn skall kunna tillgodogöra sig barnårsrätt. Vi kan alltså inte instämma i de invändningar mot denna del av Pensionsarbetsgruppens förslag som framförts av några av remissinstanserna. Barnårsrätten bör i stället grundas på det faktum att föräldern under mer stadigvarande förhållanden bor tillsammans med barnet. Vi anser således att också en förälder som fortsätter att förvärvsarbeta med oförändrad arbetstid när barnen är små, skall kunna få ett tillskott till pensionsrättigheterna. Detta är väsentligt för att uppnå att också småbarnsföräldrar när de väljer förvärvsverksamhet skall få något utbyte i pensionshänseende av sitt förvärvsarbete.

Trots att kvinnor i allmänhet numera förvärvsarbetar i en omfattning som kanske föreföll mindre sannolik för bara några decennier sedan, är det fortfarande, generellt sett, kvinnorna som tar det huvudsakliga ansvaret för barn och hem. Ganska få män tar ut föräldrapenning under mer än en kortare tid i samband med ett barns födelse. Dessutom är det rent faktiskt vanligen kvinnor som avstår från förvärvsarbete eller arbetar deltid efter den egentliga föräldrapenningperioden för att på så sätt få mer tid för vården av barnen. Detta mönster kommer med all säkerhet att dröja sig kvar ännu en tid, om än en utjämning sannolikt också kommer att ske successivt framöver.

Ett system med pensionsrätt för barnår kommer på grund av dessa skillnader mellan mäns och kvinnors förvärvsmönster i praktiken huvudsakligen att kompensera kvinnor för det inkomstbortfall och den extra arbetsinsats som barnåren ger upphov till, även om också män kommer att omfattas av barnårssystemet. Barnårsrättens funktion kan sägas vara just att utjämna för den del av en strukturell skillnad mellan kvinnors och mäns livsinkomster som har sin orsak i att kvinnor allmänt sätt lägger ned mer tid och större ansträngning på att ta hand om barnen.

Barnårsrätten skall finansieras med allmänna skattemedel. Detta bör ske på så sätt att staten varje år betalar ålderspensionsavgift på den fiktiva inkomst som enligt reglerna för barnårsrätt bestäms för den som skall tillgodoräknas sådan rätt. Härvid skall erläggas avgift med 18,5 %.

De pensionsavgifter som betalas för barnårsrätten skall, när det gäller intjänandet av pensionsrätt, behandlas på samma sätt som andra pensionsavgifter. Detta betyder bl.a. att pensionsrätt på grund av barnår tillgodoräknas den berättigades fördelnings- och premiereservkonton enligt de regler som gäller för avgifter på förvärvsinkomster och att avgifterna på fördelningskontot räknas upp år från år i takt med inkomstutvecklingen i samhället enligt de generella reglerna härför.

Med hänsyn till att barnårsrätt finansieras med statliga medel anser vi att särskilda regler bör uppställas för att denna rätt skall kunna realiseras i en faktisk pensionsutbetalning. Enligt vår mening framstår det inte som rimligt att en person som bor i Sverige och här tar vård om barn skall kunna få och dra nytta av pensionsrätt som finansieras av allmänna

skattemedel för kanske tämligen många år, även om denna person aldrig eller i bara mycket liten omfattning förvärvsarbetat här i landet. Vi föreslår därför att det skall införas regler som begränsar möjligheterna till utbetalning av pension. Dessa regler bör utformas enligt följande.

För att barnårsrätt de facto skall ge upphov till utbetalning av ålderspension bör krävas att avgifter för förvärvsinkomster motsvarande lägst ett lönebasbelopp varje år har erlagts under åtminstone tre år. Dessutom bör de avgifter som betalats sammanlagt uppgå till ett värde som motsvarar minst ett lönebasbelopp. För uppfyllande av dessa villkor tas i beaktande avgifter på förvärvsinkomster och på socialförsäkringsersättningar m.m. liksom den pensionsrätt för ålderspension som tillgodoräknas förtidspensionärer men däremot inte t.ex. sådan pensionsrätt som förvärvats genom delning mellan makar. Pensionsrätt som tillgodoräknas och finansieras med statliga medel för vård av barn bör ge utbyte i pensionshänseende bara under förutsättning att personen i fråga uppfyller det ovan angivna villkoret om förvärvsinkomster och avgiftsbetalning under viss minsta tid och omfattning före eller efter den tid för vilken den av staten betalda pensionsrätten har tillgodoräknats.

Den nu föreslagna begränsningen i fråga pensionsrätt för barnår bör gälla såväl fördelningssystemet som premiereservsystemet. Eftersom medel som avsatts till detta senare system avses vara civilrättsligt skyddade och skall ge en absolut pensionsrätt innebär det att någon överföring av medel som intjänats på grundval av barnårsrätt inte kan göras till premiereservsystemet förrän den person som tillgodoräknats barnårsrätt uppfyllt det angivna villkoret om pensionsrätt för förvärvsinkomster m.m. Fram till dess detta villkor kan bli uppfyllt är pensionsrätten vilande i premiereservsystemet. Den del av pensionsavgiften för barnår som avser premiereservsystemet får fram till dess förvaltas inom fördelningssystemet, och de avsatta medlen och en på visst sätt beräknad avkastning därpå överföras till premiereservsystemet först när villkor om förvärvsarbete eller dylikt är uppfyllt.

Vårt förslag i sistnämnda hänseende beträffande premiereservsystemet innebär en avvikelse i förhållande till vad Pensionsarbetsgruppen föreslagit. Vi anser denna avvikelse vara motiverad för att uppnå överensstämmelse mellan de båda systemen och med hänsyn till att det här rör sig om pensionsavgifter som belastar allmänna skattemedel.

Endast en av föräldrarna, eller egentligen endast en person, bör i princip för ett och samma år vara berättigad till gottskrivning av pensionsrätt för ett och samma barn.

När det gäller vem som skall vara berättigad till barnårsrätt har vi ovan angivit att det i princip för ett givet kalenderår skall vara en av föräldrarna. Pensionsarbetsgruppen har utvecklat denna fråga ytterligare och har föreslagit att huvudregeln skall vara att den skall kunna tillgodoräknas barnårsrätt som under större delen av ett aktuellt kalenderår är vårdnadshavare för ett barn och då stadigvarande sammanbor med barnet. Med vårdnadshavare avses i arbetsgruppens förslag den som har vårdnaden om ett barn i rättslig bemärkelse.

Vårnadskravet innebär enligt arbetsgruppen att de berättigades krets inskränks till biologiska föräldrar och adoptivföräldrar samt särskilt förordnade förmyndare. Detta innebär också att fosterföräldrar inte kommer i fråga för barnårsrätt, eftersom de inte har vårdnaden i rättslig bemärkelse om sitt fosterbarn.

Pensionsarbetsgruppen har vidare föreslagit att sammanlevande föräldrar skall ha en valfrihet att välja vem av dem som skall få tillgodoräkna sig barnårsrätten. Denna valfrihet kommer enligt arbetsgruppen att i praktiken innebära att föräldrarna kommer att få den förmånen att de mot slutet av året kan bestämma att barnårsrätten skall ges den förälder för vilken den ger det bästa utfallet. För det fall att någon anmälan inte görs måste enligt Pensionsarbetsgruppen av administrativa skäl avgöras vem av två sammanlevande föräldrar som skall få tillgodoräkna sig barnårsrätt. Arbetsgruppen har föreslagit att i fall av detta slag skall rätten tillkomma barnets moder. Med anledning av de alternativa förslag som framkommit under remissbehandlingen vill vi här redovisa att vi anser att i den fortsatta beredningen bör övervägas en modifiering av arbetsgruppens förslag till barnårsrätt. Vi kommer att återkomma till denna fråga under avsnitt 5.5.3.

Styvföräldrar skall under vissa förutsättningar kunna få tillgodoräkna sig barnårsrätt enligt arbetsgruppens förslag. En förälder som enligt den av arbetsgruppen föreslagna huvudregeln är den som för ett givet kalenderår är berättigad till barnårsrätt skall kunna lämna över sin rätt till en styvförälder, under förutsättning att han eller hon är gift med styvföräldern eller har eller har haft ett annat barn med styvföräldern.

Den närmare utformningen av reglerna för vem som skall få tillgodoräkna sig barnårsrätt får ske under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

5.5.2 Period för tillgodoräknande av barnårsrätt

Regeringens förslag: Barnårsrätt skall i princip kunna tillgodoräknas under barnets fyra första levnadsår eller - om det samtidigt finns ytterligare barn under fyra år års ålder - till dess yngsta barnet fyller fyra år.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Konjunkturinstitutet (KI)* menar att motiven bakom den föreslagna åldersgränsen fyra år borde ha redovisats utförligare och kalkyler gjorts över konsekvenserna av en något högre åldersgräns, exempelvis sex år. Å andra sidan menar KI att beräkningen av pensionsrätt för de föreslagna barnaåren är mycket generös.

Stockholms universitet föreslår att rätten för barnår utsträcks till att gälla under barnets åtta första år.

Haro - riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap har anfört att organisationen gärna skulle se en längre period för barnårsrätt än fyra år, helst fram till dess barnet börjar skolan.

Handikappförbundens samarbetsorgan finner förslaget om barnårsrätt relativt generöst men menar att pensionsrätt för föräldrar som vårdar barn med funktionsnedsättningar måste förstärkas genom att pensionsrätt kan tillgodoräknas under längre tid än fyra år. Samma inställning redovisar *Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar*. Förbundet menar att en möjlig väg för avgränsning är att ange vilka som skall vara berättigade till utvidgad barnårsrätt är att sådan utgår till de föräldrar som uppbär vårdbidrag. Vidare anser förbundet att frågan om pensionsrätt för dessa föräldrar måste utredas ytterligare eller övervägas särskilt vid den fortsatta beredningen.

Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott anser förslaget om fyra år per barn vara en alldeles för lång tid. I stället förordar utskottet en utökad, kvoterad föräldraförsäkring.

Skälen för regeringens förslag: Hur många barnår som skall kunna tillgodoräknas för ett barn kan det råda delade meningar om. Kostnadsaspekter gör sig gällande i sammanhanget, vilket medför att fler barnår skulle innebära att förmånsnivåerna fick justeras nedåt. Färre barnår, exempelvis två år, skulle å andra sidan kunna ge bättre årliga förmåner men samtidigt skulle en sådan ordning vara till nackdel för dem som avstår från förvärvsarbete helt eller delvis under längre tid än två år. Vi har liksom Pensionsarbetsgruppen funnit att fyra barnår utgör en lämplig avvägning mellan olika intressen och att de fyra barnåren med den beräkningsmodell vi har valt bör ge ett tillfredsställande tillskott till förälderns pension. Det bör också finnas förutsättningar att vinna förståelse hos skattebetalarna, dvs. de som i realiteten skall betala för barnårsrätten, för en sådan tidrymd.

En av grundtankarna med det reformerade pensionssystemet är att varje individ år för år skall kunna få information om de pensionsrättigheter som dittills har registrerats på pensionskontona och därmed kunna göra en översiktlig bedömning av det framtida ålderspensionsutfallet. Att först vid ålderspensioneringstidpunkten räkna fram ett barnårstillägg är därför enligt vår mening inte en lämplig ordning. Barnårsrätten bör i stället vara en integrerad del av systemet för intjänande av inkomstrelaterad pension.

För att uppnå detta syfte har i vi likhet med Pensionsarbetsgruppen funnit det mest lämpligt att föreslå att barnårsrätt i princip skall kunna tillgodoräknas under barnets fyra första levnadsår.

Barnårsrätt bör av naturliga skäl inte kunna tillgodoräknas dubbelt eller tredubbelt för den som samtidigt har två eller flera barn under fyra års ålder. I sådana fall bör barnårsrätt i princip tillgodoräknas till dess det yngsta barnet fyller fyra år.

Regeringens förslag: Barnårsrätt uppkommer genom att en fiktiv inkomst beräknas enligt det av tre alternativa beräkningssätt som i det enskilda fallet ger det mest förmånliga utfallet. De tre alternativen skall vara:

1. en utfyllnad till 75 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade
2. en utfyllnad till den enskildes pensionsgrundande inkomst året före barnets födelse
3. en fast fiktiv inkomst (en s.k. kork) om ett - löneindexerat - basbelopp.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Jönköping* instämmer till fullo i förslaget. Samtidigt noterar kammarrätten att förslaget innebär att barnårsrätt tillgodoräknas även om föräldern inte avstår från förvärvsinkomster och att detta avsteg från livsinkomstprincipen inte närmare har motiverats. Även *Länsrätten i Uppsala* tar upp denna aspekt och menar att förslaget om barnårsrätt också vid fortsatt förvärvsarbete med oförändrad arbetstid synes vara väl förmånligt. Liknande synpunkter anförs av *Konjunkturinstitutet (KI)*. Också *Haro - riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap* anmärker på denna del av förslaget.

SACO har med hänvisning till bl.a. jämställdhetssynpunkter funnit Pensionsarbetsgruppens förslag till utformning av barnårsrätten otillfredsställande och redovisat ett alternativt förslag. Detta innebär att pensionsrätt ges enligt Pensionsarbetsgruppens modell fram till dess barnet är 1,5 år. För tiden därefter tills barnet fyllt 8 år föreslår SACO att pensionsrätt skall ges i form av en utfyllnad på maximalt 25 % av förälderns faktiska inkomst omräknad till heltidsinkomst.

KI vänder sig särskilt mot förslaget om en s.k. kork för personer som inte alls ändrar sitt förvärvsbeteende under småbarnsåren. KI föreslår att denna beräkningsmodell avskaffas för att finansiera en utsträckt tid för barnåren tills yngsta barnet uppnår sex års ålder. Dessutom anser KI att det kan övervägas att gradvis trappa ned den pensionsgrundande inkomsten ju äldre barnet blir till successivt lägre nivåer.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet anser att barnårsrätt bör ges harmoniserat med en utbyggd föräldraförsäkring och att pensionsgrundande inkomst bör tillgodoräknas under 1,5 år för varje barn för en inkomst motsvarande 100 % av den tidigare lönen, alternativt 75 % av medelinkomsten för alla personer utan tidigare inkomster.

Skattebetalarnas förening avstyrker de av arbetsgruppen föreslagna modellerna för att beräkna barnårsrätten. Att enligt föreningen kompensera i den utsträckning som föreslås och under så lång tid som fyra år vore att cementera de brister i lönesättning som i dag drabbar kvinnor

med småbarn. Detta är ett flagrant avsteg från principen att pensionssystemet inte skall sträva efter att rätta till orättvisor i förvärvslivet. Skattebetalarnas förening föreslår i stället en kompensation i form av att man beräknar pensionsrätten på den bakomliggande inkomsten under den period man lyfter föräldrapenning.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens ambition vid utformningen av en modell för beräkning av barnårsrätt har varit dels att barnårsrätten skall ge ett acceptabelt tillskott till dem som har låg eller ingen pensionsgrundande inkomst under barnåren, dels att modellen även skall innehålla arbetsfrämjande element.

Efter att ha låtit utföra ett omfattande beräkningsarbete har Pensionsarbetsgruppen förslagit tre alternativ för beräkning av pensionsrätt för barnår. Enligt vår bedömning uppfyller de av Pensionsarbetsgruppen föreslagna alternativen bäst de syften som den föreslagna pensionsrätten bör ha. Det har i och för sig riktats kritik mot arbetsgruppens förslag till utformning av barnårsrätten. Från vissa remissinstanser bl.a. SACO har alternativa modeller för utformningen föreslagits. Avsikten med barnårsrätten är emellertid att den skall ha en utformning så att ett visst förvärvsmönster inte gynnas framför ett annat. Enligt vår bedömning uppfyller inte de alternativa utformningar som föreslagits denna målsättning.

Barnårsrätt bör således tillgodoräknas enligt en kombinationsmodell bestående av tre alternativa beräkningssätt, varvid det av de tre beräkningssätten som i det enskilda fallet ger det bästa utfallet, det största tillskottet till pensionsrättigheterna, för ett givet år skall tillämpas.

Två av beräkningssätten ger en utfyllnad: det ena (utfyllnadsnivå I) till 75 % av den genomsnittliga inkomsten för alla försäkrade och det andra (utfyllnadsnivå II) till en nivå som ungefärligen skall motsvara nivån för den berättigades inkomster under barnåren, sådana de - mot bakgrund av inkomstförhållandena närmast före barnåren - skulle kunna tänkas ha blivit med oförändrad förvärvsinsats under de berörda åren.

Det tredje beräkningssättet är i huvudsak avsett att ge ett tillskott till dem som inte ändrar sitt förvärvsbeteende på grund av förekomsten av barn och som under barnåren tjänar minst vad som motsvarar genomsnittsinkomsten för alla försäkrade eller strax därunder, bygger på en s.k. korkmodell. Det innebär att förälderns pensionsgrundande inkomst höjs med ett belopp som motsvarar ett löneindexerat basbelopp (35 200 kr år 1994). I och med ikraftträdandet av reformen skall därvid detta basbelopp räknas upp med den allmänna inkomstutvecklingen. Som kommer att framgå i avsnitt 5.9 föreslås detta göras med hjälp av ett s.k. PGI-index.

Utfyllnadsnivå I kommer att kunna hänföra sig till genomsnittsinkomsten för just det aktuella barnåret. Uppgift om genomsnittsinkomsten kommer att finnas tillgänglig vid fastställande av barnårsrätten, eftersom fastställande av barnårsrätten och pensionsrättigheter i övrigt kommer att ske med nästan ett års eftersläpning, i samband med taxeringen för det avsedda inkomståret. I detta sammanhang bör påpekas att med

genomsnittlig inkomst menas den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten för samtliga försäkrade.

Vid valet av det underlag som skall bestämma utfyllnadsnivå II finns flera alternativa möjligheter. En av dessa är att låta den inkomst som vid ingången av ett barnår skulle utgöra underlag för föräldrapenningberäkningen utgöra underlag även för beräkningen av den individuella utfyllnadsnivån. Den lösningen har fördelen att underlaget blir förhållandevis färskt. En stor nackdel är emellertid den administration och de rutiner för uppgiftslämnande som skulle krävas. Vi föreslår därför inte den lösningen. I stället har vi i likhet med Pensionsarbetsgruppen stannat för att låta den pensionsgrundande inkomsten för föräldern året före barnets födelse bestämma utfyllnadsnivå II. Nivån bör därefter för vart och ett av de följande barnåren räknas upp med prisindex. Om ytterligare ett barn föds efter det att barnårsrätt för det första barnet har tillgodoräknats för fyra år, bestäms utfyllnadsnivå II för det andra barnet på nytt enligt de angivna principerna. Detta bör i princip också gälla för det fall att det andra barnet föds under barnåren för det första barnet. Föräldern skall emellertid i sistnämnda fall under de sammanfallande barnåren få barnårsrätten beräknad på basis av antingen den pensionsgrundande inkomsten året före det första barnets födelse eller - om det är förmånligare - på grundval av den pensionsgrundande inkomsten året före det andra barnets födelse. När fyra barnår för det första barnet har tillgodoräknats kan dock utfyllnadsnivå II, för de därpå följande barnåren för det andra barnet, beräknas endast efter den pensionsgrundande inkomsten året före det barnets födelse.

En konsekvens av att föräldrapenningen i sig är pensionsgrundande är att främst utfyllnadsnivå II i normalfallet kommer att ge ett i praktiken förhållandevis litet utbyte under det första barnåret.

De pensionsrättigheter, som sammantaget tillgodoräknas den berättigades pensionskonton under ett barnår och som fördelas på fördelningsrespektive premiereservkontot enligt de allmänna reglerna härför, skall sålunda uppgå till 18,5 % av summan av eventuella förvärvsinkomster m.m. under året och av den fiktiva inkomsten enligt det mest förmånliga av de tre föreslagna beräkningssätten för barnårsrätt. Den berättigades pensionskonton tillförs därmed samma belopp som hade tillförts om han eller hon under den aktuella tiden skulle ha haft förvärvsinkomster motsvarande summan av eventuella förvärvsinkomster och den fiktiva inkomsten.

För att illustrera effekterna av den föreslagna barnårsberäkningen redovisas ett förenklat exempel. A har arbetat heltid närmast före barnåren och har då haft en pensionsgrundande inkomst om 160 000 kr. Under barnåren arbetar han eller hon halvtid och tjänar 80 000 kr. Utfyllnadsnivå I ger en fiktiv inkomst om ca 44 000 kr, utfyllnadsnivå II en fiktiv inkomst om 80 000 kr och korken en fiktiv inkomst om 35 200 kr (år 1994). Enligt principen om bästa utfall tillförs A barnårsrätt enligt utfyllnadsnivå II, 18,5 % av 80 000 kr.

Allmänt gäller att pensionsrätt inte kan intjänas för inkomster överstigande taket på förmånssidan. Även när det gäller summan av pensions-

grundande inkomster och den fiktiva inkomsten för barnår bör denna grundprincip upprätthållas. Genom barnårsrätten skall alltså en försäkrad inte kunna få en sammanlagd pensionsgrundande inkomst under ett år som överstiger förmånstaket. I den mån summan av barnårsrätt och annan intjänad pensionsrätt överstiger taket, ger barnårsrätten ingen utdelning.

En utfyllnad till en viss nivå förutsätter att barnårsrätt alltid tillgodoräknas för helt kalenderår. Att beräkna utfyllnad per månad eller annan kortare period än ett kalenderår skulle vara tekniskt sett i princip omöjligt eller i vart fall mycket komplicerat i administrativt hänseende. Detta är förklaringen till att barnårsrätt bör kunna tillgodoräknas endast för helt kalenderår. I sin tur innebär kalenderårsberäkningen att barnårsrätt inte bör kunna kombineras med pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring (se avsnitt 5.6).

För föräldrar till ett barn som är fött tidigt på året ger barnårsrätt under barnets första levnadsår ett i regel adekvat utfall. För föräldrar till barn födda sent på året torde emellertid behovet av barnårsrätt under barnets första levnadsår vara förhållandevis litet. För att i någon mån begränsa dessa effekter föreslår vi att barnårsrätt för barn som är födda under januari - juni tillgodoräknas under barnets födelseår och under ytterligare tre år. För barn som är födda under juli - december tillgodoräknas barnårsrätt däremot inte under barnets födelseår utan under de fyra därpå följande åren.

Förtidspensionärer bör kunna tillgodoräknas barnårsrätt enligt huvudsakligen samma principer som förvärvsaktiva. I detta hänseende får den närmare utformningen beslutas först sedan ställning tagits till förtidspensionernas framtida utformning och till vilka regler som skall gälla för intjänande av ålderspensionsrätt för personer med förtidspension i ett reformerat system.

För dem som redan har förtidspension enligt nuvarande regler skall enligt vad som föreslås i avsnitt 5.7 ålderspensionsrätt i vissa fall beräknas på en fiktiv antagen inkomst. Vid beräkningen av pensionsrätt likställs dessa fiktiva inkomster med pensionsgrundande inkomst för förvärvsinkomster m.m. I de fall då förtidspensionären uppbär partiell pension beräknas ålderspensionsrätt på en motsvarande andel av den oavkortade fiktiva inkomsten och på de i sig pensiongrundande inkomster som förtidspensionären kan ha av förvärvsarbete. Såvitt gäller förtidspensionärer skall utfyllnadsnivå II sålunda räknas fram på grundval av summan av eventuella pensionsgrundande inkomster under det relevanta året och den ålderspensionsgrundande fiktiva inkomsten under samma år. På samma sätt bör vid prövningen mot en utfyllnadsnivå, oavsett vilken av de två utfyllnadsnivåerna det är fråga om, som förvärvsinkomst för förtidspensionären beaktas summan av den på grundval av förvärvsarbete m.m. pensionsgrundande inkomsten och den ålderspensionsgrundande fiktiva inkomsten.

Med hänsyn till den kritik och de alternativa förslag som vissa remissinstanser framfört anser vi att det i den fortsatta beredningen bör övervägas en modifiering av arbetsgruppens förslag om utformning av barn-

årsrätt. För att åstadkomma ett mer flexibelt system skulle kunna komma i fråga att båda föräldrarna under ett barnår får dela på en pensionsrätt som beräknats på ett tilläggsbelopp motsvarande den föreslagna s.k. korken, dvs. ett löneindexerat basbelopp. En sådan ordning förutsätter i sin tur att det inte för någon av föräldrarna blir aktuellt med tillämpning av någon av utfyllnadsmodellerna. Att låta föräldrar dela barnårsrätt enligt en sådan modell är knappast genomförbart och skulle dessutom innebära att spekulationsmöjligheter öppnas.

Fråga om delning mellan föräldrar av barnårsrätt enligt korkmodellen är en fråga som av praktiska och tekniska skäl måste övervägas ytterligare. Den fortsatta beredningen får därför utvisa huruvida den nu beskrivna modifieringen av arbetsgruppens förslag kan genomföras.

5.5.4 Barnårsrätt för förfluten tid

Regeringens förslag: Barnårsrätt skall kunna tillgodoräknas också för tid före ikraftträdandet av det reformerade pensionssystemet.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med grundprincipen för regeringens förslag.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna har inte kommenterat denna del av förslaget. *Riksskatteverket* har emellertid anfört att det med hänsyn till tillgängliga uppgifter i folkbokföringsregistret är förenat med stora praktiska svårigheter att få fram uppgifter om barnårsrätt för förfluten tid.

Riksförsäkringsverket (RFV) anser att förslaget om retroaktiv beräkning av pensionsgrundande inkomst för barnår även bör omfatta pensionsrättigheter som beräknas enligt det nuvarande ATP-systemet. RFV anför vidare att för retroaktiv beräkning av barnår kan antingen ett ansökningsförfarande utformas eller kan pensionsrätt åsättas med schablonregler.

SACO föreslår att det skall vara möjligt att även för tid före ikraftträdandet av ett reformerat pensionssystem få tillgodoräkna sig barnårsrätt enligt den av organisationen föreslagna modellen för beräkning av barnårsrätt framöver.

Skälen för regeringens förslag: Enligt de övergångsregler som vi lägger fram förslag om i denna proposition kommer personer födda år 1935 eller senare att i varierande utsträckning få sin ålderspension bestämd enligt det reformerade pensionssystemet. För att undvika att de som som i denna grupp före ikraftträdandet av det reformerade pensionssystemet tagit hand om barn drabbas negativt i pensionshänseende bör det öppnas en möjlighet för dessa att få barnår tillgodoräknade även för tid före ikraftträdandet. För förfluten tid är det om möjligt än mer framträdande att barnårsrätten i realiteten blir en särskild kompensation till kvinnor. De kvinnor som under den tid de vårdat barn har förlitat sig på det nuvarande pensionssystemet måste inom ramen för det refor-

merade pensionssystemet kunna tillgodoräknas barnårsrätt för förfluten tid, så att de kan få ett rimligt pensionsutfall. Barnårsrätt för förfluten tid är sålunda enligt vår mening en väsentlig beståndsdel i det reformerade pensionssystemet.

Barnår före år 1960 bör dock på samma sätt som pensionsrätt för förvärvsinkomster m.m. inte grunda pensionsrätt. Denna begränsning kommer i praktiken inte att innebära någon större genomslag på pensionsutfallet, eftersom de flesta kvinnor som vårdade barn på 1950-talet kommer att få nästan hela sin ålderspension beräknad enligt hittillsvarande regler. Av bl.a. denna anledning anser vi också att det inte finns skäl att som RFV föreslagit utsträcka systemet med retroaktiv beräkning av pensionsgrundande inkomst för barnår till att omfatta pensionsrättigheter som beräknas enligt det gamla ATP-systemet.

Vi kan emellertid liksom Pensionsarbetsgruppen konstatera att det föreligger praktiska och tekniska problem när det gäller möjligheten att låta försäkrade få tillgodoräkna sig barnårsrätt före ikraftträdandet. Såvitt vi kan bedöma är det framför allt problematiskt att ur olika register kunna få fram uppgifter för förfluten tid som möjliggör att barnårsätt kan beräknas exakt på det sätt som vi föreslagit skall gälla för tiden efter ikraftträdandet. Dessa praktiska och tekniska problem är av en sådan art att frågan om hur föräldrar skall få tillgodoräkna sig barnårsrätt för tiden före ikraftträdandet måste beredas vidare. På nuvarande stadium kan vi därför endast föreslå riksdagen att godkänna den grundläggande principen att barnårsrätt även skall kunna tillgodoräknas för förfluten tid.

Regeringen avser att under år 1995 återkomma till riksdagen med förslag till utformning av det reformerade pensionssystemet. Då kommer också att redovisas förslag till lagregler för beräkning av barnårsrätt såväl för framtiden som för förfluten tid.

5.6 Pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring

Regeringens förslag: Pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring införs enligt en särskild ordning. Denna gäller under värnplikt och för vapenfri tjänsteplikt samt militär grundutbildning för kvinnor. För varje månad då någon fullgör sådan tjänstgöring tillgodoräknas pensionsrätt på basis av en fiktiv årsinkomst motsvarande 50 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade, under förutsättning att utbildningen pågått under minst fyra månader.

Pensionsrätt för värnplikt ges i princip inte för förfluten tid.

För att pensionsrätt som tillgodoräknats för värnplikt skall resultera i en ålderspension fordras att den försäkrade också tillgodoräknats pensionsrätt på grundval av förvärvsinkomster under viss tid och av en viss omfattning.

Staten betalar ålderspensionsavgift vad avser pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks uttryckligen av bl.a. Riksförsäkringsverket, Försäkringsöverdomstolen, Konjunkturinstitutet, Värnpliktsverket, Försäkringskasseförbundet, LO, Lantbrukarnas riksförbund, PRO, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund, Socialdemokratiska kvinnoförbundet, Kristdemokratiska ungdomsförbundet.

Statens löne- och pensionsverk anser att kompensation skall ges för värnplikt men anser å andra sidan att den bästa lösningenvore att höja lägsta ålder för intjänande av pensionsrätt. Vad gäller övergångsregler ifrågasätter vidare verket om det är förenat med oöverstigliga administrativa svårigheter att tillgodoräkna sådan pensionsrätt retroaktivt.

Bland annat Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund och Statens arbetsgivarverk avstyrker förslaget om pensionsrätt för värnplikt. Även Liberala ungdomsförbundet, som menar att bl.a. behovet av kompensation i pensionshänseende för värnpliktstjänstgöring bör tillgodoses genom en modifierad form av livsinkomstprincipen, avstyrker förslaget.

Statskontoret ställer sig tveksamt till om värnpliktiga är bäst betjänta av en subvention som faller ut först efter pensioneringen. Statskontoret bedömer för övrigt att det saknas statsfinansiellt utrymme för att ge denna grupp några subventioner.

Göteborgs universitet anser att det vore en fördel att fördelningspolitiska inslag som värnpliktsrätt i görligaste mån hålls utanför pensionssystemet.

Den avgränsning av gruppen berättigade som föreslås av Pensionsarbetsgruppen lämnas i allmänhet utan erinran av remissinstanserna. *Värnpliktsverket* föreslår dock att pensionsrätt därutöver skall tillgodoräknas totalförsvarspliktiga som inkallas till en grundutbildning som överstiger 60 dagar, oberoende av om det är fråga om värnplikt eller civilplikt, mot bakgrund av kommande lag om totalförsvarsplikt.

Försäkringsanställdas förbund föreslår att pensionsrätt för värnplikt skall tillgodoräknas på basis av en fiktiv årsinkomst motsvarande 75 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade.

Samarbetsorgan för invandrare och flyktingorganisationer i Sverige anser att värnpliktstjänstgöring i hemlandet eller i föräldrarnas hemland bör vara pensionsgrundande för invandrargrupperna.

Skälen för regeringens förslag: På grund av den tvångsmässiga uttagningen till den värnpliktiga grundutbildningen och med hänsyn till det faktum att numera en relativt stor andel av männen i en årskull av olika skäl inte genomgår sådan grundutbildning, instämmer regeringen i Pensionsarbetsgruppens bedömning att rättviseaspekter talar för att värnpliktstjänstgöring bör ge pensionsrätt. Huruvida samtliga totalförsvarspliktiga skall, på sätt som Värnpliktverket föreslår, ges pensionsrätt är en fråga som måste övervägas i den fortsatta beredningen av förslagen.

Pensionsrätt skall alltså enligt särskilda regler kunna tillgodoräknas värnpliktiga under grundutbildningen liksom vid vapenfri tjänstgöring. Vi föreslår att pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring, m.m. tillgodo-

räknas alla som genomgått värnpliktig grundutbildning, vapenfri grundutbildning och militär grundutbildning för kvinnor under förutsättning att utbildningen pågått under viss minsta tid.

Tillgodoräknandet bör ske enligt en för alla gemensam modell och innebära att en fiktiv inkomst bestäms på vilken ålderspensionsavgifter betalas enligt vanliga regler härför. Dessa avgifter bör erläggas av staten.

På samma sätt som när det gäller pensionsrätt för barnår skulle pensionsrätt för värnpliktstjänstgöringens grundutbildning, m.m. kunna tillgodoräknas enligt en s.k. korkmodell, en utfyllnadsmodell eller en kombination av dessa modeller. Eftersom tjänstgöring av det slag som nu är aktuell bara undantagsvis tillåter att den berättigade har inkomster vid sidan av, ter sig en utfyllnad till viss fastlagd nivå onödigt komplicerad.

De berättigade är tämligen unga och är därför mer sällan fast etablerade i arbetslivet och har ofta relativt låga löner. Att fylla ut till den inkomst som förelåg före tjänstgöringens början förefaller därför inte heller särskilt meningsfullt, under förutsättning att tillgodoräknandet ändå sker till en godtagbar nivå.

Mot denna bakgrund har vi stannat för att föreslå att pensionsrätt skall tillgodoräknas på basis av en fiktiv inkomst motsvarande 50 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade (en s.k. kork). En sådan torde vara betydligt enklare att hantera än en ren utfyllnadsmodell eller en kombinationsmodell. Arbetsgruppen föreslagit att den fiktiva pensionsgrundande inkomsten skall beräknas till 50 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade. Vi anser inte att det finns några skäl att frångå den av arbetsgruppen föreslagna nivån.

Grundutbildningen är olika lång för olika individer. Det förekommer att utbildningen avbryts i förtid. Som vi ser det är det därför lämpligast att pensionsrätt i princip tillgodoräknas inte för kalenderår utan för varje hel månad under vilken den pensionsgrundande värnplikten fullgjorts.

Pensionsarbetsgruppen har föreslagit att endast de som har genomgått grundutbildning under minst fyra månader skall tillgodoräknas pensionsrätt men då för hela den fullgjorda tiden. Enligt arbetsgruppen medför korta tjänstgöringstider inte något i pensionshänseende betydande inkomstbortfall samtidigt som bl.a. administrativa skäl även talar för att pensionrätt inte bör tillgodoräknas om tjänstgöringen inte omfattat viss minsta tid.

För närvarande pågår ett beredningsarbete med inriktning på införande av en s.k. totalförsvarplikt. Regeringen har den 21 april 1994 beslutat om lagrådsremiss med förslag om en ny lag om totalförsvarsplikt, som bör träda ikraft den 1 juli 1995. Detta innebär att det kan komma att ske en tvångsmässig uttagning till andra delar av totalförsvaret än det militära. I detta sammanhang övervägs även ändrade gränser för en minsta grundutbildningstid. Enligt nuvarande värnpliktslag finns en regel om minsta grundutbildningstid om 120 dagar för det militära försvaret. En minimiregel om minst 220 dagar finns för närvarande i den nuvarande lagen om vapenfri tjänst. Regeringen avser att i ovan

nämnda lagrådsremiss föreslå att denna minimiregel för vapenfria skall upphöra fr.o.m. den 1 januari 1995. Enligt lagförslaget om totalförsvarsplikt föreslås en minimitid om 220 dagar för den som fullgör värnplikt. För den som skall fullgöra civilplikt inom det civila försvaret föreslås inte någon minimitid.

Med hänsyn till de förändringar som kan bli följden av att totalförsvarsplikt införs kommer vi att det i fortsatta beredningen av arbetsgruppens förslag att överväga huruvida samtliga som omfattas av denna plikt skall få tillgodoräkna sig pensionsrätt härför.

Vi anser däremot att den av arbetsgruppen föreslagna kortaste tid under vilken tjänstgöring måste ha fullgjorts för att pensionsrätt skall kunna tillgodoräknas, fyra månader är väl avvägd. I detta avseende är vi därför inte beredda att frångå Pensionsarbetsgruppens förslag oberoende av eventuella kommande förändringar avseende kortaste grundutbildningstid inom försvaret m.m.

Av motsvarande skäl som vi anfört i fråga om barnårsrätt anser vi det bör uppställas särskilda villkor för att en pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring skall kunna realiseras i en faktisk pensionsutbetalning. För att pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring de facto skall ge upphov till utbetalning av ålderspension, bör det krävas att avgifter för förvärvsinkomster motsvarande lägst ett lönebasbelopp för varje år har erlagts under åtminstone tre år. Dessutom bör de avgifter som betalats sammanlagt uppgå till ett värde som motsvarar minst ett lönebasbelopp. För uppfyllande av dessa villkor skall beaktas förutom avgifter på förvärvsinkomster, avgifter på socialförsäkringsersättningar m.m. liksom den pensionsrätt för ålderspension som tillgodoräknas förtidspensionärer men däremot inte t.ex. sådan pensionsrätt som förvärvats genom delning mellan makar. Pensionsrätt som tillgodoräknas och finansieras med statliga medel för värnpliktstjänstgöring skall således ge utbyte i pensionshänseende bara under förutsättning att personen i fråga uppfyller det angivna villkoret om förvärvsinkomster och avgiftsbetalning under viss minsta tid och omfattning före eller efter den tid för vilken den av staten betalda pensionsrätten har tillgodoräknats. Den nu föreslagna begränsningen tar både sikte på fördelnings- och premiereservsystemet. I sistnämnda hänseende bör tillämpas samma ordning och förvaltning inom fördelningssystemets ram som den vi föreslagit beträffande barnårsrätten.

Beräkningen av den fiktiva inkomsten bör ha som principiell utgångspunkt den genomsnittliga inkomsten för alla försäkrade. Fördelen med en sådan ordning är bl.a. att storleken av den tillgodoräknade pensionsrätten utan särskilda beslut följer löneutvecklingen på arbetsmarknaden.

Vi föreslår att nivån på den fiktiva pensionsgrundande inkomsten för år räknat bestäms till 50 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade, vilket år 1994 motsvarar ca 83 000 kr. Varje månads tjänstgöring skulle därmed under dagens förhållanden ge pensionsrättigheter motsvarande en månadsinkomst om ca 7 000 kr om tjänstgöringen pågått under minst fyra månader. Den av oss valda nivån torde relativt väl motsvara

genomsnittsinkomsten för försäkrade i de åldersgrupper som det här handlar om.

Den ålderspensionsavgift om 18,5 % som betalas på den fiktiva inkomsten fördelas på fördelnings- och premiereservkontona enligt de allmänna reglerna härför. På den berättigades pensionskonton kommer därmed att registreras det belopp som hade tillförts om han eller hon under de aktuella månaderna hade haft förvärvsinkomster som för år räknat motsvarar 50 % av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade.

Ålderspensionsavgiften bör, i enlighet med de allmänna principerna för finansieringen av det reformerade ålderspensionssystemet, betalas in efter hand som pensionsrättigheterna uppstår. I praktiken kommer dock en viss eftersläpning inte att kunna undvikas, bl.a. med hänsyn till att uppgifter om den genomsnittliga inkomsten för alla försäkrade för ett visst år inte kan föreligga förrän tidigast året därefter.

Vårt förslag om pensionsrätt för värnplikt gäller grundutbildning som påbörjas efter ikraftträdandet av de reformerade pensionsreglerna. Något förslag om tillgodoräknande av sådan pensionsrätt för tid före ikraftträdandet lägger vi inte fram. De administrativa insatser som en sådan ordning skulle kräva skulle inte stå i rimlig proportion till de effekter som den skulle innebära, i synnerhet i belysning av de generella övergångsregler som vi föreslår för pensionsreformen. Enligt vad vi redovisar i avsnitt 14 bör dock reglerna om pensionsrätt för värnplikt kunna ges verkan redan från år 1995.

5.7 Pensionsrätt för förtidspensionärer

Regeringens förslag: Förtidspensionärer skall intjäna pensionsrätt för ålderspension i det reformerade systemet enligt särskilda regler.

För den som uppbär förtidspension som beräknats enligt nuvarande ATP-regler intjänas ålderspensionsrätt på grundval av en fiktiv inkomst. Denna motsvarar antagandepoängen för ATP med tillägg för en pensionspoäng multiplicerad med basbeloppet för året. Pensionsavgift för den årligen intjänade ålderspensionsrätten finansieras helt inom ramen för förtidspensioneringen, tills vidare med staten som betalningsansvarig. Pensionsavgift tas ut med samma procentsats som på förvärvsinkomster och fördelas enligt den generella regeln mellan fördelnings- och premiereservsystemen.

Ålderspensionsrätt skall tillgodoräknas förtidspensionärer även för tid före det reformerade pensionssystemets ikraftträdande. Avgifter betalas dock först för tid efter ikraftträdandet.

Regeringens bedömning: Den närmare utformningen av reglerna för intjänande av ålderspensionsrätt för förtidspensionärer med sådan pension enligt nuvarande och framtida regelsystem får fastställas i samband med att ställning tas till förtidspensioneringens framtida utformning.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Dessutom har Pensionsarbetsgruppen redovisat riktlinjer för regler om intjänande av ålderspensionsrätt för personer med förtidspension som beräknas enligt reformerade regler för förtidspension.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans berör explicit frågan hur ålderspensionsrätt i det reformerade systemet skall tillgodoräknas personer som uppbär förtidspension enligt nuvarande regler.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår nedan av avsnitt 12 lägger regeringen nu inte fram några förslag om förtidspensioneringens framtida utformning eller om dess administration och finansiering. I avvaktan på beslut i dessa avseenden måste dock principiell ställning tas till hur personer med förtidspension enligt den nuvarande ordningen för sådan pension skall ges ålderspensionsrätt inom det reformerade systemet.

Förtidspension från ATP beräknas under vissa förutsättningar under antagande att den försäkrade för varje år mellan pensionsfallsåret och det år då han uppnår 64 års ålder tillgodoräknats viss pensionspoäng, s.k. antagandepoäng. Villkoren för antagandepoängsberäkning är antingen att den försäkrade vid tidpunkten för pensionsfallet har haft en sjukpenninggrundande inkomst som svarar mot en årsinkomst av förvärvsarbete lägst lika med det vid årets ingång gällande basbeloppet eller också att pensionspoäng tillgodoräknats för åtminstone två av de fyra åren närmast före pensionsfallsåret.

Antagandepoängen beräknas enligt den av två alternativa metoder som ger det för den försäkrade gynnsammaste resultatet. Den ena metoden innebär att antagandepoängen beräknas motsvara medeltalet av de två högsta poängtalen under de fyra åren närmast före pensionsfallet. Den andra metoden innebär att antagandepoängen beräknas på grundval av poängförvärven under samtliga år t.o.m. året närmast före pensionsfallet. Antagandepoängen skall därvid motsvara medeltalet för halva antalet av de år som sålunda kommer i fråga, varvid hänsyn i första hand tas till åren med de högsta poängtalen.

Vid beräkning av ålderspensionsrätt i det reformerade systemet för personer med förtidspension enligt nuvarande regler bör antagandepoängen inom ATP tas till utgångspunkt. Den fastställda antagandepoängen bör dock kompletteras med ett tillägg med en poäng. Tillägget med en poäng motiveras av att inkomster understigande ett basbelopp inte är pensionsgrundande för ATP och därför inte ger ATP-poäng. Den erhållna sammanlagda poängen multiplicerad med basbeloppet kan sägas utgöra en fiktiv antagen inkomst.

Denna fiktiva inkomst kan jämställas med förvärvsinkomst utifrån den självklara utgångspunkten att den träder i stället för en förmodad inkomst som den försäkrade skulle ha haft om pensionsfallet inte hade inträffat. Pensionsrätt inom det reformerade ålderspensionssystemet bör därför tjänas in med utgångspunkt från denna tillgodoräknade fiktiva inkomst. På så sätt kommer en förtidspensionär att år från år tjäna in rätt till ålderspension på grundval av den år för år gottskrivna fiktiva inkomsten.

Vi lämnar här inget förslag om hur ålderspensionsrätt skall beräknas för personer med förtidspension enligt reformerade regler härför, eftersom detta vore att föregripa arbetet med utformningen av den framtida förtidspensioneringen och anpassningen av förtidspensionsreglerna till den reformerade ålderspensioneringen. Detta får avgöras senare. Då kan också det nu redovisade förslaget om ålderspensionsrätt för personer med förtidspension enligt nuvarande regler komma att omprövas i något hänseende.

En grundläggande utgångspunkt för det reformerade ålderspensionssystemet är att det skall finnas ett tydligt samband mellan de ålderspensioner som utges och de avgifter som betalas till pensionssystemet. Detta är ett skäl till förslaget att den pensionsrätt som ges för pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar m.m. skall betalas med avgifter från staten eller andra socialförsäkringssystem. I parallellitet härmed bör det även för den ålderspensionsrätt som förtidspensionärer intjänar erläggas avgifter. För dessa bör förtidspensionssystemet svara med staten som betalningsansvarig till dess att en eventuell annan ordning för finansiering av förtidspensioneringen är beslutad. Dessa avgifter bör betalas i anslutning till registreringen av den intjänade pensionsrätten, dvs. i regel under året efter det som de avser.

De avgifter till ålderspensionssystemet som staten skall erlägga på förtidspensionärers fiktiva inkomster skall tas ut med samma procenttal som avgifter på förvärvsinkomster. Sådana avgifter förs dels till fördelningssystemet, dels till premiereservsystemet.

Avgifterna skall för personer med förtidspension enligt nuvarande regler beräknas på grundval av antagandepoängen inom ATP med tillägg av en poäng, dvs. den fiktiva inkomsten. Avgifterna erläggs år från år i takt med att förtidspensionären intjänar ålderspensionsrätt. För förtidspensionärer som inte tillgodoräknats någon fiktiv inkomst och som därför inte intjänar ytterligare ålderspensionsrätt erläggs inga avgifter. Även för förtidspensionärer som får del av den nuvarande förtidspensioneringens grundtrygghet i form av folkpension och pensionstillskott men som uppbär viss antagandepoängsberäknad ATP betalas avgifter till ålderspensioneringen enligt samma regler som för andra, dvs. på grundval av den fiktiva inkomst som gottskrivits pensionstagaren.

För förvärvsinkomster som förtidspensionärer har vid sidan av förtidspensionen intjänas pensionsrätt och betalas avgifter på samma sätt som av eller för andra försäkrade. Likaså tillgodoräknas förtidspensionärer pensionsrätt för barnår, där den fiktiva inkomsten likställs med förvärvsinkomst, och på pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar m.m. enligt samma regler som andra.

Ålderspensionsavgift för förtidspensionärer erläggs fram t.o.m. det år då de uppnår 64 års ålder, eftersom antagandepoäng och därmed ålderspensionsrätt beräknas fram till denna ålder. Härigenom uppnås i stor utsträckning likhet med vad som gäller för förvärvsaktiva. Avgifter bör erläggas även för dem som är födda år 1934 eller tidigare och som har förtidspension enligt de nuvarande reglerna.

Regeringens bedömning: Någon motsvarande pensionsrätt som för studier, barnår och värnplikt till förmån för andra grupper bör inte införas.

Pensionsarbetsgruppens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Sveriges pensionärsförbund (SPF)* anser att pensionsrätt skall kunna tillgodoräknas inte endast för vård av barn utan också personer som med uppoffrande av eget förvärvsarbete vårdar gamla och sjuka anhöriga. Även *Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige* anser att det för anhörigvård bör finnas ett liknande kompensationssystem som det som enligt Pensionsarbetsgruppens förslag skall finnas för barnår.

TCO tar upp frågan om pensionsrätt för vissa särskilda grupper. Organisationen föreslår att det tillsätts en utredning med uppgift att komma med förslag till åtgärder som förbättrar pensionsvillkoren för medföljande till UD-tjänstemän och andra utlandsplacerade. Vidare föreslår TCO att officerare bör ges någon form av pensionsrätt för åren mellan pensioneringen vid 60 år och 65 års ålder. Särskilda åtgärder måste enligt TCO också vidtas för att trygga en tillfredsställande ålderspension för scenartister, korister och musiker vid institutionsteatrarna och regionmusiken. Medel för sistnämnda ändamål måste enligt TCO anvisas över statsbudgeten i särskild ordning.

Även *Sveriges pensionärsförbund* tar upp frågan om pension för medföljande maka/make och menar att möjlighet måste ges dessa att genom egenavgift säkerställa sin egen pension. Även *Riksorganisationen för kvinnojourer* tar upp denna fråga.

Lantbrukarnas riksförbund anser att ett begränsat antal s.k. entreprenörsår, med samma konstruktion som pensionsrätt för värnplikt, bör övervägas i syfte att stimulera nystartande av företag.

Föreningen för svenskar i världen yrkar att pensionerna för missionärer och biståndsarbetare som är anställda av enskilda organisationer löses i särskild ordning. Enligt föreningen är detta grupper med mycket låga inkomster under sin vistelse i utlandet. Pensionsförslaget medför enligt föreningen sämre pensioner och högre kostnader för såväl de enskilda som organisationerna.

Riksförbundet Pensionärsgemenskap efterlyser upplysningar om hur de som är omhändertagna inom kriminalvården skall behandlas i pensionshänseende.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått av det föregående skall livsinkomstprincipen vara grundläggande för intjänande av pensionsrätt inom det reformerade pensionssystemet. I den livsinkomst som enligt vårt förslag skall grunda pensionsrätt ingår inte bara lön och andra pen-

sionsgrundande förvärvsinkomster utan också sådana socialförsäkringsersättningar m.m. som träder i stället för förvärvsinkomst.

Detta betyder att pensionsrättigheter i vissa fall kommer att intjänas under tid då den försäkrade inte utför något förvärvsarbete, exempelvis för att han är sjuk, föräldraledig eller arbetslös. Härigenom kommer ur pensionssystemets synvinkel relevant frånvaro från arbetsmarknaden i vissa fall att kompenseras i pensionshänseende.

Dagens ATP-system med 15- och 30-årsreglerna, får i en mer allmän bemärkelse anses vara tämligen förlåtande gentemot frånvaro från arbetsmarknaden. Därför finns det i dag få regler som särskilt kompenserar grupper som av olika skäl helt eller delvis måste avstå från förvärvsarbete utan att rätt till pensionsgrundande ersättning föreligger. Med undantag för den pensionsrätt som ges för s.k. vårdår och för det särskilda pensionstillägget för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn finns i dagens system inte några regler som innebär att pensionsrätt tillgodoräknas i situationer och för tid då pensionsgrundande socialförsäkringsersättning inte utbetalas till den försäkrade.

Med ett livsinkomstbaserat pensionssystem uppstår ett påtagligt behov av särskild kompensation i pensionshänseende för sådan frånvaro från arbetsmarknaden som inte rimligen bör slå igenom som minskad pensionsrätt till följd av lägre livsinkomst. Varje särreglering i detta avseende kan emellertid sägas utgöra ett avsteg från livsinkomstprincipen, som utgör basen i det föreslagna ålderspensionssystemet. Med alltför många avsteg skulle livsinkomstprincipen förlora i innehåll. Som vi framhållit i det föregående måste alla kompletteringar till livsinkomstprincipen finansieras särskilt - med avgifter från staten, andra försäkringssystem eller med allmänna skattemedel - och sådana får alltså omfördelningar mellan olika grupper i samhället till följd.

Vi menar dessutom att man inte genom särbestämmelser i pensionssystemet bör försöka att komma till rätta med alla de orättvisor som kan upplevas under den förvärvsaktiva delen av livet. En positiv särreglering inom pensionssystemet kan skyla över de verkliga problemen och därmed motverka önskvärda förändringar i samhället. Det bör därför noga övervägas i vad mån skattefinansierade kompletteringar till livsinkomstprincipen bör göras och vilka grupper som i så fall bör kunna komma i fråga för särskild kompensation.

I det föregående har vi lämnat förslag till vissa sådana fördelningsmässiga kompletteringar till livsinkomstprincipen. Dessa avser pensionsrätt för barnår, vid studier och värnplikt, s.k. bakomliggande inkomst vad avser sjuk- och arbetslöshetsersättningar samt vad avser förtidspensionärer. Pensionsarbetsgruppen har under sitt arbete prövat om det kan anses motiverat att också till förmån för andra grupper föreslå kompletteringar till livsinkomstprincipen. Dessa överväganden har avsett anhörigvårdare, vissa pensionärer samt medföljande till UD-tjänstemän som är utlandsstationerade.

Anhöriga svarar för en stor del av den hjälp som äldre, handikappade och sjuka behöver för att klara sin livsföring. Vissa anhörigvårdare får pensionsgrundande ersättning för sitt vårdarbete via socialförsäkrings-

systemen. Detta gäller för föräldrar till sjuka och handikappade barn, som under vissa förutsättningar kan få vårdbidrag. Vidare kan närståendepenning utgå till den som under en kortare tid vårdar en svårt sjuk person i eller utanför hemmet.

Socialförsäkringsersättningarna täcker emellertid enbart rätt speciella anhörigvårdssituationer. Den stora gruppen anhörigvårdare har att söka en eventuell ersättning på annat håll. Sedan den s.k. ädelreformen trädde i kraft är det i huvudsak kommunerna som svarar för ersättning till anhörigvårdarna. Det är varje kommuns ensak att inom ramen för reglerna om biståndsprövning i socialtjänstlagen bestämma vilka riktlinjer som skall gälla för det ekonomiska stödet till anhörigvårdare. Villkoren för ersättning och ersättningens storlek varierar därför från kommun till kommun. Den kommunala anhörigersättningen är i allmänhet pensionsgrundande, eftersom den utgör inkomst av förvärvsarbete. Det förekommer emellertid att anhörigersättningen utgörs av bidrag som inte är pensionsgrundande eller att ersättningen betalas direkt inte till vårdaren utan till den vårdbehövande.

Det är ett faktum att många anhörigvårdare får en relativt låg pensionsgrundande ersättning för sitt vårdarbete - om alls någon - och att denna ersättning i flertalet fall inte fullt ut kompenserar det bortfall av förvärvsinkomster som vårdarbetet orsakar. Detta betyder i sin tur att pensionsutfallet för anhörigvårdarna, särskilt med ett livsinkomstbaserat pensionssystem, kan påverkas negativt. Att pensionsutfallet för anhörigvårdarna kan bli otillfredsställande har Pensionsarbetsgruppen emellertid inte i första hand sett som ett problem för pensionssystemet. Även om man genom särregler inom pensionssystemet skulle kunna lösa en del av anhörigvårdarnas ekonomiska problem, nämligen de som kan uppstå efter pensioneringen, skulle de ekonomiska problemen under vårdtiden ändå kvarstå.

Det primära ansvaret för att äldre, sjuka och handikappade får en god service och vård får anses ligga på samhället. I den mån samhället engagerar anhöriga i vårdarbetet bör de anhöriga få en adekvat ersättning för sitt arbete. Arbetsgruppen anser det vara angeläget att de anhöriga får en rimlig ekonomisk situation under vårdtiden och därmed ett bättre pensionsutfall.

Arbetsgruppen har emellertid inte varit beredd att föreslå att anhörigvårdare skall särbehandlas inom pensionssystemet i den bemärkelsen att de tillgodoräknas pensionsrätt utöver vad som följer av de allmänna reglerna om beräkning av pensionsgrundande inkomst på grundval av förvärvsinkomster och sociala ersättningar. Någon motsvarighet till sådan kompletterande pensionsrätt som skall ges för barnår, med avgiftsbetalning från staten, har arbetsgruppen alltså inte föreslagit när det gäller personer som vårdar anhöriga. Detta ställningstagande gäller också den speciella grupp anhörigvårdare som utgörs av föräldrar som uppbär vårdbidrag. Liksom hittills bör dock vårdbidraget grunda pensionsrätt.

Det finns i dag personer som lämnar sitt arbete före 65 års ålder och erhåller pension från ett avtalspensionssystem eller arbetsgivaren. Det

rör sig om ett begränsat antal arbetstagare som på grund av bestämmelser i kollektivavtal har tidig avgångsskyldighet. De erhåller i regel avtalspension fram till dess de fyller 65 år. Det finns också arbetstagare som av andra skäl, t.ex. arbetsbrist, tvingas att lämna sitt arbete med pension från arbetsgivaren eller något avtalspensionssystem före 65 års ålder. Dessa grupper skulle möjligen kunna framställa anspråk på en särbehandling inom det allmänna pensionssystemet till följd av att de på detta sätt kan bli av med ett antal möjliga förvärvsår.

Arbetsgruppens uppfattning är att det framöver bör skapas större möjligheter för äldre arbetstagare att stanna kvar i arbetslivet och att i princip alla arbetstagare skall ha lagstadgad rätt att kvarstå i anställningen till åtminstone fyllda 67 år, om än med förändrade arbetsuppgifter om säkerhetsskäl eller liknande orsaker ger anledning till det.

För arbetstagare som framöver tvingas att avgå i förtid och som erhåller avtalspension eller pension från arbetsgivaren bör det enligt Pensionsarbetsgruppen ankomma på avtalspensionssystemen eller arbetsgivaren att svara för det kompletterande ålderspensionsskydd som kan framstå som påkallat. Arbetsgruppen har alltså när det gäller denna grupp inte varit beredd att föreslå en särreglering inom det allmänna pensionssystemets ram.

Medföljare till personer med tjänstgöring utomlands är en grupp som kan hamna utanför de inkomstrelaterade ålderspensionssystemen både här och utomlands. Om de vill följa sin familj, kan de inte arbeta i Sverige och tjäna in pensionsrätt här. De har ofta inte praktiska möjligheter eller kan inte få tillstånd att arbeta i det land de uppehåller sig i och kan därför inte få utländsk inkomstrelaterad pension. Detta kan gälla medföljare till UD-anställda, medföljare till anställda inom internationella företag, m.fl. Arbetsgruppen har uppmärksammat problemen för medföljarna, men har inte sett det som en uppgift för det allmänna pensionssystemet att se till att medföljarna får en rimlig ekonomisk situation vid ålderspensioneringen. Det får i stället enligt arbetsgruppen ankomma på arbetsmarknadsparterna eller på familjen som sådan att tillgodose detta behov. I den mån staten står som arbetsgivare i en situation som denna får det alltså enligt Pensionsarbetsgruppens uppfattning anses åligga staten och de fackliga organisationerna att vidta de åtgärder som bedöms vara motiverade. Arbetsgruppen har emellertid samtidigt pekat på att vissa medföljares pensionsutfall kommer att kunna förbättras genom den möjlighet som föreslås skall införas för makar att sig emellan frivilligt dela pensionsrätt, intjänad i det allmänna pensionssystemet.

Vi anser att arbetsgruppen anfört vägande skäl för att inte föreslå kompletteringar av livsinkomstprincipen för anhörigvårdare, vissa yrkesgrupper med tidig pensionsålder och medföljande till UD-personal. Vi delar därför inte den uppfattning som framkommit under remissbehandlingen att dessa grupper bör ges någon form av kompletterande pensionsrätt. Det har under remissbehandlingen framkommit att även andra grupper än de nu nämnda borde ges en kompletterande pensionsrätt. Bl.a. har det föreslagits att s.k. entreprenörsår skulle införas. Med

hänsyn till vilka skäl som allmänt sett måste föreligga för att föreslå kompletteringar till livsinkomstprincipen är vi emellertid inte beredda att föreslå några sådana ytterligare avvikelser från Pensionsarbetsgruppens förslag.

5.9 Uppräkning av intjänad pensionsrätt inom fördelningssystemet

Regeringens förslag: Inom fördelningssystemet intjänade pensionsrätter skall årligen skrivas upp med ett index som baseras på den procentuella ökningen av de pensionsgrundande inkomsterna. Detta index - PGI-index - konstrueras så att det avspeglar förändringen i konsumentprisindex under loppet av det senaste året justerat med den genomsnittliga prisjusterade förändringen i pensionsgrundande inkomster under en treårsperiod.

Regeringens bedömning: Den närmare utformningen av PGI-index bör övervägas vidare.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer till sina principer med regeringens. Arbetsgruppen har dock föreslagit att indexeringen av intjänad pensionsrätt skall knytas till utvecklingen av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten per försäkrad med sådana inkomster. Den av Pensionsarbetsgruppen föreslagna metoden för att i indexet beakta prisförändringar skiljer sig från regeringens.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, bl.a. *Statens arbetsgivarverk* och *Svenska arbetsgivareföreningen*, pekar på att den av Pensionsarbetsgruppen föreslagna indexkonstruktionen riskerar att bli ett inslag i pensionssystemet som skapar instabilitet eftersom den vid förändringar i förvärvsdeltagandet kan leda till finansiella påfrestningar. *Riksförsäkringsverket* förordar med samma argument att indexet knyts till utvecklingen av den totala summan av pensionsgrundande inkomster i stället för den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten.

Skälen för regeringens förslag: Inom dagens ATP-system är de intjänade pensionsrätterna i form av ATP-poäng skyddade mot prisförändringar genom kopplingen till basbeloppet som i sin tur skrivs upp i takt med förändringar i konsumentprisindex. Däremot är de pensionsrätter som tjänats in opåverkade av den realekonomiska utvecklingen och därmed av de inkomster ur vilka pensionerna så småningom skall finansieras.

Prisindexeringen innebär att värdet av intjänade pensionsrätter inte utvecklas i takt med den allmänna standardtillväxten. Deras relativa värde kan därmed reduceras. Detta kompenseras av att pensionen beräknas på de 15 bästa inkomståren. En effekt är dock att inkomster och pensionsrätter som tjänats in tidigt under yrkeslivet i regel kommer att påverka pensionen i mindre utsträckning än de som tjänats in närmare pensioneringen.

Som tidigare framgått är prisindexeringen av pensionsrätterna en bidragande orsak till den nuvarande instabiliteten i pensionssystemet och till den dåliga följsamheten till samhällsekonomins utveckling.

En grundläggande princip för det reformerade pensionssystemet är att individens livsinkomst skall vara avgörande för pensionens storlek. En bestämd del av livsinkomsten, utslagen på den förväntade återstående medellivslängden, utgör pensionen. Livsinkomstprincipen innefattar också att alla inkomster skall väga lika tungt vid pensionsberäkningen oavsett när under livet de tjänats in.

Härvid bör som grundprincip gälla att pensionsrätterna i det reformerade pensionssystemet (och därmed de försäkrades inbetalda avgifter) räknas upp med ett index som följer inkomstutvecklingen i samhället och därmed också det underlag på vilket pensionsavgifterna tas ut. Indexeringen av intjänade pensionsrätter fyller då samma funktion som avkastningen gör i ett premiereservsystem, eller räntan för vanligt banksparande. Detta innebär en god avvägning mellan å ena sidan en följsamhet till samhällsekonomin och å andra sidan en rimlig stabilitet för den enskilde.

Pensionsarbetsgruppen har övervägt olika tänkbara metoder för en uppräkning av pensionsrätter så att dessa får en koppling till den realekonomiska utvecklingen. Arbetsgruppen konstaterar därvid att ett index som knyts till den totala lönesummans utveckling skulle ge den största stabiliteten. Arbetsgruppen pekar samtidigt på att det är viktigt att indexet utgör ett mått på standardutvecklingen så att pensionsinkomsterna utvecklas på samma sätt som de yrkesaktivas inkomster. Arbetsgruppen prioriterar likhet i standardutveckling framför att uppnå en högre stabilitet.

Regeringen finner för sin del att den kritik som flera remissinstanser fört fram i denna fråga är värd att beakta. Enligt regeringens bedömning saknas underlag att nu utforma ett slutligt förslag. Frågan bör därför utredas vidare. Därvid bör särskilt beaktas möjligheten att välja någon form av kombinerat index.

När det gäller val av underlag för indexberäkningen är det väsentligt att måttet kan avläsas ur befintlig statistik inom rimlig tid och att det är någorlunda oomtvistat. Arbetsgruppen föreslår därför att indexet baseras på den statistik över pensionsgrundande inkomster (PGI) som finns inom Riksförsäkringsverket. Denna statistik har visserligen nackdelen att den är tillgänglig först ca 10 månader efter respektive års utgång, men detta uppvägs av de väsentliga fördelarna att den är heltäckande för den relevanta populationen och att den inte annat än undantagsvis revideras i efterhand. En betydande fördel är också att statistiken produceras inom pensionssystemet självt, och att den alltså inte påverkas av förändringar och omläggningar som i framtiden kan komma att göras på andra områden.

Ett PGI-index omfattar inte enbart förvärvsinkomster utan även pensionsgrundande ersättningar som sjukpenning, arbetslöshetsersättning m.m. Ett sådant index anknyter väl till den genomsnittliga standardutvecklingen för de personer som skall beröras av det inkomstrelaterade

systemet, vilket är ett av syftena med indexeringen. Indexet kommer att öka långsammare än ett rent löneindex om andelen arbetslösa, sjuka etc. skulle öka, eftersom ersättningsnivån för de sistnämnda är lägre än genomsnittslönen. Således speglar det valda indexet också på ett bättre sätt ekonomins betalningsförmåga än ett index som enbart baseras på förvärvsinkomster.

Arbetsgruppens förslag innebär att egenavgifter till andra socialförsäkringar än pensionssystemet, t.ex. de avgifter den enskilde själv betalar till sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, skall dras ifrån den pensionsgrundande inkomsten innan indexet beräknas. Med hänsyn till att dessa avgifter ingår i den pensionsgrundande inkomsten talar enligt regeringens mening både principiella och administrativa skäl för att låta indexuppräkningen baseras på den pensionsgrundande inkomsten utan någon sådan korrigering. Om en eventuell framtida förändring av dessa egenavgifter inte påverkar den pensionsgrundande inkomsten och därmed inte avgiftsunderlaget bör den inte heller påverka indextalet. Vidare skulle en sådan ordning kräva en särskild administration för att beräkna den inkomst som skall ligga till grund för indextalet.

Den årliga förändringen i genomsnittlig pensionsgrundande inkomst kan komma att variera relativt kraftigt mellan olika år. Den som inom kort kommer att gå i pension kan då få se värdet på den tilltänkta pensionen förändrat. I likhet med vad som föreslås gälla för utgående pensioner bör det därför ske en viss utjämning på så sätt att indexvärdet beräknas som ett glidande medelvärde beräknat på de tre senast kända årens pensionsgrundande inkomster.

En allmän tidseftersläpning kan inte undvikas vid uppräkningen. Denna eftersläpning beror på att den senaste statistik över pensionsgrundande inkomster som finns tillgänglig vid uppräkningstillfället är den som avser det andra året före uppräkningsåret. Det bör observeras att – i motsats till vad som gäller de allmänna konsumentpriserna – endast helårsstatistik finns tillgänglig för pensionsgrundande inkomster.

Indexet får därför höjas i början av varje år (T) med ett tre års glidande genomsnitt av de procentuella ökningarna från föregående år under kalenderåren T-2, T-3 och T-4.

Även den del av inkomster som ligger över förmånstaket, och således inte ger pensionsrätt, skall i likhet med vad Pensionsarbetsgruppen föreslår påverka utvecklingen av indextalet. Det är en konsekvens av förslaget i avsnitt 5.10 att även förmånstaket skall indexeras med hänsyn till den reala standardutvecklingen. Ett index som inte beaktar inkomster över taket skulle, vid en förändrad tillväxttakt, komma att påverkas av att andelen av inkomsterna som ligger över respektive under taket förändras enbart till följd av den eftersläpning som gäller vid beräkningen av indexet.

Pensionsarbetsgruppen föreslår att intjänade pensionsrätter skall räknas upp med ett index som följer pensionsgrundande inkomster räknat i löpande priser. Det skulle innebära att det aktuella årets inflation, till följd av tidseftersläpningen i tillgängliga uppgifter om pensionsgrundande inkomster, inte kommer att påverka uppräkningen.

Det finns starka skäl för att även utgående pensioner bör indexeras så att värdet följer den allmänna inkomstutvecklingen. På denna punkt föreslår Pensionsarbetsgruppen en något annorlunda konstruktion av indexet så att det gångna årets inflationstakt i likhet med i dag påverkar uppräkningen av utgående pensioner.

Av förenklingsskäl och för att undvika problem i samband med övergången från förvärvsarbete till pension bör enligt regeringens mening endast förekomma ett index. Detta index bör beräknas på det sätt som Pensionsarbetsgruppen föreslår gälla för utgående pensioner. Det innebär att indexvärdet vid ingången av år T räknas upp med det geometriska medelvärdet av den inflationsjusterade förändringen i pensionsgrundande inkomster åren T-2, T-3 och T-4 multiplicerat med förändringen i konsumentprisindex mellan oktober år T-2 och oktober år T-1.

5.10 Tak för den pensionsgrundande inkomsten

Regeringens förslag: De pensionsgrundande inkomsterna skall under ett år kunna uppgå till högst en summa som för år 1995 till och med år 2000 uppgår till 7,5 basbelopp. För därefter följande år skall detta tak för de pensionsgrundande inkomsterna skrivas upp med samma index som används för uppräkning av intjänade pensionsrätter. Vid tillämpning av takregeln skall samtliga pensionsgrundande inkomster summeras, inklusive tillgodoräknade inkomster för barnår och bakomliggande inkomst vid ersättning från sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens, med den skillnaden att Pensionsarbetsgruppen har föreslagit att löneindexeringen av förmånstaket skall inledas från och med år 1996.

Skälen för regeringens förslag: I dagens system tillgodoräknas inte ATP-poäng för den del av den årliga inkomsten som överstiger 7,5 basbelopp. Det maximala antalet ATP-poäng under ett år utgör därför 6,5. Det är uppskattningsvis ca 15 % av de yrkesverksamma männen och 2 % av kvinnorna som har pensionsgrundande inkomster som överstiger 7,5 basbelopp. Vid en realekonomisk tillväxt kommer dock en växande andel att uppnå taket. Riksförsäkringsverket beräknar att med 2 % årlig tillväxt kommer en majoritet av männen att ha inkomster över taket på 2020-talet och en majoritet av kvinnorna på 2030-talet.

Takregeln utgör en avvikelse från inkomstbortfallsprincipen och försvagar sambandet mellan livsinkomst och pension inom det allmänna pensionssystemet. Eftersom folkpensions- och ATP-avgifter tas ut på hela förvärvsinkomsten innebär förmånstaket även en försvagning av sambandet mellan avgifter och förmåner. I takt med den ekonomiska tillväxten kommer dessa konsekvenser av nuvarande regler att bli allt mer påtagliga.

Även i det reformerade systemet bör det finnas ett tak. Det framstår inte som rimligt att mycket höga inkomster skall ge motsvarande pensionsrätt från ett obligatoriskt allmänt pensionssystem. För att för flertalet människor bibehålla ett samband mellan nivån på löneinkomsterna och den framtida pensionen bör taket höjas i takt med den allmänna inkomstutvecklingen. Det faller sig naturligt att då anknyta till det index som används för att räkna upp intjänade pensionsrätter. Taket kommer med andra ord att realt öka i takt med inkomstutvecklingen. Om lönespridningen i samhället framgent blir ungefär densamma som nu kommer en oförändrad andel av de förvärvsarbetande att ha inkomster som överstiger taket och en ungefär oförändrad andel av den samlade lönesumman att likaledes ligga ovanför taket. Detta betyder att spridningen vad gäller pensionsutbetalningarnas storlek vidmakthålls och att livsinkomstprincipens genomslag inte minskar över tiden.

Det är inte bara förvärvsinkomster som skall begränsas av taket när det gäller tillgodoräknandet av pensionsrätt. Tillgodoräknade inkomster för barnår m.m., som inte är faktiskt erhållna inkomster, skall inte tillsammans med andra inkomster kunna ge en pensionsgrundande inkomst som överstiger taket. Vid fastställandet av den pensionsgrundande inkomsten ett år beaktas summan av alla förvärvsinkomster av anställning eller annat förvärvsarbete, pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar samt pensionsrätt för barnår.

Med de intjänanderegler och det starka samband mellan avgifter och förmåner som kommer att gälla i det reformerade systemet är en höjning av förmånstaket i takt med den samhällsekonomiska utvecklingen befogad. Det finns däremot principiella skäl som kan tala emot att höja förmånstaket inom ATP-systemet. Det är dock av praktiska skäl uteslutet att ha olika förmånstak i det reformerade pensionssystemet respetive i ATP-systemet under den övergångsperiod pensionsrätter tjänas in i båda systemen. Det skall således vara samma takbegränsning för den pensionsgrundande inkomsten både vad gäller beräkning av ATP-poäng som för tillgodoräknande av pensionsrätt i det reformerade systemet.

Pensionsarbetsgruppen föreslog att övergången från prisindexering av förmånstaket till en indexering knuten till PGI-index, skulle ske med början år 1996. Enligt regeringens mening bör emellertid byte av indexeringsmetod beträffande förmånstaket avvakta till år 2001, då de årsklasser som helt omfattas av nuvarande regelsystem uppnått pensionsåldern och ett antal andra förändringar i pensionssystemet träder i kraft.

6.1 Pensionsrätt i premiereservsystemet

Regeringens förslag: Två procentenheter av den totala ålderspensionsavgiften skall avsättas till ett premiereservsystem och ge pensionsrätt där.

Avsättningen av medel skall registreras på individuella konton. Avsättningen skall grunda ett enskilt pensionssparande innefattande civilrättsligt bindande åtaganden.

Pensionsrätt skall beräknas på försäkringsmässiga grunder enligt i huvudsak de principer som gäller för frivilliga, individuella pensionsförsäkringar. De årliga förmånerna skall dock bestämmas på lika villkor för kvinnor och män.

Inom premiereservsystemet skall det finnas möjlighet att välja ett efterlevandeskydd genom förmånstagarförordnande.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Några av remissinstanserna har kommenterat fördelningen mellan fördelningssystemet och premiereservsystemet. Flertalet av dessa har förståelse för att premiereservsystemet inledningsvis utgör endast en mindre del av det reformerade systemet. *Riksbanken* anser emellertid att ambitionen bör vara att gradvis höja premiereservandelen även om det tar lång tid att bygga upp mer betydande premiereservfonder. Som skäl för detta anför Riksbanken bl.a. att pensionssparande är av stor samhällsekonomisk betydelse. Även i andra avseenden har, enligt Riksbankens mening, fonderat pensionssparande betydande fördelar, t.ex. genom att det ger tryggare pensioner. Enligt Riksbanken bör följaktligen utgångspunkten för reformeringen av pensionssystemet vara att tillvarata de möjligheter till fondering som finns och ambitionen bör vara att gradvis höja premiereservandelen för att på sikt öka pensionssparandets bidrag till nationalförmögenheten. Även *Riksgäldskontoret* anser att premiereservandelen successivt bör öka för att på så sätt skapa ett robustare pensionssystem samtidigt som sparandet ökar. Liknande synpunkter framförs av bl.a. *Finansinspektionen, Statskontoret, Konkurrensverket, Svenska Arbetsgivareföreningen, Företagarnas Riksorganisation, Försäkringsförbundet* och *Svenska Bankföreningen.*

När det gäller Pensionsarbetsgruppens förslag om att premiereservsystemet skall baseras på de principer som gäller för frivilliga individuella pensionsförsäkringar har det från remissinstanserna inte rests några invändningar.

Rörande frågan om möjlighet att inom premiereservsystemet välja ett efterlevandeskydd genom förmånstagarförordnande anser Finansinspektionen att systemet bör byggas upp som traditionell pensions-

försäkring. Emellertid anser inspektionen att frågan om efterlevandeskydd är otillräckligt utredd eftersom det av arbetsgruppens förslag inte framgår om man kan byta ut ålderspension mot efterlevandepension helt eller delvis eller om man bara tänker sig ett s.k. återbetalningsskydd, dvs. att ett belopp motsvarande inbetalda premier utbetalas till efterlevande vid dödsfall före pensionsåldern. *Försäkringsförbundet* anser att ett efterlevandeskydd som innebär att befintligt pensionskapital vid den försäkrades död omvandlas till en efterlevandepension är ett fullt tillräckligt efterlevandeskydd inom det offentliga systemet. *Svenska Bankföreningen* är positiv till möjligheten att välja efterlevandeskydd inom premiereservsystemet, eftersom detta gynnar valfriheten för individerna. *Kooperationens Pensionsanstalt* utgår från att arbetsgruppen med sitt förslag om efterlevandeskydd avser enbart temporära pensioner av typen egenpension med återbetalningsskydd och anser det kan föreligga skäl att ha ett temporärtidsalternativ på 15 år för att även äldre efterlevande skall komma i åtnjutande av återbetalningsskyddet.

Riksskatteverket har påpekat att arbetsgruppen i sitt förslag inte beaktat kommunalskattelagens ändrade bestämmelser om efterlevandepension till barn vilka bl.a. innebär att det inte längre finns någon åldersgräns - bortsett från försäkringar tagna på makes liv - utan för barnen gäller den vanliga femårsutbetalningen. I den fortsatta beredningen bör enligt verkets mening de nya skattereglerna beaktas.

Skälen för regeringens förslag: Som vi har redogjort för i avsnitt 5.1 bör den totala ålderspensionsavgiften bestämmas till en så hög nivå att den reformerade ålderspensioneringen sammantaget i genomsnitt innebär samma kompensation som ålderspensioneringen enligt nuvarande regelsystem. Vi har där också framhållit att man vid fastställande av avgiftsnivån måste ta hänsyn till vilken avgift som krävs för att övergångsvis finansiera pensionsutbetalningarna till dem som nu är pensionerade och till dem som fortsättningsvis kommer att uppbära pension enligt dagens regler.

Om den avgift som fastställs för att ge en önskad kompensationsgrad är högre än vad som krävs för den löpande finansieringen, kommer den överskjutande delen av avgiften att fonderas och skulle då - i den mån den inte behövs för buffertfondering inom fördelningssystemet - kunna tillföras ett premiereservsystem. Om däremot en större andel av den totala pensionsgrundande avgiften skulle avsättas till en premiereserv, skulle återstoden inte komma att räcka till för att täcka de löpande utbetalningarna från fördelningssystemet; avgiften till fördelningssystemet blir således för låg. De medel som avsatts till premiereservdelen kan nämligen inte tas i anspråk för pensionsutbetalningar till samtidens pensionärer utan kan användas för utbetalningar först i takt med att de som betalat avgifter till premiereservdelen uppbär pension. Effekten i det sistnämnda fallet blir att det övergångsvis skulle krävas en särskild utjämningsavgift eller tillskott av allmänna skattemedel för att de löpande ålderspensionskostnaderna skulle kunna täckas. Ju större del av den pensionsgrundande avgiften som avsätts till premiereserven, desto större utjämningsavgift skulle krävas.

Den pensionsgrundande avgiften till fördelningssystemet måste avpassas så att avgiftsinkomsterna, tillsammans med buffertfonden inom systemet, täcker framtida pensionsutbetalningar. Den del av avgiften som avsätts till premiereservdelen bör därför storleksmässigt bestämmas så att den ryms inom det totala uttaget av pensionsgrundande avgifter.

Med de sålunda angivna övervägandena som utgångspunkt och mot bakgrund av Pensionsarbetsgruppens beräkningar rörande ett reformerat pensionssystems fortsatta utveckling i olika alternativ anser vi att drygt tio procent, vilket motsvarar två procent av avgiftsunderlaget, av det reformerade pensionssystemet framöver bör byggas upp som ett premiereservsystem, medan resterande del, knappt 90 procent, dvs. 16,5 procent av avgiftsundelaget, skall utgöra ett fördelningssystem.

Detta innebär att två procentenheter av den totala avgiften i det reformerade ålderspensionssystemet skall registreras på individuella pensionskonton inom premiereservsystemet. På dessa pensionskonton kommer det att ske en faktisk avsättning av medel som är knuten till enskilda individer innefattande civilrättsligt bindande åtaganden.

Storleken på den årliga ålderspensionen inom premiereservsystemet skall beräknas på försäkringsmässiga grunder enligt i huvudsak de principer som gäller för frivilliga, individuella pensionsförsäkringar. Emellertid skall principen om likabehandling av kvinnor och män i pensionshänseende, som tillämpas inom fördelningssystemet, också gälla inom premiereservsystemet.

Ålderspensionen inom premiereservsystemet skall således beräknas på lika villkor för kvinnor och män. Detta medför att kvinnor på grund av sin längre medellivslängd, på basis av lika stora intjänade pensionsrätter under livet, i genomsnitt kommer att erhålla en sammanlagd livspension som, beräknad med utgångspunkt från den skillnad i medellivslängd som i dag gäller mellan kvinnor och män, är ca 25 procent högre än vad män får i genomsnitt.

Inom premiereservsystemet skall det också finnas en möjlighet att välja ett utökat efterlevandeskydd. Detta har också tillstyrkts av remissinstanserna. Från flera remissinstanser har dock invänts att arbetsgruppens förslag i denna del inte är tillräckligt utrett. Bl.a. gäller det frågan om efterlevandeskyddet innebär att ålderspensionen helt eller delvis skall kunna bytas ut mot efterlevandepension eller om arbetsgruppen bara tänkt sig ett s.k. återbetalningsskydd. Mot bakgrund av vad remissinstanserna framfört beträffande utformningen av ett efterlevandeskydd anser regeringen att den närmare utformningen av efterlevandeskyddet får utredas vidare. Som utgångspunkt skall därvid gälla att efterlevandeskyddet utformas som ett återbetalningsskydd, dvs. att ett belopp motsvarande inbetalda premier vid dödsfall utbetalas till efterlevande.

Enligt vad vi föreslår i avsnitt 6.3 kommer medlen inom premiereservsystemet att förvaltas av särskilda kapitalförvaltare, privata eller statliga, som den enskilde själv väljer eller om den enskilde inte själv väljer av andra statliga kapitalförvaltare.

I princip skall samma regler gälla för uttag av ålderspension från premiereservsystemet som från fördelningssystemet. Till detta återkommer vi i avsnitt 8.4.

6.2 Närmare om avsättningen till premiereservsystemet

Regeringens förslag: Avsättningar till premiereservsystemet skall göras för personer som är födda år 1939 eller senare. För personer som är födda åren 1939 - 1953 görs en kvoterad avsättning.

Från det att avgift betalats in till dess den enskildes pensionsrätt fastställs i samband med taxeringen året efter avgiftsåret skall de avsatta medlen förvaltas i särskild ordning.

Pensionsarbetsgruppens förslag innebär att avsättningar skall göras för personer som är födda år 1944 eller senare och att det sker en kvotering för personer som är födda åren 1944 - 1953. Frågan om likvidhantering har inte uttryckligen berörts av arbetsgruppen.

Remissinstanserna: *Riksskatteverket* anser att det i och för sig skulle kunna avsättas två procent av avgiftsunderlaget till premiereservsystemet för hela övergångsgenerationen förutsatt att endast 16,5 procent av avgiftsunderlaget tillgodoförs i fördelningssystemet men att frågan bör övervägas ytterligare. Verket menar vidare att det bör finnas en minsta beloppsgräns för avsättningar i premiereservsystemet, bl.a. med tanke på personer som tillfälligt arbetar i Sverige. Även *Försäkringsförbundet* är av den uppfattningen att det även för hela övergångsgenerationen skall avsättas två procent av avgiftsunderlaget till premiereservsystemet. Liknande synpunkter framförs av *Svenska Bankföreningen*.

Skälen för regeringens förslag: Pensionsarbetsgruppen har i sitt betänkande anfört att det i premiereservsystemet som är ett faktiskt fonderat system måste ske en anpassning av pensionsrätten för de övergångsvisa generationerna redan när avsättningen görs. Detta är nödvändigt för att förhindra att det görs avsättningar utan att det finns motsvarande pensionsrätt för den enskilde individen. Regeringen delar pensionsarbetsgruppens uppfattning om behovet av kvoterad avsättning till premiereservsystemet för personer som omfattas av övergångsreglerna till pensionsreformen. Regeringen instämmer i vad arbetsgruppen anfört om att kvoteringen för de personer som omfattas av 20-delsinfasningen görs när avgiften till premiereservavgiften bestäms. På detta sätt anpassas det kommande utfallet från premiereserven automatiskt till 20-delsinfasningen.

Däremot anser regeringen, till skillnad från arbetsgruppen, att avsättningar till premiereservsystemet bör kunna göras även för dem som är födda åren 1939 - 1943 utan att pensionssparandet för den enskilde individen blir för litet och utan att en oacceptabel minskning av fördelningsssystemets inkomster därigenom skulle uppstå. Detta innebär att det kommer att ske avsättningar för dem som är födda år 1939 eller

senare varvid avsättningen för personer födda åren 1939 - 1953 görs med motsvarande kvotdel som gäller för dessa åldersgrupper enligt de regler för övergångslösningar på förmånssidan som föreslås.

Någon särskild avgift till premiereservsystemet, en "premiereservavgift", kommer inte att tas ut utan den ingår som en del av ålderspensionsavgiften. Genom en sådan konstruktion kommer avgiftsunderlaget automatiskt att vara detsamma för avsättningarna till de båda systemen. Först efter det att ålderspensionsavgiften betalats in till Riksförsäkringsverket sker en uppdelning mellan avsättningar till fördelningssystemet respektive premiereservsystemet.

Avgifter som betalas in till Riksförsäkringsverket skall sättas in på ett pensionskonto som försäkringstagaren öppnat hos någon kapitalförvaltare eller som verket - för det fall försäkringstagaren inte själv valt kapitalförvaltare - för dennes räkning öppnat hos någon av de statliga kapitalförvaltarna (se avsnitt 6.3).

En fråga som inte, vilket också påpekats av remissinstanserna, berörts av arbetgruppen är likvidhanteringen inom premiereservsystemet. Enligt regeringens bedömning är det inte möjligt eller lämpligt att bygga upp denna hantering på annat sätt än att de avgifter som betalats in inte kan överföras till respektive kapitalförvaltare förrän den enskildes pensionsrätt fastställs i samband med taxeringen till inkomstskatt året efter avsättningsåret.

Övervägande skäl talar därför för att det i premiereservsystemets fullfunktionsstadium skall införas en tillfällig förvaltning av de avsatta medlen från det att avgifterna löpande betalas in fram tills dess taxering skett året efter avgiftsåret. Avkastning för denna tid skall påföras försäkringstagarnas pensionskonton. Därefter överförs behållningen på kontot till den förvaltare som respektive försäkringstagare valt eller för den som inte valt kapitalförvaltare till någon statlig kapitalförvaltare. Hur denna tillfälliga förvaltning närmare skall utformas och vem som bör ges i uppdrag att tillfälligt förvalta de avsatta medlen får avgöras under det fortsatta utredningsarbetet.

Regeringens förslag: De medel som avsätts inom premiereservsystemet skall förvaltas av kapitalförvaltare som väljs av försäkringstagaren. Förvaltarens uppdrag skall omfatta enbart kapitalförvaltning.

Försäkringsfunktionen skall handhas centralt av Riksförsäkringsverket, som även skall ansvara för premieinbetalningar till kapitalförvaltaren, beräkning av pensionsbelopp och utbetalning av pension.

Förvaltning av pensionsmedel får bedrivas endast efter tillstånd som meddelas av Finansinspektionen. På kapitalförvaltarna skall ställas stora krav på att information ges till försäkringstagarna.

En eller flera statliga kapitalförvaltare skall inrättas för förvaltning av medel från personer som vill välja en sådan lösning. För dessa skall fullt ut gälla samma placeringsregler som för privata kapitalplacerare. De statliga kapitalförvaltarna skall verka på lika villkor och i full konkurrens med de privata kapitalförvaltarna.

För dem som inte själva väljer någon kapitalförvaltare skall det finnas flera andra statliga kapitalförvaltare. Mellan dessa kapitalförvaltare skall en utjämning av skillnader i avkastning göras.

Kapitalförvaltaren skall årligen fastställa behållningen och avkastningen på respektive försäkringstagares pensionskonto samt underrätta Riksförsäkringsverket om detta.

Förvaltade medel skall oberoende av om medlen förvaltas i privat eller statlig regi behandlas lika i skattehänseende.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som uttryckligen tagit ställning till förslaget att försäkringsfunktionen skall hållas avskild från kapitalförvaltningen avstyrker en sådan ordning.

Finansinspektionen anser att lösningen med Riksförsäkringsverket som försäkringsgivare skild från kapitalförvaltningen leder till en rad tekniska problem som skulle försena införandet av det föreslagna premiereservsystemet. Enligt inspektionens mening skapar uppdelningen särskilda problem såsom att placeringsreglerna för kapitalförvaltningen inte torde kunna utformas efter förslagen till nya placeringsregler för livförsäkringsbolagen. Enligt inspektionen kommer den separation av försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktion som föreslås att innebära sådana matchningsproblem mellan åtaganden och kapitalförvaltning att placeringarna i realiteten blir av mer kortfristig natur vilket innebär att riskkapitalförsörjningen via pensionsfonderna blir mindre än om kapitalförvaltning och försäkring hålls samman. Med tanke på att placeringstillgångarna i det fullt utbyggda systemet motsvarar 50 procent av BNP anser inspektionen att detta har stora implikationer på kapitalbildningen och investeringsutvecklingen i den svenska ekonomin. Vidare skapar uppdelningen enligt

inspektionen tekniska problem vid hanteringen av över- och underskott av pensionsmedel på grund av dödsfallsrisk m.m. Inspektionen förordar i stället en ordning där försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionerna hålls samman i traditionella försäkringsbolag mellan vilka försäkringstagarna kan välja. För de försäkringstagare som inte aktivt gör ett val förordar inspektionen att ett offentligt försäkringsbolag inrättas. Om ett flertal olika bolag handhar försäkringsfunktionen i stället för att den sköts centralt hos RFV aktualiseras, enligt Finansinspektionen, frågeställningen om vilken skillnad i avkastning och villkor som kan uppstå till följd av att en riskpoolning av försäkringsriskerna sker. Enligt inspektionens mening kommer denna skillnad i villkoren inte att bli särskilt stor om krav ställs på att försäkringsbolagen skall vara öppna för alla kunder och om pensionsspararna för sina nyplaceringar har rätt att byta bolag.

Statskontoret anser att riskerna för att skillnaderna i försäkringstagarnas profil sannolikt kommer att ha liten betydelse för de slutliga pensionerna om kapitalförvaltning och försäkringsfunktion hålls ihop. Statskontoret ställer sig tveksamt till arbetsgruppens skäl att göra en uppdelning på försäkringsfunktionen och kapitalförvaltningen. Enligt kontoret är det en bättre lösning att hålla samman dessa funktioner hos de förvaltare som lyder under befintlig lagstiftning samt står under tillsyn.

Försäkringsutredningen anser allmänt att det i dagens läge inte går att bedöma om den i betänkandet skisserade modellen innebär en effektiv och ändamålsenlig hantering av medlen inom premiereservsystemet. Utredningen framhåller att en central hantering av försäkringsfunktionen kan föra med sig en onödigt komplicerad administration och att det inte finns några aktuariella skäl för att begränsa handhavandet av försäkringsfunktionen eftersom det för att erhålla en tillräcklig riskutjämning krävs betydligt mindre populationer än vad det här skulle bli fråga om.

Liknande synpunkter framförs av *Försäkringsförbundet* som pekar på att det i dag finns en fungerande infrastruktur för försäkringsfunktionen. Enligt förbundet finns inom denna funktion möjlighet att kombinera kapitalförvaltning och försäkringsadministration med ett antal fondförsäkringsbolag som tillhandahåller ett par hundra fonder hos ett stort antal fondförvaltare.

Svenska Arbetsgivareföreningen ser uppdelningen på en försäkringsfunktion och en kapitalförvaltarfunktion som en mycket stor brist i förslaget. *Svenska Bankföreningen* anser att försäkringsfunktionen bör hanteras av privata, marknadsmässiga försäkringsbolag och av banker i samarbete med försäkringsbolag. *Folksam* framhåller att den försäkringsmässiga delen av premiereservsystemet naturligen hör hemma inom de traditionella livförsäkringsbolagens område och att kapitalförvaltningen inte heller den bör spridas till allt för många olika förvaltare. *Kooperationens pensionsanstalt* anser att rationella skäl talar för att försäkringsfunktionen läggs på livförsäkringsinstitut och att frågan närmare bör utredas.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) anser att det är välmotiverat att dela upp försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionen. Emellertid bör försäkringsfunktionen tydligt särskiljas från fördelningsfunktionen och ett

naturligt val av försäkringsgivare bör i så fall vara SPV. I detta val instämmer bl.a. *Centrala Studiestödsnämnden* och *Statspensionärernas Riksförbund*

Finansinspektionen är tveksam till behovet av konkurrerande statliga kapitalförvaltare och anser, som nämnts ovan, att ett offentligt försäkringsbolag bör inrättas för de försäkringstagare som inte gör ett aktivt val. *Konkurrensverket* ifrågasätter, med stöd av erfarenheter från konkurrens mellan privata företag och offentlig förvaltning, om förslaget att statliga kapitalförvaltare går att förena med krav på konkurrensneutrala villkor. Enligt verket bör en anbudsmodell kunna utgöra ett alternativ i de fall försäkringtagaren inte själv aktivt gör ett val. Även Svenska Bankföreningen tar upp frågan om konkurrensneutralitet och anser att alla förvaltare skall ha möjlighet att ta ut marknadsmässiga avgifter. Statskontoret finner det svårt att bedöma om det finns behov av statliga förvaltare och menar att de statliga förvaltarna, för det fall sådana inrättas, inte bör ges en dominerande ställning på marknaden.

AP-fonden (första-tredje fondstyrelserna) framhåller liksom arbetsgruppen att utformningen av kapitalförvaltningen avseende medel från personer som inte väljer förvaltare måste ytterligare utredas. *Kammarkollegiet* pekar på att kollegiets nuvarande fondförvaltande verksamhet – liksom AP-fondens – kan vara en grund för bildandet av sådana nya kapitalförvaltare som föreslås. Det gäller i första hand sådana statliga förvaltare som inte aktivt väljs av den enskilde. Kollegiet anser vidare att det inte bör finnas en begränsning för sådana fonder att endast placera medel i aktiefonder utan i stället kan befarad maktkoncentration undvikas t.ex. genom att begränsningar av ägandet i varje enskilt bolag förs in i placeringsreglerna och att en mångfald självständigt agerande kapitalförvaltare bildas.

Kooperationens pensionsanstalt förutsätter mot bakgrund av sin nuvarande verksamhet att den kommer att uppfylla de krav som kommer att formuleras beträffande kapitalförvaltningen.

Riksgäldskontoret anger att det för kontorets möjligheter att bedriva en effektiv statsskuldsförvaltning är positivt att det nya pensionssystemet leder till ökad konkurrens om pensionsmedlen. Enligt Riksgäldskontoret bör pensionsmedlen från dem som inte gör något aktivt val spridas på ett flertal förvaltare i syfte att stärka konkurrensen i det fall att många skulle avstå från att själva välja förvaltare.

LO tillstyrker förslaget till premiereservsystem endast under förutsättning att pensionssparandet skall förvaltas i anknytning till AP-fonden. Härigenom undviks enligt LO den kraftiga nedgång i fonden som annars uppkommer.

Försäkringsförbundet och *Svenska Bankföreningen* anser att det ur konkurrenssynpunkt inte finns något behov av statliga kapitalförvaltare. Förbundet menar att man för personer som inte själva valt förvaltare måste hitta en lösning inom ramen för den ordning som gäller för dem som valt. Inte heller finns det enligt förbundets mening hållbara motiv för statliga valfonder eftersom valfrihet liksom konkurrens redan är väl tillgodosedd genom befintliga former för pensionssparande. Bankföre-

ningen anser även att det för de personer som inte själva väljer förvaltare bör en organisation bestående av företrädare för medlemmarna i Försäkringsförbundet, Fondhandlareföreningen, Fondbolagens Förening och Bankföreningen bildas vilken ansvarar för att de individer som inte valt kapitalförvaltare lottas ut bland förvaltare som är medlemmar i de nämnda branchorganisationerna.

Även *Svenska Arbetsgivareföreningen* och *Svenska Industriförbundet* anser att det saknas behov av statliga kapitalförvaltare och att införandet av statliga kapitalförvaltare står i strid med strävan att privatisera offentliga verksamheter. Även *Företagarnas Riksorganisation* avstyrker förslaget om statliga kapitalförvaltare och anser att detta enbart kommer att skapa makt- och byråkratiproblem. Vidare anser organisationen att det inte är acceptabelt att staten får en monopolställning när det gäller att få förvalta pensionsmedel för personer som inte gör något aktivt val. För fördelningen av dessa medel bör gälla en tilldelning på visst angivet sätt över samtliga konkurrerande förvaltare.

Remissinstanserna har inte några invändningar mot förslaget att förvaltning av medel får bedrivas endast efter tillstånd som meddelas av Finansinspektionen.

Finansinspektionen, som instämmer i arbetsgruppens förslag att mycket höga krav måste ställas på de förvaltande institutionerna, avstyrker förslaget om att även icke-finansiella företag, kommuner och organisationer skall kunna delta i kapitalförvaltningen, bl.a. med motiveringen att kapitalförvaltarna måste underkastas regler om riskspridning. Liknande synpunkter framförs av *Försäkringsförbundet*.

Finansinspektionen anför vidare att det torde vara svårt att utesluta andra kapitalförvaltare inom EES och att ett EU-direktiv om pensionsfonder bör beaktas i den fortsatta beredningen av förslaget. Enligt inspektionens mening måste ett betydande informationsansvar åläggas kapitalförvaltarna i olika hänseenden. Även *Konsumentverket* pekar på vikten av adekvat information och att den enskilde från det allmänna tillhandahålls en aktuell, lättillgänglig och opartisk information om alternativa valmöjligheter.

Betydelsen av tydlig och korrekt information poängteras även av *Försäkringsförbundet* som anser att informationsgivningen i första hand skall handhas av det organ som ansvarar för förvaltningen av pensionsmedlen. Förbundet tar i sitt remissvar även upp att frågan om rapportering mellan de olika aktörerna i pensionssystemet inte finns belyst i förslaget, vilket även gäller frågan om likvidhanteringen.

Svenska Bankföreningen anför att de som får tillstånd från Finansinspektionen bör benämnas premiereservinstitut som en parallell till benämningen pensionssparinstitut för dem som fått tillstånd av Finansinspektionen avseende det individuella pensionssparandet.

Mot förslaget om likabehandling av privat och statligt pensionssparande i skattehänseende har det inte rests några invändningar från remissinstanserna. *Riksskatteverket* framhåller att det av arbetsgruppens förslag inte framgår om avkastningsskatt skall betalas.

Skälen för regeringens förslag: Pensionsarbetgruppen har i sitt betänkande anfört att reglerna för förvaltningen av medlen inom premiereservsystemet skall utformas på ett sådant sätt att det skapas förutsättningar för etablering av en mångfald kapitalförvaltare med olika inriktning. Enligt arbetsgruppen kan kapitalförvaltare ha olika riskprofil beträffande medlens placering och det kan även ske en differentiering efter placeringarnas inriktning. Det kan t.ex. finnas kapitalförvaltare som i sin förvaltning är inriktade på placering i tillgångar som gynnar mindre företag.

Arbetsgruppen har vidare anfört att genom att en premiereservdel inrättas i det allmänna pensionssystemet med denna inriktning kommer den enskildes valfrihet och delaktighet vad beträffar pensionsmedlens förvaltning att öka. För den enskilde individen skapas härigenom också möjlighet att aktivt påverka förvaltningen. Olika individer kan enligt arbetsgruppen göra skilda bedömningar av hur effektivt olika kapitalförvaltare arbetar och det kan finnas olika uppfattningar om hur medlen bör placeras samt vilket risktagande placeringarna skall vara förenade med.

Regeringen delar arbetsgruppens syn på de grundläggande förutsättningarna för utformningen av förvaltningen av premiereservsystemet. Denna har inte heller gett upphov till invändningar av remissinstanserna.

Med detta synsätt som utgångspunkt har arbetsgruppen fört ett resonemang om att pensionssparande i premiereservsystemet till skillnad från pensionssparande i det traditionella pensionssparandet i individuell pensionsförsäkring - och som för de allra flesta sparare har den funktionen att det utgör ett komplement till den allmänna och obligatoriska pensionen - skall vara en del av det allmänna pensionssystemet med möjlighet för individer att själva välja förvaltare av pensionsmedlen och att försäkringskollektivet i ett allmänt pensionssystem därför bör, även vad gäller premiereservdelen, utgöras av alla försäkrade. Mot bakgrund av detta har arbetsgruppen föreslagit att Riksförsäkringsverket i central regi skall handha försäkringsfunktionen inom premiereservsystemet.

Remissinstanserna är kritiska till den lösning som arbetsgruppen valt och menar att det innebär särskilda problem att försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionen separeras. Ett sådant problem skulle vara att placeringsreglerna för kapitalförvaltningen på grund av informationssvårigheter mellan försäkringsgivare och kapitalförvaltare om vilka åtaganden som gjorts i förhållande till hur avsatta medel placerats inte kan utformas efter förslagen till nya placeringsregler för livförsäkringsbolagen vilket kan få till följd en oönskad preferens för placeringar i likvida tillgångar till nackdel för riskkapitalförsörjningen. Flertalet av de remissinstanser som är kritiska till förslaget anser att det i stället skulle vara bättre att hålla samman funktionerna i traditionella försäkringsbolag. Några remissinstanser föreslår som ett alternativ till detta att även andra lösningar som i dag finns på den privata marknaden såsom fondförsäkringar är bättre alternativ än det av arbetsgruppen föreslagna.

Regeringen gör samma bedömning som arbetsgruppen att försäkringsfunktionen bör handhas centralt av Riksförsäkringsverket. Med en lösning där försäkringsfunktionen i stället läggs på de privata försäkringsbolagen

tillsammans med kapitalförvaltningen finns det enligt vår mening risk för att bl.a. den mångfald i förvaltningen som regeringen eftersträvar inte uppnås. Regeringen avvisar således en sådan lösning. Regeringen är väl medveten om att den valda lösningen bl.a. kan komma att innebära sådana informationsproblem mellan försäkringsgivare och kapitalförvaltare som pekats på i remissvaren men att dessa går att lösa. Även om dessa problem kan uppstå har den principiella lösning som härigenom läggs fast enligt regeringens bedömning betydande fördelar jämfört med andra systemlösningar.

Förvaltningen av medlen inom premiereservsystemet kommer således att bestå av enbart kapitalförvaltning utan försäkringsinslag. Premiereservsystemet måste regleras i lagstiftning som troligen får läggas utanför försäkringsrörelselagen. Detta kommer dock inte att utgöra något hinder mot att även försäkringsbolag är kapitalförvaltare inom ramen för en särskild lagstiftning för premiereservsystemet.

Inledningsvis i detta avsnitt har slagits fast vikten av att reglerna för förvaltningen av medel inom premiereservsystemet - med de begränsningar som kan följa av bl.a. vilka placeringsregler som skall gälla för kapitalförvaltarna och som vi återkommer till i avsnitt 6.5 - utformas på ett sådant sätt att det skapas förutsättningar för etablering av ett flertal kapitalförvaltare med olika inriktning. Genom att det finns ett flertal kapitalförvaltare som konkurrerar om förvaltningsuppdragen främjas effektiviteten i förvaltningen, vilket är till fördel för försäkringstagarna.

Den enskilde försäkringstagaren skall själv få välja förvaltare av medlen inom premiereservsystemet. Höga krav måste ställas på de institut som anförtros förvaltningen av dessa medel. Det är därför motiverat att kapitalförvaltningen skall få bedrivas endast efter tillstånd av Finansinspektionen, så att förvaltningen uppfyller grundläggande kvalitets- och sundhetskrav. En sådan lösning biträds också av samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan. Detta skall även gälla under den löpande tillsyn som inspektionen skall utföra. För pensionssparande inom premiereservsystemet gör sig starka konsumentskyddsintressen gällande både vad gäller krav på kapitalförvaltare och på utformning av placeringsregler.

Kapitalförvaltningen är också, vilket flera remissinstanser påpekat, förenad med ett betydande informationsansvar. Kapitalförvaltarna måste därför kunna svara för att det ges en allsidig och fullständig information om förvaltningens villkor. Det måste vidare ställas särskilda administrativa krav på kapitalförvaltarna.

Utöver de nu nämnda kraven kommer det att behöva ställas ytterligare krav på kapitalförvaltarna såsom hantering av olika risker i förvaltningen av pensionsmedel. Till denna fråga återkommer vi i avsnitt 6.5.

Flera remissinstanser är negativa till arbetsgruppens förslag om statliga kapitalförvaltare och menar att det av konkurrensskäl saknas behov av statliga kapitalförvaltare. Vidare har det i remissvaren pekats på svårigheten att uppnå konkurrensneutralitet mellan statliga och privata kapitalförvaltare. Regeringen är av samma uppfattning som arbetsgruppen att det finns skäl att inrätta en eller flera statliga kapitalförvaltare som den enskilde kan välja. Regeringen är dock angelägen att påpeka att de

statliga kapitalförvaltarna skall verka på strikt marknadsmässiga villkor och i konkurrens med privata kapitalförvaltare. Någon skillnad i placeringsregler mellan privata kapitalförvaltare och de statliga kapitalförvaltare som väljs av den enskilde kan inte komma i fråga. De statliga kapitalförvaltarna skall på samma sätt som gäller för privata kapitalförvaltare utan subventioner svara för alla sina egna kostnader såsom administrationskostnader m.m.

För den som avstår från att välja förvaltare av premiereservmedlen skall förvaltningen ske genom andra statliga kapitalförvaltare med i princip samma placeringsregler som övriga kapitalförvaltare. Dock bör dessa statliga kapitalförvaltare inte få äga aktier på annat sätt än som delägare i aktiefonder. Därigenom kommer dessa kapitalförvaltare att få tillgång till aktiemarknaden utan att ha ett direkt ägarinflytande. Detta innebär även att de som inte själva väljer förvaltare kan få del av aktiemarknadens avkastning.

Den enskildes behållning på pensionskontot skall, i just dessa fall där det ju inte skett något aktivt val av kapitalförvaltare, inte påverkas av vilken av de statliga kapitalförvaltarna som blivit anförtrodda förvaltningsuppdraget. Eventuella skillnader i avkastning på medel förvaltade av dessa statliga kapitalförvaltare bör därför utjämnas.

Det ankommer på varje kapitalförvaltare att varje år fastställa tillgodohavande och avkastning på respektive försäkringstagares pensionskonto. En underrättelse härom inlämnas till Riksförsäkringsverket som bokför uppgifterna på det där förda premiereservkontot och dessutom för in dessa uppgifter på det årliga pensionsbeskedet. Vidare bör kapitalförvaltaren underrätta den enskilde försäkringstagaren om hur insatta medel är placerade.

De förvaltade medlen skall oberoende av om de förvaltas i privat eller statlig regi behandlas lika i skattehänseende.

6.4 Interimistisk förvaltning

Regeringens förslag: Till dess att det inrättats en ordning för förvaltningen av medlen inom premiereservsystemet enligt de ovan föreslagna riktlinjerna skall avsatta medel förvaltas gemensamt och på ett säkert sätt.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen har föreslagit att den interimistiska förvaltningen skall ske inom ramen för AP-fonden.

Remissinstanserna: *Första-tredje fondstyrelserna inom AP-fonden* framhåller att förvaltningen av pensionsmedlen övergångsvis kan ordnas även om förvaltningen skall ske på individnivå och inte som förvaltning i form av aggregat. Förvaltningen av fondmedel inom premiereservsystemet bör enligt fondstyrelserna ske skild från övriga fondmedel. För placeringen av premiereservmedlen bör det uppställas särskilda place-

ringsregler som beaktar den relativt korta förvaltningsperioden och att medlen senare skall skiftas ut till ett antal kapitalförvaltare.

Enligt *Riksförsäkringsverket* – som pekar på att en uppbyggnad av förvaltningen inom verket blir mycket krävande – är osäkerheten om det slutliga förslaget av premiereservsystemet stor och verket förslår därför att en fördjupad analys av förslaget och därmed ikraftträdandet görs samtidigt som lagstiftning för premiereservsystemet arbetas fram.

Försäkringsförbundet kan inte se något skäl till att reglerna om förvaltning skall träda i kraft först den 1 januari 1996. Enligt förbundet har försäkringsbolagen redan de system och rutiner som krävs för att omhänderta förvaltningen av medlen inom premiereservsystemet från denna tidpunkt.

Svenska Bankföreningen anser det olämpligt att AP-fonden skall förvalta medlen i premiereservsystemet under år 1995. Enligt föreningen finns det redan en teknik hos de pensionssparinstitut som verkar inom det individuella pensionssparandet som möjliggör en start av förvaltningen redan från den 1 januari 1995.

Skälen för regeringens förslag: Enligt arbetsgruppens mening är det inte realistiskt att räkna med att ett system för förvaltning av medlen inom premiereservsystemet enligt de nu lämnade förslagen skall hinna utarbetas i alla delar till den 1 januari 1995. Arbetsgruppen har därför föreslagit att reglerna för förvaltning av medel inom premiereservsystemet skall träda i kraft tidigast den 1 januari 1996. De medel som avsätts under år 1995 måste därför enligt arbetsgruppen förvaltas i särskild ordning. Arbetsgruppen har föreslagit att denna förvaltning skall ske inom ramen för AP-fondens förvaltning.

Regeringen delar arbetsgruppen uppfattning att AP-fonden kan vara lämplig som interimistisk förvaltare av medlen inom premiereservsystemet. Enligt regeringens bedömning bör dock övervägas också andra alternativ för den interimistiska förvaltningen – som rör en kortvarig tidsrymd – och en prövning göras om den kan hanteras på annat sätt än inom ramen för AP-fonden. Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att medlen sätts in på ett konto i Riksgäldskontoret, t.ex. mot ränta motsvarande den för statsskuldväxlar.

Avkastningen under den tid som medlen inom premiereservsystemet förvaltas interimistiskt skall påföras försäkringstagarnas pensionskonton. När reglerna för förvaltning av premiereservmedlen fått sina slutliga utformning skall behållningen på kontot överföras till den kapitalförvaltare som respektive försäkringstagare väljer eller för den som inte väljer kapitalförvaltare någon statlig kapitalförvaltare.

Regeringens bedömning: För Finansinspektionens tillstånd bör flera grundläggande krav kunna ställas på kapitalförvaltarna såsom att de kan hantera de risker som är förenade med kapitalförvaltningen.

Den kompetens och erfarenhet av omfattande kapitalförvaltning som finns inom AP-fondens organisation bör tas till vara vid utformningen av den statliga kapitalförvaltningen för personer som inte själva väljer kapitalförvaltare.

För kapitalförvaltningen bör placeringsreglerna utformas med förebild från för livförsäkringsbolagen gällande regler. Placeringar i tillgångar i utlandet eller utställda i utländsk valuta bör i den mån det är förenligt med EES-avtalets regler begränsas.

Premiereservsystemet bör utformas på så sätt att enskilda kapitalförvaltare inte blir alltför stora eller får ett betydande ägarinflytande i enskilda företag.

Pensionsarbetgruppens förslag: De bedömningar som regeringen redovisar i detta avsnitt ligger i linje med de förslag som arbetsgruppen lämnat.

Remissinstanserna: Flera av de remissinstanser som yttrat sig över premiereservsystemet är positiva till de föreslagna principerna för placeringsregler, avkastningsgaranti och rätt till byte av kapitalförvaltare i sig. Emellertid framförs stark kritik mot hur dessa olika principer kombinerats i förslaget. Detta gäller bl.a. kombinationen av avkastningsgaranti och rätt till byte av kapitalförvaltare.

Finansinspektionen tillstyrker arbetsgruppens förslag att placeringsreglerna för livförsäkringsbolag skall ligga till grund för placeringsreglerna för kapitalförvaltningen inom premiereservsystemet. Enligt inspektionen torde det inte gå att förena arbetsgruppens önskemål om en mångfald av kapitalförvaltare med speciella inriktningar och riskprofiler med de placeringsregler som skall gälla för traditionella livförsäkringsbolag.

Enligt Finansinspektionens mening är kravet på en avkastningsgaranti svårt att förena med kravet på att den enskilde skall ha valfrihet att flytta kapitalet mellan olika förvaltare. Risken för tidig flyttning leder till att likviditeten i förvaltningen måste hållas hög vilket sänker kapitalavkastningen. Omflyttning av kapital kan leda till realisationsförluster som drabbar avkastningen av kapitalet, vilket i sin tur kan innebära att avkastningsgarantin inte kan uppnås för kvarvarande pensionssparare hos kapitalförvaltaren. Rätten till omplacering är således enligt inspektionens mening inte förenlig med kravet på en lägsta avkastning om inte staten via statsbudgeten eller i annan form är beredd att kompensera pensionsspararna för eventuella underskridanden av avkastningsgarantin. Det är enligt inspektionens mening inte rimligt att till priset av en lägre avkastning införa en obligatorisk rätt till flyttning av pensionssparande.

I stället skulle det enligt inspektionen framstå som naturligt att pensionssparama gavs möjliget att till ett pris välja vilken typ av långfristighet i kapitalförvaltningen som de önskade.

I Finansinspektionens egen modell till förvaltning av medlen inom premiereservsystemet föreslås att avkastningsgarantin får formen av den typ av garanti som finns i traditionell livförsäkring och som inte ger någon rätt till fri omplacering. Enligt denna modell skall pensionsspararen kunna avbryta sitt pensionssparande och byta livförsäkringsbolag. Enligt inspektionen medför den modifierade modellen att pensionskapitalet kommer att bli av mer långsiktig natur, vilket på ett samhällsekonomiskt bättre sätt främjar stabilitet och riskkapitalförsörjning på de finansiella marknaderna.

Inspektionen anför beträffande hanteringen av arvsvinster inom premiereservsystemet att det i arbetsgruppens förslag inte angetts hur en återkanalisering av medel från Riksförsäkringsverket till kapitalförvaltarna skall gå till för det fall det byggs upp ett överskott av medel hos verket. Även *Försäkringsförbundet* framför kritiska synpunkter på arbetsgruppens förslag i denna del.

De farhågor som Finansinspektionen framför beträffande kombinationen av avkastningsgaranti och långtgående rätt till byte av kapitalförvaltare delas av flera andra remissinstanser, bl.a. *Försäkringsutredningen och Försäkringsförbundet*. Utredningen anför att den förmodligen inte själv kommer att föreslå att en lagfäst rättighet för försäkringstagarna att byta bolag skall införas beträffande frivilliga försäkringar.

Enligt Försäkringsutredningen är det för frågan om fördelning av överskott i kapitalförvaltningen avgörande om premiereservmedlen skall vara avskilda från kapitalförvaltarens tillgångar eller om medlen skall redovisas tillsammans med förvaltarens egna medel. Om sistnämnda modell blir möjlig kan enligt utredningen kraven på öppen redovisning av avkastning och administrationskostnader knappast anses tillräckliga och det är från konsumentsskyddssynpunkt väsentligt att det tydligt framgår vilka medel som tillhör försäkringstagarna och vilka som utgör kapitalförvaltarens.

Försäkringsutredningen delar arbetsgruppens bedömning att förslagen i departementspromemorian Placeringsregler för försäkringsbolag (Ds 1993:57) bör kunna ligga till grund för placeringsregler också i ett obligatoriskt system. Enligt utredningen kan begränsningar av placeringar i utländsk valuta komma i konflikt med försäkringstagarintresset. Liknande synpunkter framförs av *Försäkringsförbundet*. *Riksgäldskontoret* instämmer i att livförsäkringsbolagens placeringsregler bör vara riktlinje för placeringsreglerna inom premiereservsystemet.

Försäkringsförbundet framhåller vidare att det i och för sig inte är någon tvekan om att många försäkringstagare föredrar en viss avkastningsgaranti. Enligt förbundet bör emellertid försäkringstagarna själva få avgöra vilken försäkringsprodukt de vill ha. Förbundet pekar på att det under de senaste åren skett en betydande och varierad produktutveckling inom livförsäkringsområdet för att tillfredsställa marknadens krav. Bl.a.

finns det sedan några år tillbaka fondförsäkringar som alternativ till vanliga pensionsförsäkringar.

Riksskatteverket har svårt att förstå att kapitalförvaltarna skulle kunna åläggas att ge en viss garanterad avkastning eftersom förvaltaren inte är försäkringsgivare. Enligt *Konkurrensverket* bör inte kravet på garanterad avkastning i onödan undergräva förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Verket anser att det finns en risk för att en för hög värdering av säkerhetsintresset innebär att små och medelstora företag som har mest att vinna på en väl fungerande kapitalmarknad misskrediteras. *Statskontoret* ser en fara i att ha en obligatorisk omplaceringsrätt eftersom förvaltarna tvingas till kortfristiga placeringar för att kunna svara mot tillfälligt misstroende. Enligt kontoret är det av stor betydelse att investeringar och riskkapitalförsörjning görs mer långfristiga.

Svenska Bankföreningen anser att kapitalförvaltarna inte skall vara tvingade att utlova någon garanterad avkastning, eftersom detta dels skulle försvåra byte av förvaltare, dels vara oförenligt med placeringar i exempelvis värdepappersfonder. Inte heller skall premiereservsystemet tyngas av placeringsregler som påminner om livförsäkringsbolagens nuvarande placeringsregler utan samma regelverk som inom det individuella pensionssparandet bör gälla. Enligt föreningen – som är positiv till förslaget om byte av förvaltare – förutsätter detta system att pensionstagarna endast får den faktiska avkastningen av placeringen och att förslaget om garanterad avkastning minskar möjligheten att flytta kapitalet mellan förvaltarna.

Företagarnas Riksorganisation menar att de riktlinjer för förvaltning av premiereservmedlen som anges i betänkandet ger intryck av en alltför stark markering av säkerhet.

Skälen för regeringens bedömning: Genom framför allt pensionssparandet i fondförsäkringar och det individuella pensionssparandet finns det på den privata marknaden redan stora möjligheter att välja pensionssparande som innebär stora skillnader i risktagande. Den som önskar kan inom dagens privata system således välja att placera sina pensionssparmedel i tillgångar som inte innebär någon garanterad avkastning utan i stället ett mer eller mindre stort mått av risktagande.

Mot bakgrund härav och då premiereservsystemet föreslås bli en del av ett allmänt pensionssystem inom vilket det inte kan accepteras att det finns risk för att alltför stora skillnader i pensionsnivåer uppstår beroende på vilken kapitalförvaltare den enskilde försäkringstagaren väljer har arbetsgruppens ansett att premiereservsystemet skall omfattas av en viss garanterad avkastning.

Den grundläggande syn på förvaltning av pensionsmedel som arbetsgruppen ger uttryck för delas av regeringen. Flera av remisstanserna har emellertid med kraft framhållit att det kan finnas problem med att ha en garanterad avkstning i kombination med dels en obligatorisk bytesrätt av kapitalförvaltare, dels en försäkringsgivare som inte ansvarar för kapitalförvaltningen. Regeringen har respekt för de farhågor som finns bland remissinstanserna om att en olycklig kombination av principer –

som var för sig bör eftersträvas - kan leda till resultat som inte är önskvärda vare sig för försäkringstagaren eller kapitalförvaltaren.

Enligt arbetsgruppen bör det finnas möjlighet för den enskilde försäkringstagaren att byta kapitalförvaltare och därvid flytta behållningen på sitt premiereservkonto. Flera remissistanser har framhållit att en obligatoriskt rätt till byte av kapitalförvaltare beträffande redan avsatta medel kan medföra betydande olägenheter för försäkringstagarna. Bl.a har det framförts farhågor om att likviditeten i kapitalförvaltningen måste hållas hög vilket sänker kapitalavkastningen. Omflyttning av kapital kan enligt några remissinstanser leda till realisationsförluster som drabbar avkastningen av kapitalet, vilket i sin tur kan innebära att avkastningsgarantin inte uppnås för kvarvarande pensionssparare hos kapitalförvaltaren. Från remissinstanserna har varnats för att Riksförsäkringsverket i en sådan situation kan utsättas för betydande krav på att kompensera de drabbade pensionstagarna.

Enligt regeringens bedömning finns det en sådan tyngd i de skäl mot att införa avkastningsgaranti i kombination med en obligatorisk bytesrätt som remissinstanserna anfört att frågan bör utredas vidare med utgångspunkt från bl.a. den grundläggande syn på förvaltning av pensionsmedel som vi tidigare redovisat. Därvid bör övervägas om inte de skyddsintressen som ligger i en avkastningsgaranti kan tillgodoses på ett lika ändamålsenligt sätt genom placeringsreglernas utformning. Som vi redogör för i det följande bör placeringsreglerna inom premiereservsystemet utformas med utgångspunkt från livförsäkringsbolagens placeringsregler. Regeringen avvisar liksom arbetsgruppen tanken på att staten skall stå som yttersta garant för pensionen inom premiereservsystemet.

Enligt arbetsgruppen bör ett av de grundläggande kraven som måste ställas på kapitalförvaltarna vara att de kan hantera de risker som kommer att vara förenade med förvaltningen. De risker som försäkringsbolag utsätts för i sin livförsäkringsverksamhet är försäkringsmässiga risker och finansiella risker. Eftersom försäkringsfunktionen skall hanteras centralt av Riksförsäkringsverket, kommer förvaltare av premiereservmedel inte att utsättas för försäkringsmässiga risker. De risker som måste hanteras i kapitalförvaltningen blir därför enbart de finansiella riskerna vilka kan indelas i bl.a. ränte-, valuta-, likviditets-, inflations- och kreditrisker. Enligt arbetsgruppen kommer de finansiella riskerna förmodligen, på samma sätt som i dag gäller för försäkringsbolagen, att bli svåra att hantera, bl.a. beroende på den avkastningsgaranti som måste lämnas på de förvaltade medlen.

Arbetsgruppen har vidare anfört följande. Eftersom det i många fall rör sig om mycket lång tid mellan avsättning och utbetalning av förvaltade medel innebär detta att kapitalförvaltaren under lång tid måste förränta de inbetalda medlen till minst den garanterade räntan. Det innebär bl.a. att hela avkastningen på de förvaltade medlen inte kan gottskrivas försäkringstagarnas pensionskonton. Kapitalförvaltaren måste ha en buffert mot att avkastningen enstaka år kan understiga den garanterade nivån.

Utöver vad som nu angetts måste enligt arbetsgruppen flera faktorer beaktas när det gäller vilka slag av institut som kan komma i fråga som förvaltare av medel inom premiereservsystemet.

Regeringen delar i allt väsentligt arbetsgruppens bedömning av vilka krav som bör ställas på kapitalförvaltaren. Den närmare regleringen av dessa krav bör dock utredas vidare varvid det kommer att vara av betydelse hur den ovan nämnda frågan om olika metoder för att skydda försäkringstagarnas medel - genom placeringsreglernas utformning eller avkastningsgaranti - löses.

Livförsäkringsbolagen bör med tanke på den verksamhet som där bedrivs och den kompetens som finns i bolagen vara väl lämpade att delta i förvaltningen av medel inom premiereservsystemet. Beträffande andra förvaltare finns banker och värdepappersbolag med erfarenhet från det individuella pensionssparandet. Utanför aktörerna på de finansiella marknaderna har arbetsgruppen föreslagit att företag, kommuner och organisationer i någon form bör kunna delta i förvaltningen av medlen inom premiereservsystemet utan att direkt sköta själva förvaltningen. Mot detta har några remissinstanser rest invändningar bl.a. med innebörd att kapitalförvaltningen bör vara förbehållen förvaltare som är underkastade regler om riskspridning.

Regeringen ser inga principiella hinder mot att tillåta organisationer m.fl. att delta i förvaltningen på det sätt som arbetsgruppen föreslagit, under förutsättning att det inte kommer att gälla några särregler för dessa kapitalförvaltare. Några förslag i denna del lämnas dock inte nu eftersom ett ställningstagande till frågorna om vilka som kan komma i fråga som kapitalförvaltare och förvaltningens närmare utformning måste föregås av fortsatt utredningsarbete.

Arbetsgruppen har föreslagit att en del av avkastningen bör tillfalla förvaltaren för att det skall finnas ekonomiska drivkrafter för etablering som kapitalförvaltare. Enligt arbetsgruppen bestäms storleken på denna "avkastningsmarginal", som inte gottskrivs försäkringstagarna, på marknadsmässiga grunder genom en effektiv konkurrens mellan olika kapitalförvaltare. För att en effektiv konkurrens skall etableras bör enligt arbetsgruppen ställas krav på en öppen redovisning av den avkastning som uppnåtts och hur stora administrationskostnader förvaltningen förenats med.

Arbetsgruppen har, vilket påpekats av remissinstanserna, inte närmare utvecklat om premiereservmedlen skall vara avskilda från kapitalförvaltarens tillgångar eller om medlen skall redovisas tillsammans med förvaltarens egna medel.

Enligt regeringens bedömning bör frågan om "avkastningsmarginal" utredas vidare tillsammans med den hithörande frågan om i vilken form förvaltningen skall ske. De tänkbara alternativ för utformningen av förvaltningen som bör utredas är att kapitalförvaltaren fungerar som ett fondbolag, dvs. förvaltar en fond som ägs av den som skjutit till kapitalet eller som ett livförsäkringsbolag där medlen tillhör kapitalförvaltaren och där den enskilde endast får en fordran mot förvaltaren.

För att upprätthålla konkurrensneutralitet mellan statliga och privata kapitalförvaltare skall det ställas krav på att de statliga kapitalförvaltarnas egna kapital ger en marknadsmässig avkastning och att denna tillförs staten såsom ägare. Till skillnad mot vad som kommer att gälla för de privata kapitalförvaltarna får staten som ägare inte tillgodogöra sig någon avkastning utöver den på eget kapital. Avkastning därutöver bör i stället försäkringstagare. I kombination med möjligheten att fritt byta kapitalförvaltare ger vad som nu sagts en garanti för att vinsterna i förvaltningen inte blir alltför stora.

Regeringen gör den bedömningen att utformningen av reglerna i dessa hänseenden närmare får bestämmas under den fortsatta beredningen av ärendet. Det är därvid av största vikt att reglerna utformas på sådant sätt att kravet på konkurrensneutralitet mellan privata och statliga kapitalförvaltare fullt ut upprätthålls.

Inom AP-fondens organisation finns en betydande kompetens och erfarenhet av omfattande kapitalförvaltning. Det är viktigt att dessa resurser tas till vara vid utformningen av den statliga kapitalförvaltningen. Emellertid är det fråga om att inrätta inte en eller några få stora statliga kapitalförvaltare utan ett flertal mindre sådana förvaltare. De statliga kapitalförvaltarna skall i sin förvaltning vara fristående från varandra och helt oberoende av statsmakterna. Det kan vara naturligt att särskilt den förvaltning som sker hos de statliga kapitalförvaltare som inte väljs aktivt av försäkrade bedrivs inom AP-fondens ram. Den närmare utformningen av hur denna förvaltning skall organiseras får ske efter det att frågan utretts vidare.

Den motsatsställning som arbetsgruppen har sett i att ha en viss garanterad avkastning samtidigt med en mångfald kapitalförvaltare bör få sin lösning i princip på det sätt som arbetsgruppen har föreslagit, nämligen att intresset av en mångfald i kapitalförvaltningen får ge vika för det intresse av säkerhet - tillgodosett genom avkastningsgaranti eller säkra placeringsregler - som bör omgärda förvaltningen av medel inom premiereservsystemet. Regeringen anser emellertid att denna princip inte får drivas så långt att de syften om mångfald i kapitalförvaltningen som ligger bakom vårt förslag att inte sammanföra försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionen undergrävs. Detsamma gäller möjligheten för försäkringstagaren att aktivt delta i förvaltningen av pensionsmedlen och andra närstående frågor som arbetsgruppen pekat på i sitt betänkande.

Enligt arbetsgruppen bör medlen inom premiereservsystemet inte utsättas för alltför stort risktagande. Regeringen, som nu inte avser att lägga fram något förslag till placeringsregler, delar denna bedömning och anser att riktlinjerna för det fortsatta arbetet med placeringsreglerna bör utgöras av de placeringsregler som gäller för livförsäkringsbolagen.

I departementspromemorian Placeringsregler för försäkringsbolag (Ds 1993:57) föreslås att försäkringsbolagens placeringsregler ändras från den 1 januari 1995. Ändringsförslagen är föranledda av att Sverige genom sin anslutning till EES är skyldigt att införliva EG:s tredje skadeförsäkringsdirektiv (92/49/EEG) och tredje direktiv för livförsäkring (92/96/EEG) med svensk rätt. I promemorian görs en genomgång av de nuvarande

placeringsreglerna. Därvid konstateras att dessa inte möjliggör för livförsäkringsbolagen att bedriva kapitalförvaltning på ett sätt som är förenligt med de krav som försäkringstagarna kan förväntas ställa på bolagen. Att en effektiv förvaltning till viss del ändå varit möjlig, beror på att livbolagen kunnat kringgå lagstiftarens mening och skapat större utrymme för de s.k. fria medlen för vilka restriktionerna om placering i särskilt säkra tillgångar inte gäller. Därigenom har livbolagen lyckats skapa väldiversifierade riskbärande portföljer.

I departementspromemorian anges att en utgångspunkt vid utformningen av de nya placeringsreglerna för försäkringsbolagen är att reglerna skall avse endast skyddsvärda medel, dvs. medel som på ett eller annat sätt förespeglats försäkringstagarna. Övriga medel bör lämnas fria från formella placeringsrestriktioner. Förslagen i promemorian bygger på principerna om riskspridning och matchning av tillgångarna i förhållande till gjorda åtaganden i syfte att minimera riskerna. Genom de föreslagna reglerna kommer skuldtäckning att kunna ske i flera tillgångsslag än för närvarande.

Enligt regeringens mening bör, för det fall förslagen i departementspromemorian blir gällande lag, dessa regler i stället för de nuvarande placeringsbestämmelserna utgöra förebild för utformningen av placeringsreglerna inom premiereservsystemet.

Med hänsyn till omfattningen på det kapital som medlen inom premiereservsystemet sammantaget så småningom kommer att omfatta, kan det finnas skäl att överväga starkare restriktioner för placeringar i tillgångar i utlandet eller i utländsk valuta, i den mån detta är förenligt med EES-avtalets regler. Utgångspunkten bör vara AP-fondens regler för utlandsplaceringar. Motiven för en sådan starkare begränsning av utlandsplaceringar är dels att undvika ett valutautflöde, dels att vi ser det som en uppgift för premiereservsystemet att tillföra kapital till den svenska kapitalmarknaden.

Den fonduppbyggnad som beräknas ske inom premiereservsystemet är relativt omfattande. I fullfunktionsstadiet motsvarar fondernas behållning 50 % av BNP. Det finns därmed risk för att premiereservsystemet ger upphov till alltför stora institutionella placerare. Det därför angeläget att undvika att enskilda kapitalförvaltare blir alltför stora eller får ett betydande ägarinflytande i enskilda företag.

Flera remissinstanser har anmärkt att det inte klart framgår hur arbetsgruppen tänkt sig omfördelningen mellan kapitalförvaltarna till följd av s.k. arvsvinster inom systemet. Arbetsgruppen har enligt, remissinstanserna, inte uttalat sig i frågan om förslaget innebär att det hos Riksförsäkringsverket skall byggas upp ett buffertkapital liknande det som finns hos livförsäkringsbolagen. Enligt arbetsgruppen skall för det fall en s.k. arvsvinst uppkommer när någon avlider resterande kapital på den avlidnes pensionskonto tillfalla hela kollektivet och således fördelas på alla kapitalförvaltare. Omfördelning och utjämning av försäkringsmässiga risker bör enligt arbetsgruppen handhas av Riksförsäkringsverket.

Regeringen gör, mot bakgrund av den kritik som framförts från remissinstanserna, den bedömningen att den närmare utformningen av

hur arvsvinster skall hanteras inom premiereservsystemet får ske under det fortsatta utredningsarbetet. Utgångspunkten bör därvid vara att Riksförsäkrinsverket centralt skall hantera de över - respektive underskott som uppkommer på grund av dödsfall bland försäkringstagarna.

7 Delning av pensionsrätt mellan makar, m.m.

7.1 Ett system för delning av intjänad pensionsrätt

Regeringens förslag: Makar som båda är födda år 1954 eller senare skall kunna dela pensionsrättigheter, som framöver tjänas in inom det reformerade pensionssystemet. Delning skall vara frivillig och ske fortlöpande, år för år under tiden för äktenskapets bestånd så länge utträde ur systemet inte anmälts.

De ålderspensionsrättigheter som två makar intjänat i det reformerade pensionssystemet ett år läggs samman och delas på så sätt att vardera maken som pensionsrätt för året tillgodoförs i princip hälften. Det värde som överförs från en man till en kvinna räknas ned med hänsyn till kvinnors längre medellivslängd. Pensionsrätt överförd från en kvinna till en man räknas upp i motsvarande mån.

Anmälan om delning skall göras gemensamt av makarna och får till följd att delning börjar äga rum fr.o.m. året därefter. Anmälan om utträde kan göras ensidigt av en make/maka med verkan fr.o.m. året därefter.

Även makar som är födda under åren 1935 - 1953 bör enligt särskilda regler få dela pensionsrättigheter intjänade inom det reformerade pensionssystemet.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Pensionsarbetsgruppen har dock föreslagit att delningssystemet skall stå öppet endast för makar som båda är födda år 1954 eller senare.

Remissinstanserna: Riksförsäkringsverket (RFV) och Finansinspektionen tillstyrker Pensionsarbetsgruppens förslag. *RFV* anser att förslaget i någon mån innebär en välmotiverad återgång till insikten att familjen ofta fungerar som en ekonomisk enhet. Enligt *Finansinspektionen* bör dock konsekvenserna av en momentan delning utredas ytterligare, liksom även möjligheten till delning för alla åldersgrupper som omfattas av premiereservsystemet.

Förslaget lämnas utan invändningar av Försäkringsanställdas förbund och PRO. *Statens löne- och pensionsverk* har inga invändningar mot förslaget men framhåller att det är nödvändigt att det sparas uppgifter om hur stor den delade pensionen skulle ha varit utan delning för att undvika att en make som avstått halva sin pension får avståendet kompenserat med en i motsvarande mån större avtalspension. Även *LO* accepterar

förslaget, även om LO anser att förändringen inte är särskilt angelägen. LO framhåller vikten av att uträkningen av makarnas pensionsrätt sker på strikt försäkringsteknisk grund, eftersom andra försäkrade i annat fall skulle få betala mer därför att mannen i vissa familjer väljer att dela pensionsrätt.

Också *Försäkringskasseförbundet (FKF)* tillstyrker förslaget om än med tveksamhet. Enligt förbundet har ett delningsinstitut med största sannolikhet spelat ut sin roll för makar som är födda år 1954 och senare. FKF efterlyser ytterligare utredning beträffande konsekvenserna av delning av pensionsrätt för förtids- och efterlevandepension. Förbundet understryker också vikten av korrekt information till berörda. I viss mån liknande synpunkter anförs av Länsstyrelsen i Västernorrlands län, som menar att ett delningssystem nu inte kan vara lika angeläget som tidigare men framhåller att delning dock i det enskilda fallet kan ha betydelse. Länsstyrelsen förutsätter emellertid att en delning inte påverkar pensionssystemet i övrigt.

Försäkringsöverdomstolen redovisar ingen bestämd uppfattning om förslaget och anför att domstolen visst kan tänka sig att det någon gång kan framstå som en fördel att möjlighet till delning av pensionsrätt föreligger. Domstolen är dock tveksam till om sådana fall i realiteten kommer att bli så många att det är befogat att komplicera pensionssystemet med dessa krångliga regler. För unga kan anvisas samma lösning som för äldre, nämligen att låta pensionen ingå i bodelning.

Statskontoret menar att målet om jämställdhet mellan könen bäst åstadkoms genom att kvinnors möjlighet att förvärvsarbeta förbättras, att lönestrukturen förändras samt att familjeinkomsten i pensionshänseende ses just som en familjeinkomst. I det perspektivet kan eventuellt övervägas att göra delningen av de intjänade pensionsförmånerna mellan makar obligatorisk med möjlighet att avtala om annan lösning.

TCO noterar att förslaget om delning av pensionsrätt mellan makar bara undantagsvis kommer att få betydelse. Enligt TCO kommer man att behöva avråda från delning i alla fall där den tilldelade makens pensionsrätt är så låg att hon eller han skulle komma i åtnjutande av utfyllnad till garantinivå. En enklare metod än delning vore enligt TCO sannolikt att medge avdrag vid beskattningen också för premie till makes pensionsförsäkring. TCO menar vidare att samboende bör likställas med gifta när det gäller rätten till delning av pensionsrätt.

Sistnämnda uppfattning delas av Centerkvinnorna och Liberala ungdomsförbundet. Jämställdhetsombudsmannen ställer sig också frågande till att delningsrätten enbart skall gälla gifta par.

Vissa justeringar av förslaget förordas av en del remissinstanser, som i och för sig tillstyrker en ordning med delning av pensionsrätt.

Föreningen för Svenskar i världen, Husmodersförbundet Hem och Samhälle och Moderata kvinnoförbundet menar att systemet bör vara obligatoriskt. Detta anser även Statskontoret och Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige.

Lantbrukarnas Riksförbund och Haro - Riksorganisationen för Valfrihet, Jämställdhet och Föräldraskap skulle helst se att även makar födda

före år 1954 kunde beredas möjlighet till delning av pensionsrätt. Också Stockholms universitet anser att rätten att dela pensionsrätt bör utökas och gälla även för dem som är födda åren 1935 - 1953.

Försäkringsförbundet framhåller att om två procent avsätts till premiereserven för alla födda år 1937 eller senare så kan delning av pensionsrätt intjänad efter år 1994 medges även för makar födda år 1937 eller senare. *Folksam* anser att frågan om delningsrätt behöver utredas vidare, dels på grund av att delning i många fall kan bli ett instrument för framtida skatteplanering, dels på grund av att en försäkrad, som finner att hälsan sviktar, kan anse det fördelaktigt att föra över så mycket pensionsrätt som möjligt på en friskare make. Detta kan resultera i en allmän fördyring av pensionssystemet. Folksam framhåller vidare att införande av delning av pensionsrätt riskerar att driva utvecklingen mot minskad ekonomisk självständighet för kvinnor.

En del remissinstanser har av olika skäl ställt sig kritiska till förslaget om delning.

Riksskatteverket (RSV) framhåller att effekterna av delning av pensionsrätt kommer att bli nog så svåröverskådliga. Enligt RSV skulle effekterna bli mer förutsägbara om garantipension beräknas utan hänsyn till vid delning överlåten respektive mottagen pensionsrätt.

Förslaget om nedskrivning respektive uppskrivning av värdet av överförd pensionsrätt med hänsyn till mäns och kvinnors olika genomsnittliga livslängd avstyrks av Jämställdhetsombudsmannen, TCO och Moderata kvinnoförbundet.

Pensionsarbetsgruppens förslag avvisas av Socialdemokratiska kvinnoförbundet, som finner det konservativt och gammalmodigt samt byggande på en konventionell familjesyn. Socialdemokratiska studentförbundet framför liknande synpunkter och menar att om ett system med delad pensionsrätt införs, bör detta inte begränsas till att gälla inom äktenskapet. Även Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott avvisar helt tanken av delvis samma skäl. Enligt utskottet innebär förslaget om delning av pensionsrätt ett stort steg tillbaka i jämställdhetshänseende och att kvinnor premieras för vård av frisk make.

Även *Sveriges demokratiska ungdomsförbund* framför kritik mot möjligheten till pensionsdelning och menar att förslaget innebär att omständigheterna för den ekonomiskt svagare parten blir absurda, i synnerhet då en av makarna när som helst kan bestämma att delningen skall upphöra. Den i familjen med lägst inkomst, i de allra flesta fallen kvinnan, kommer enligt SSU i en omöjlig situation när det gäller att årligen "förhandla" om pensionspoängen.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om införande av en ordning för delning av pensionsrätt mellan makar i det nuvarande ålderspensionssystemet har alltsedan de första åren efter införandet av ATP-systemet aktualiserats och prövats i olika sammanhang. Till grund för den diskussion som förts har främst legat en önskan att försöka åstadkomma regler till skydd för kvinnor som vid pensioneringen kan drabbas svårt i ekonomiskt avseende om ett tidigare äktenskap då är upplöst.

De nuvarande reglerna inom det allmänna pensionssystemet tillåter inte att intjänade pensionsrättigheter överförs från en make till den andra. Det finns inte heller någon sådan möjlighet vad gäller pensionsrättigheter inom avtalspensioneringarna. Dessa pensionsrättigheter betraktas inte heller som en tillgång i makarnas gemensamma bo enligt äktenskapsbalkens bodelningsregler. Detta medför att det saknas förutsättningar att beakta värdet av dem vid den bodelning som vanligtvis äger rum vid upplösningen av ett äktenskap (10 kap. 3 § andra stycket äktenskapsbalken).

Detsamma gäller numera enligt huvudregeln för frivilliga, individuella pensionsförsäkringar. Någon överföring av den pensionsrätt som de representerar eller värdet av den kan alltså i princip inte göras. Det finns emellertid ett undantag. Detta undantag gäller - förutom de nämnda frivilliga, individuella pensionsförsäkringarna - medel på pensionssparkonto enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande (10 kap. 3 § tredje stycket äktenskapsbalken) och innebär att dessa former av pensionsrättigheter på grund av en jämkningsregel i fjärde stycket i samma paragraf helt eller delvis kan ingå i en bodelning om det med hänsyn till äktenskapets längd, makarnas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt skulle vara oskäligt att undanta pensionsrättigheten från bodelning. Sådana pensionsrättigheter kan också ingå i bodelningen om makarna är överens om detta (10 kap. 4 § äktenskapsbalken).

Pensionsrättigheter inom den allmänna pensioneringen och inom avtalspensionssystemen kan således i dag inte ge upphov till ålderspension för någon annan än den som har tjänat in den. Även pensionsrättigheter i övrigt hålls utanför den ekonomiska uppgörelse som i allmänhet sker makarna emellan vid upplösningen av ett äktenskap.

Bakgrunden till de diskussioner om delning av pensionsrätt som har förts under de gångna decennierna är i huvudsak följande. Den traditionella fördelningen av arbetsuppgifterna inom familjen - som sannolikt kommer att gälla även viss tid framöver, om än i successivt allt mindre utsträckning - innebär att kvinnan oftast är den som tar det huvudsakliga ansvaret för barnen och hemmet. Hon avstår kanske från förvärvsarbete helt eller delvis under en ibland rätt lång tid. I sin tur kan detta medföra att hon även senare i livet får lägre inkomster än om hon från början satsat på en egen yrkeskarriär. Kvinnan tjänar härigenom inte in pensionsrättigheter i sådan omfattning att hennes ålderspension motsvarar mannens. Att kvinnan avstår från inkomster under vissa tider för att ta hand om barn och hem förutsätter i allmänhet att mannen samtidigt förvärvsarbetar i full utsträckning.

Under den förvärvsaktiva tiden fungerar familjeekonomin, trots att kvinnan avstår från inkomster, genom att mannen bär en förhållandevis större del av försörjningsbördan. Dessutom utgår säkerligen de flesta kvinnor och män i denna situation — om de alls funderar över det framtida pensionsutfallet — från att makarna även efter ålderspensioneringen skall leva på samma standard och dela på de ekonomiska resurser som finns. Om makarna sedan skiljer sig — kanske efter ett

långvarigt äktenskap — har kvinnan generellt sett relativt små möjligheter att bättra på sitt eget pensionsskydd. Detsamma gäller för det fall att mannen avlider före kvinnan. Att de nuvarande reglerna inte tillåter att pensionrättigheter kan föras över från den ena maken till den andra ens om de är överens om det innebär alltså att kvinnan vid en äktenskapsskillnad eller ett dödsfall går miste om den ekonomiska trygghet på ålderdomen som hon kan ha sett fram mot.

Pensionsberedningen redovisade i sitt slutbetänkande Allmän pension (SOU 1990:76) ingående överväganden i frågan om delning av pensionsrätt mellan makar.

Pensionsberedningen ansåg att det - främst vid skilsmässa - fanns beaktansvärda och tungt vägande skäl för ett system för likadelning mellan makar av den ATP-rätt de tjänat in under äktenskapet. Beredningen fann emellertid att det fanns såväl principiella skäl som betydande tekniska svårigheter som starkt talade mot en ordning för delning av pensionsrätt inom dagens ATP-system. Även kostnadsmässiga skäl anfördes som argument mot en sådan ordning. Något förslag om delning lades därför inte fram.

I stället ansåg Pensionsberedningen att lösningar skulle kunna sökas genom att pensionsrätt inom ATP och de kollektivavtalsreglerade tjänstepensioneringarna på samma villkor som frivilliga, individuella pensionsförsäkringar helt eller delvis skulle kunna beaktas i en bodelning efter äktenskapsskillnad. Beredningens rekommendation har dock inte föranlett några vidare åtgärder.

Med ett reformerat pensionssystem, som är uppbyggt enligt de principer som här föreslås, får vissa av de argument som Pensionsberedningen anförde mot en ordning för delning av pensionsrätt en mindre framträdande plats. De tekniska svårigheter som Pensionsberedningen pekade på och som i princip gör det tekniskt omöjligt att införa ett fungerande och kostnadsmässigt rimligt system för delning av pensionsrätt i det nuvarande allmänna pensionssystemet har sin huvudsakliga orsak i ATP-systemets 15- och 30-årsregler. Dessa regler medför att det inte går att fastställa värdet av de under ett eller några år intjänade pensionsrättigheterna förrän vid pensioneringen.

Med ett avgiftsbaserat reformerat pensionssystem uppstår emellertid i princip inte några svårigheter att efter hand bestämma värdet av pensionsrättigheterna. Ur teknisk synvinkel finns det därför inte längre några avgörande hinder mot ett system för delning av pensionsrätt.

Om en ordning för delning av pensionsrätt införs i det reformerade pensionssystemet bör det dock inte komma i fråga att dela pensionsrättigheter intjänade före ikraftträdandet. Ett fritt val för förfluten tid skulle öppna för möjligheter för oönskad spekulation med kostnadsökningar som följd. Endast för tid efter ikraftträdandet av reglerna för delning bör alltså sådan delning kunna äga rum.

Kvinnors förvärvsfrekvens och förvärvsintensitet är i dag förhållandevis hög och närmar sig männens. På sikt kan man sannolikt förvänta sig att kvinnors förvärvsmönster mer och mer kommer att likna mäns. Det kan ändå enligt vår mening på det individuella planet föreligga ett rimligt

behov av en möjlighet för omfördelning av pensionsrättigheter makar emellan. Makarnas valfrihet att fördela arbetsuppgifterna under sin aktiva tid ökar om de ges denna möjlighet att i viss mån disponera över vardera makens pensionsutfall och därigenom uppnå en ungefärligen lika stor egenpension och detta oberoende av förvärvsfrekvens, arbetstid och inkomstnivå.

Pensionsarbetsgruppen har efter att ha vägt in olika argument för och emot ett delningssystem - varvid arbetsgruppens enskilda ledamöter lagt olika tonvikt vid olika aspekter - slutligen stannat för att föreslå att det skall införas ett system för delning av pensionsrätt inom det reformerade pensionssystemet.

Regeringen ansluter sig till denna ståndpunkt. Vi föreslår således att pensionsrätt som under tiden för äktenskapets bestånd tjänas in inom det reformerade pensionssytemet framöver skall kunna delas lika mellan makarna.

Ett system för delning av pensionsrätt kan utformas på olika sätt. När det gäller frågan om grundkonstruktionen är det främst två alternativ som framstår som realistiska: löpande eller momentan delning. Löpande delning innebär att pensionsrättigheterna delas lika makarna emellan år för år och att vardera makens pensionskonton kontinuerligt avspeglar effekterna av delningen. Vid momentan delning däremot registreras på makarnas pensionskonton de pensionsrättigheter vardera maken själv år för år tjänar in och delningen av de under äktenskapet intjänade pensionsrättigheterna sker först vid skilsmässa eller dödsfall.

Pensionsarbetsgruppen har föreslagit en ordning med löpande delning. Detta alternativ ligger i linje med tekniken för tillgodoräknande av pensionsrätt inom det reformerade ålderspensionssystemet i allmänhet. Med denna metod blir de årliga effekterna av delningen tydliga och det framtida pensionsutfallet därmed mer förutsägbart. Detta alternativ har också den fördelen att utrymmet för oönskad spekulation inskränks.

Vi delar därför Pensionsarbetsgruppens uppfattning att en metod med löpande delning är att föredra. Den löpande delningen innebär i princip att de intjänade pensionsrätter som för det aktuella året skall bokföras på vardera makens konton inom fördelnings- och premiereservsystemen läggs samman och delas, i princip på hälften. Kontona inom fördelningssystemet och inom premiereservsystemet behandlas därvid separat. Därefter registreras resultatet av delningen på respektive makes pensionskonton.

Ett system med delning av pensionsrätt bör, på sätt Pensionsarbetsgruppen föreslagit, vara frivilligt. För att delning skall ske bör det krävas att makarna tillsammans anmäler sitt önskemål härom medan det för att delning skall upphöra bör krävas endast att den ena maken anmäler detta. Delning upphör också om äktenskapet upplöses. Anmälan om delning bör få till följd att delning börjar äga rum fr.o.m. året därefter. Anmälan om utträde får verkan fr.o.m. året efter. Det bör anmärkas att delning som vid ett utträde redan har ägt rum inte påverkas av att anslutningen till delningsinstitutet upphör. Upphörandet innebär endast att delning inte skall ske fortsättningsvis.

En fråga som aktualiserats i remissbehandlingen är om även sambor skall kunna omfattas av delningsinstitutet. Med en så stor frivillighet inom delningssystemet som den vi föreslår skulle kunna hävdas att det inte finns tillräckligt starka skäl att ställa sambor utanför delningssystemet. Vi menar emellertid att delning av pensionsrätt har ett samband med äktenskapsbalkens regler om likadelning av makars egendom vid äktenskapets upplösning. Den totala egendomsgemenskap som på grund härav normalt kan sägas föreligga i ett äktenskap föreligger normalt inte i ett samboförhållande, eftersom bodelning mellan sambor endast berör en mycket begränsad del av egendomen i det gemensamma boet. Att möjliggöra delning sambor emellan skulle därför inte stå i samklang med den familjerättsliga lagstiftningens intentioner. Även administrativa skäl talar emot att sambor får omfattas av delningssystemet.

Möjligheten att dela pensionsrätt bör alltså förbehållas makar. Den bör stå öppen för alla gifta par utan några tillkommande villkor. Således bör exempelvis inte ställas krav att de skall ha varit gifta viss minsta tid eller att de har barn tillsammans. Däremot bör krävas att båda makarna är försäkrade för inkomstrelaterad pension i Sverige, dvs. i princip att båda är bosatta här, det eller de år delningen avser.

Alla pensionsrättigheter inom det allmänna ålderspensionssystemet som vardera maken tjänat in under det aktuella året bör omfattas av delningen. Sålunda kommer inte bara ålderspensionsavgifter på förvärvsinkomster och sociala förmåner att omfattas av delningen utan också andra ålderspensionsavgifter. Effekten härav blir att t.ex. avgifter på förtidspensionärers antagandeinkomster kommer att ingå delningen. Även exempelvis pensionsrätt för vård av barn kommer att omfattas av delningen. Detta innebär att sådan pensionsrätt i förekommande fall skall tillgodoräknas före det att delningen verkställs. Detsamma bör gälla för pensionsrätt på grund av värnpliktstjänstgöring.

Eftersom kvinnor genomsnittligt sett har lägre förvärvsinkomster än sina män, medför en likadelning av deras pensionsrättigheter att kvinnornas genomsnittliga pensioner ökar medan männens minskar. I det enskilda fallet kan det dock inträffa att kvinnan har högre förvärvsinkomster än mannen. Även om det primära syftet med en ordning för delning av pensionsrätt är att förbättra pensionsskyddet för kvinnor, ser vi det inte som en nackdel - utan tvärtom som naturligt och önskvärt - att också män kan dra fördel av en sådan ordning.

Kvinnor har på grund av den längre genomsnittliga livslängden längre pensionärstid än män. Pensionsrättigheter som överförs från en man till en kvinna ger således, genomsnittligt sett, upphov till en högre livspension än om pensionsrättigheterna hade stannat kvar hos mannen. Eftersom män genomsnittligt sett har högre förvärvsinkomster än kvinnor, kommer huvuddelen av överföringarna att gå från män till kvinnor. Den ökade kostnaden vid överföring av pensionsrättigheter från män till kvinnor skulle alltså inte till mer än en liten del motsvaras av den kostnadsminskning som en överföring av pensionsrättigheter från kvinnor till män skulle ge upphov till. Rimligtvis bör inte kollektivet av försäkrade eller skattebetalare drabbas av de kostnader som uppstår på grund

av att en del makar vill ordna sina privata, ekonomiska förhållanden på ett visst sätt. För att detta skall kunna undvikas krävs regler som gör att pensionsrättigheter som överförs från en make till den andra hos mottagaren ger upphov till samma livspension, genomsnittligt sett, som de hade gett om de hade stannat kvar hos den ursprunglige innehavaren. En förutsättning för förslagen är därför att kostnaderna för ett system för delning av pensionsrätt inte skall påverka andra än dem som använder sig av systemet. På denna punkt är vi alltså inte beredda att frångå Pensionsarbetsgruppens förslag.

Detta innebär att pensionsrättigheter som genom delning överförs från en man till en kvinna bör reduceras innan de registreras på kvinnans pensionskonton. På motsvarande sätt bör dock pensionsrättigheter som går från kvinnan till mannen räknas upp. Dessa ned- respektive uppräkningsfaktorer bör bestämmas på i princip försäkringsmässiga grunder och kontinuerligt anpassas till framtida förändringar i skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga livslängd. Om skillnaden i medellivslängd framöver skulle bli mindre än i dag, skulle alltså ned- och uppräkningsfaktorerna bli lägre.

Ned- respektive uppskrivning av pensionsrättigheter bör ske såväl inom fördelningssystemet som inom premiereservsystemet.

I likhet med Pensionsarbetsgruppen anser vi inte att delning av andra pensionsrättigheter än de som tjänas in inom den allmänna pensioneringen bör övervägas, varken pensionsrättigheter inom avtalspensioneringarna, frivilliga individuella pensionsförsäkringar eller medel på pensionssparkonto enligt lagen om individuellt pensionssparande.

Skälen härför är bl.a. att avtalspensioneringarna bygger på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Förutsättningarna för dessa regelsystem bör inte annat än undantagsvis ändras lagstiftningsvägen och det bör därför överlämnas till parterna att överväga om pensionsrättigheter inom avtalspensioneringarna framöver skall kunna delas makar emellan. Däremot föreslår vi (avsnitt 7.2 nedan) att bl.a. pensionsrättigheter inom avtalspensioneringarna till följd av ändrade regler i äktenskapsbalken framöver skall kunna beaktas jämkningsvis vid bodelning mellan makarna. Även beträffande frivilliga, individuella pensionsförsäkringar m.m. lämnar vi vissa förslag i det nämnda avsnittet.

Som har konstaterats i det föregående är det i princip tekniskt omöjligt att dela pensionsrätt inom det nuvarande pensionssystemet. Pensionsarbetsgruppen har ansett att det också skulle vara alltför komplicerat att tillåta delning av pensionsrätt från det reformerade pensionssystemet i fall en av eller båda makarna kommer att få ålderspension beräknad såväl enligt det reformerade pensionssystemet som enligt nuvarande regler. Om en make eller båda omfattas av båda systemen uppstår, såvida inte särskilda regler införs för dessa sitiuationer, komplikationer på det sättet att vad en make vinner på delningen inte skulle motsvaras av vad den andra maken förlorar.

Om t.ex. mannen är född år 1945 och kvinnan år 1951 kommer mannen att få 11/20 och kvinnan 17/20 av sin pension beräknad enligt reformerade regler, och resterande delar av sina respektive pensioner

beräknade enligt nuvarande regler. Om pensionsrättigheter inom det reformerade systemet i detta fall överförs från mannen till kvinnan innebär det att mannen får vidkännas förlusten av pensionsrättigheter till 11/20, dvs. till den del hans pension beräknas enligt reformerade regler, medan kvinnan skulle få del av 17/20 av de överförda pensionsrättigheterna. Ett så fördelaktigt utfall av delningen skulle bli kostsamt för pensionssystemet. Om för samma makar delningen i stället skulle utfalla så att pensionsrättigheter överförs från kvinnan till mannen skulle resultatet på motsvarande sätt bli ofördelaktigt för makarna. Kvinnan, som får 17/20 av sin pension beräknad enligt reformerade regler, skulle förlora mer än mannen skulle vinna. Han skulle få endast 11/20 av pensionen beräknad enligt reformerade regler.

En lösning som medför att det som den ena maken förlorar motsvaras av vad den andre maken vinner torde inte vara tekniskt omöjlig att konstruera. Denna metod skulle innebära att endast så många 20-delar av respektive makes pensionsrättigheter som motsvarar det antal 20-delar av ålderspensionen som för den äldsta maken kommer att härröra från det reformerade systemet fick ingå i delningen och att överförda rättigheter därvid räknades om så att vinsten för den ena maken motsvarades av förlusten för den andra.

Vad nu sagts visar att det blir komplicerat att tillåta delning i dessa fall. Inte desto mindre har vi stannat för att det bör övervägas om inte också makar födda under åren 1935 - 1953 skulle kunna omfattas av delningssystemet. Huvudinriktningen bör därför vara att införa ett system för delning av pensionsrätt också för makar födda under åren 1935 - 1953, under förutsättning att det inte visar sig att ett sådant system skulle innebära betydande tekniska komplikationer. Ett sådant system kan ta sikte enbart på pensionsrätt som intjänas inom det reformerade ålderspensionssystemet. Rimligen måste det därför byggas upp med utgångspunkt från att delning kan ske enbart av en så stor andel av den under året intjänade pensionsrätten som motsvarar det antal 20-delar varmed den äldsta av makarna får som ålderspension beräknad enligt det reformerade regelsystemet.

Om ett delningssystem införs även för makar födda före år 1954 kommer kvinnor som i dag är medelålders eller äldre och som typiskt sett har störst nytta av ett system för delning av pensionsrätt också att få tillgång till ett delningssystem. Därmed blir inte systemet, som flera remissinstanser befarat, utan reell betydelse.

Regeringens förslag: Äktenskapsbalkens bodelningsregler anpassas till principerna för det reformerade pensionssystemet. Regler med denna innebörd bör utredas med följande inriktning.

Rätt till pension på grund av frivillig, individuell pensionsförsäkring bör i regel ingå i bodelning efter äktenskapsskillnad. Detsamma bör gälla medel på pensionssparkonto enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.

Övriga former av pensionsrättigheter, dvs. inom avtalspensioneringarna och såvitt gäller ATP enligt nuvarande regler, bör jämkningsvis kunna beaktas vid en bodelning efter äktenskapsskillnad, om det med hänsyn till makarnas förhållanden i det enskilda fallet är uppenbart oskäligt att undanta dem från bodelningen.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslaget att privata pensionsförsäkringar skall göras till giftorättsgods tillstyrks av Finansinspektionen och PRO liksom förslaget om en utvidgning av äktenskapsbalkens jämkningsregler vid bodelning. Även Haro är positiv till detta förslag.

Enligt *Riksskatteverket* bör frågan behandlas i annat sammanhang.

Försäkringsförbundet, som inte kan se varför Pensionsarbetsgruppen lämnar förslag till ändringar i äktenskapsbalken, föreslår som alternativ att make bör kunna göra avdrag för betald premie för pensionsförsäkring som ägs av den andra maken. Om regeln ändå skulle införas anser förbundet att det måste preciseras vilka frivilliga individuella pensionsförsäkringar som avses och att riktlinjer för hur pensionsrättigheten skall värderas måste lämnas.

Svenska Bankföreningen ifrågasätter varför frivilliga och individuella pensionsarrangemang regelmässigt skall ingå i bodelning efter äktenskapsskillnad när delning av pensionsrätt mellan makar i det reformerade ålderspensionssystemet är helt frivillig. Om den föreslagna regeln ändå skulle införas, bör enligt föreningen riktlinjer lämnas för hur pensionsrättigheterna skall värderas.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av det föregående innebär vårt förslag att det är enbart pensionsrättigheter inom det allmänna reformerade pensionsystemet som skall kunna bli föremål för en renodlad delning mellan makar.

Som framhållits tidigare föreligger i dag, utom i undantagsfall såvitt avser frivilliga, individuella pensionsförsäkringar och medel på pensionssparkonto enligt lagen om individuellt pensionssparande, inte heller möjligheter att på annat sätt ta hänsyn till pensionsrättigheter i övrigt vid den ekonomiska uppgörelse makarna emellan som normalt sker vid upplösningen av ett äktenskap. Vi anser emellertid att de principiella synpunkter som ligger bakom förslaget om delning av pensionsrätt inom

det reformerade pensionssystemet delvis bör överföras på dessa andra former av pensionsrättigheter.

Vi föreslår sålunda att rätt till pension på grund av frivilliga individuella pensionsförsäkringar och medel på pensionsparkonto enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande regelmässigt skall ingå i bodelningen efter äktenskapsskillnad.

I det följande redovisar vi riktlinjer som bör ligga till grund för det fortsatta utredningsarbetet i fråga om hur dessa pensionsrättigheter bör beaktas vid bodelning. Mot bakgrund av frågans komplicerade karaktär anser vi att en särskild utredare bör få i uppdrag att utarbeta förslag till de ändringar i äktenskapsbalken som bedöms erforderliga. Arbetet skall bedrivas med sikte på att ett ikraftträdande kan ske den 1 januari 1996.

Frivilliga, individuella pensionsförsäkringar ingår i princip inte i en bodelning efter den ändring som vidtogs i samband med införandet av äktenskapsbalken år 1988. Emellertid kan sådana försäkringar, liksom individuellt pensionssparande, redan enligt dagens bodelningsregler ingå i bodelning under förutsättning att makarna är överens om det eller om det på grund av omständigheterna i det enskilda fallet skulle vara oskäligt att undanta försäkringen eller det individuella pensionssparandet från bodelningen.

Ett väsentligt syfte med den ändring som gjordes i bodelningsreglerna vid tillkomsten av äktenskapsbalken var att åstadkomma likformighet med andra former av pension: folk- och tilläggspension samt avtalspension. När nu reglerna för den allmänna pensioneringen kommer att ändras och delning kommer att medges av pensionsrätt intjänad inom det reformerade ålderspensionsssystemet, föreligger inte längre detta skäl att hålla frivilliga, individuella pensionsförsäkringar utanför bodelningen. Tvärtom finns anledning att ompröva det tidigare riksdagsbeslutet om pensionsförsäkringars behandling vid bodelning just för att åstadkomma en fortsatt parallellitet olika pensionsformer emellan. Samma synsätt bör anläggas på det individuella pensionssparandet.

Utredningsarbetet bör syfta till att utarbeta ett system som innebär att frivilliga, individuella pensionsförsäkringar och medel på pensionssparkonto enligt lagen om individuellt pensionssparande fortsättningvis skall ingå i bodelningen efter äktenskapsskillnad, i huvudsak enligt de regler för pensionsförsäkringar som gällde före år 1988.

När det gäller övriga former av pensionsrättigheter bör utarbetas förslag och tekniska lösningar som innebär att de framöver skall kunna tas i beaktande vid en bodelning - inte regelmässigt men i speciella situationer - nämligen om det med hänsyn till makarnas förhållanden i det enskilda fallet är uppenbart oskäligt att undanta dem från bodelningen. En sådan ordning skulle alltså kunna gälla beträffande pensionsrättigheter inom det hittillsvarande allmänna pensionssystemet och inom avtalspensioneringarna. Den skulle även kunna ta sikte på det reformerade pensionssystemet (för situationer där makarna inte har använt sig av delningssystemet).

Utgångspunkten bör härvid vara att pensionsrättigheter endast i undantagsfall skall kunna beaktas vid en bodelning mot en av makarnas vilja.

Detta skall kunna ske bara när fördelningen av makarnas respektive pensionsskydd sammantaget framstår som uppenbart orimlig, bl.a. i relation till makarnas förhållanden under äktenskapet och de framtida möjligheterna att påverka pensionsskyddet.

Även frågan om hur pensionsrättigheterna skall kunna påverka bodelningen bör penetreras närmare. I princip bör pensionsrättigheterna inverka endast på fördelningen av annan egendom i stort och pensionsrättigheterna som sådana bör alltså inte föras över från en make till en annan.

8 Ålderspension

8.1 Regler för uttag

Regeringens förslag: Ålderspension inom den reformerade pensioneringens fördelningssystem skall kunna tas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels pension tidigast från 61 års ålder. Vid uttag därefter växer pensionen efter de försäkringsmässiga principer som gäller inom det reformerade systemet för varje månad som den lämnas outtagen.

Ett uttag av ålderspension kan återkallas helt eller delvis när den försäkrade så önskar. Han eller hon kan sedan när han eller hon så vill på nytt börja uppbära hela eller del av pensionen.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna välkomnar förslagen till flexibel pensionsålder, bl.a. SACO, SSU, Moderata kvinnoförbundet och Statens löne- och pensionsverk.

Riksförsäkringsverket (RFV) instämmer i arbetsgruppens uppfattning att ingen fast angiven pensionsålder behövs i det reformerade pensionssystemet. Genom att pensionens storlek med automatik anpassas till den faktiska pensioneringstidpunkten ger systemet en naturlig flexibilitet. För den enskilde blir pensioneringstidpunkten ett val, en prioritering mellan tidig pensionsavgång och högre pension. RFV anser det emellertid vara viktigt att konstatera att möjligheten till fritt val inte finns för alla försäkrade. Inom de grupper som har fysiskt slitsamma jobb finns många som inte orkar vara kvar i förvärvslivet till 65 år och än mindre kan välja en senare pensionsavgång.

Även *SACO* framhåller att uttag av ålderspension före 65 års ålder sannolikt kommer att höra till ovanligheterna, eftersom pensionen minskas mer än i dag.

Tillstyrkan lämnas också av *Försäkringsöverdomstolen*, som emellertid menar att bestämt ställningstagande kan tas först när det gjorts klart hur den framtida förtidspensioneringen skall utformas. Även Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Försäkringskasseförbundet (FKF), Försäkringsförbundet och LO tillstyrker förslaget. Samtidigt framhåller *LO* vikten av att socialförsäkringssystemen är så utformade att ingen på grund av sjukdom eller arbetslöshet skall känna sig tvungen att göra ett tidigt uttag av ålderspension. Förslagen vinner anslutning också hos *AMS*, som menar att de bör kunna påverka arbetskraftsutbudet i positiv riktning. AMS betonar att dagens höga arbetslöshet ej får påverka ett nytt långsiktigt pensionssystem utan menar att utgångspunkten i stället måste vara att hög arbetslöshet ej är tolerabel.

Förslaget lämnas utan invändningar också av *PRO*. Inte heller *Konjunkturinstitutet* (KI) invänder mot huvuddragen i arbetsgruppens förslag även om man pekar på en del problem som kan uppkomma. Däremot saknar KI en analys av de anpassningssvårigheter som arbetsmarknaden kan komma att ställas inför om arbetskraftsutbudet i åldersgruppen 60 - 70 år ökar markant till följd av reformen.

En del remissinstanser framhåller att möjligheten till flexibel pensionsålder uppåt i praktiken främst kommer att utnyttjas av grupper med arbeten som inte utsätter arbetstagaren för hårda fysiska och psykiska förslitningar. Detta görs av bl.a. *Konsumentverket*, som tror att denna möjlighet i allmänhet inte kommer att kunna användas av låginkomsttagare. Liknande synpunkter anförs av *FKF*.

Några av remissinstanserna är negativa till förslaget eller delar av det. *TCO* uttrycker kritik och menar att det måste skapas förutsättningar för verkligt flexibel pensionsålder och att pensionsåldern i praktiken måste vara lika flexibel nedåt som uppåt. *Husmodersförbundet Hem och Samhälle* ifrågasätter det rimliga i den stora höjningen av pensionerna i åldern 65 - 70 år. Förbundet förordar i stället en rörlig pensionsålder från 61 till 65 år och då med de förmåner som föreslagits för åldersgruppen 65 - 70 år.

Negativt är också *Försäkringsanställdas förbund*, som framhåller att förslaget om flexibilitet i åldersintervallet 61 - 65 år inte är ekonomiskt genomförbart för den enskilde pensionstagaren.

Även *Kooperativa institutet* framför kritik och hävdar att systemet med flexibel pensionsålder skapar orättvisor för dem som är verksamma i branscher med dåliga arbetsmiljöer.

Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott anser att det inte går att ta ställning till frågan om rörlig pensionsålder förrän förtidspensioneringen är utredd.

De av Pensionsarbetsgruppen föreslagna reglerna för uttag av ålderspension tillstyrks av *PRO*.

TCO godtar att det inte uppställs någon övre gräns för uttag av ålderspension men anser att den nedre gränsen bör vara 60 år.

RFV konstaterar att det med ett pensionssystem utan fast pensionsålder är nödvändigt att ha ett ansökningsförfarande för uttag av ålderspension. Verket ser emellertid ingen anledning till att ta bort ansökningsför-

farandet vid 70 års ålder och menar att principen med ett obligatoriskt ansökningsförfarande bör gälla vid alla åldrar.

Skälen för regeringens förslag: Reglerna för ålderspension bör präglas av flexibilitet och medge ett väsentligt mått av valfrihet för de försäkrade att själva välja tidpunkt för övergång från förvärvsarbete till ålderspension.

Bland remissinstanserna förekommer kritik mot den flexibla pensionsåldern i den meningen att det för de flesta i praktiken är ekonomiskt orealistiskt att ta ut pensionen före 65 år. En viktig princip med vårt förslag är emellertid att pensionskapitalet står i direkt relation till de inbetalade avgifterna och att man därmed får ut lika mycket i pension som man har tjänat in. Ju tidigare uttaget görs desto lägre blir därför pensionen. Den som börjar tjäna in pensionsrätt tidigt hinner å andra sidan tjäna in en viss pensionsnivå snabbare och kan därmed ta ut pensionen tidigare än den som börjar tjäna in sin pension senare. Därmed uppnås en klart större möjlighet till flexibilitet jämfört med vad som gäller i dagens system. Däremot anser vi inte att systemet kan göras så flexibelt så att var och en kan ta ut pensionen vid 61 år utan ekonomiska uppoffringar. För att detta skulle vara möjligt skulle avgiftsuttaget och därmed den ekonomiska uppoffringen under förvärvstiden behöva vara betydligt större. Dessutom torde den genomsnittliga pensionsåldern sjunka, vilket ytterligare skulle försämra försörjningskvoten, dvs. färre yrkesverksamma skall betala pensionerna för fler pensionärer.

Liksom i dag bör det inte ställas några krav på att den försäkrade avstår från förvärvsarbete för att rätt skall föreligga till ålderspension. Inte heller i övrigt bör ske någon prövning mot t.ex. den försäkrades inkomster vid beviljandet av inkomstrelaterad ålderspension.

Den inkomstrelaterade ålderspension som enskilda individer intjänar rätt till inom det allmänna pensionssystemet kommer att bestå av två olika beståndsdelar: pension från fördelningssystemet och pension från premiereservsystemet. I stor utsträckning skall enligt vårt förslag samma regler gälla för uttag av ålderspension inom båda dessa system. I viss utsträckning bör dock speciella bestämmelser gälla avseende rätten att utnyttja premiereservdelen. Dessa särskilda regler, som syftar till att ytterligare öka valmöjligheterna för den enskilde, redogör vi för under avsnitt 8.4.

En förutsättning för rätt till inkomstrelaterad ålderspension inom fördelningssystemet är att den försäkrade har intjänat rätt till sådan pension under åtminstone ett år.

I övrigt bör som villkor för ålderspensionsuttag gälla att den försäkrade har uppnått en viss bestämd nedre åldersgräns. Denna gräns föreslår vi skall bestämmas till 61 år. Rätt till ålderspension skall alltså föreligga tidigast fr.o.m. den månad varunder den försäkrade fyller 61 år.

Om den intjänade pensionen tillsammans med rätt till garantipension understiger en viss fastställd nivå, skall ålderspensionen av administrativa skäl kunna utges som ett engångsbelopp i stället som en periodisk förmån.

Inom det reformerade pensionssystemet behövs inte någon allmän pensionsålder som i dagens allmänna pensionssystem. För att hantera andra delar av pensionssystemet måste dock en normaltidpunkt för övergång till ålderspension - en s.k. garantipensionsålder - finnas. En sådan tidpunkt är t.ex. nödvändig för att avgöra när en förtidspension skall övergå till ålderspension. Regeringen delar arbetsgruppens bedömning att denna tidpunkt skall vara 65 år.

Garantipensionsåldern kommer också att tillämpas som lägsta pensionsålder för personer som har en så låg inkomstrelaterad pension att den tillsammans med garantipension inte skulle nå upp till grundskyddets lägsta nivå. Om en sådan begränsning inte skulle finnas, skulle uttag före 65 år kunna subventioneras med en högre garantipension. Vi anser därför att inkomstrelaterad ålderspension aldrig får tas ut före fyllda 65 år om den inkomstrelaterade pensionen tillsammans med garantipension vid det aktuella tillfället är lägre än grundskyddets lägsta nivå. Detta behandlas närmare i avsnitt 9.2.

Vid uttag av inkomstrelaterad ålderspension från fördelningssystemet bestäms den årliga pensionen till ett belopp som beräknas på grundval av det då aktuella beloppet på fördelningskontot och ett visst delningstal. Tas pensionen ut senare blir delningstalet enligt försäkringsmässiga grunder lägre och den årliga ålderspensionen därmed livsvarigt högre. Dessa beräkningsgrunder syftar till att den sammanlagda ålderspensionen under livet skall bli densamma oavsett när pensionen börjar uppbäras. Beräkningsgrunderna syftar alltså inte, som några av remissinstanserna tycks ha fått intryck av, till att åstadkomma någon medveten förbättring för personer som fortsätter att förvärvsarbeta efter 61 års ålder. De skall i stället bestämmas uteslutande efter försäkringsmässiga utgångspunkter.

Någon övre gräns för hur långt upp i åldrarna pensionen räknas upp försäkringsmässigt skall, som redan föreslagits i avsnitt 4.5, inte finnas. Det blir alltså möjligt att under lång tid vänta med uttaget av pension och på det sättet få en avsevärt förhöjd årlig ålderspension.

Personer som fortsätter att förvärvsarbeta efter 61 års ålder kommer dessutom - oberoende av om de tar ut ålderspension eller inte - att få en högre livsinkomst och därmed tjäna in ytterligare pensionsrätt, som ger upphov till en högre livspension och således också till en större årlig pension. För dem som fortsätter att förvärvsarbeta efter det att de börjat uppbära ålderspension helt eller delvis och som därigenom tjänar in ytterligare pensionsrätt, får årligen göras en omräkning av den utgående ålderspensionen med hänsyn till de nytillkomna pensionsrättigheterna.

Vi föreslår vidare att ålderspension, liksom enligt dagens regler, skall kunna tas ut inte bara som hel pension utan också som partiell pension. I detta hänseende bör ett val kunna göras mellan en fjärdedels, halv och tre fjärdedels ålderspension. I den mån hel pension inte uppbärs, kommer den del av pensionen som lämnas outtagen att räknas upp enligt försäkringsmässiga grunder.

Detta val mellan hel och partiell pension skall i princip kunna göras månad för månad, dvs. ett uttag av hel pension kan återkallas helt eller delvis till nästa månad och den som tagit ut partiell pension en månad skall en kommande månad kunna välja att i stället uppbära hel pension eller annan andel av en partiell pension. Några begränsningar i dessa valmöjligheter bör inte finnas.

Tidpunkten för när en person tar ut sin pension kommer med det föreslagna systemet att variera och inte som i dag vara starkt knuten till en viss ålder. Av detta skäl måste till skillnad mot i dag en ansökan lämnas in för att ålderspension skall kunna betalas ut. Enligt Pensionsarbetsgruppens förslag skall dock pensionen betalas ut automatiskt vid fyllda 70 år om pensionen inte tagits ut tidigare och om inte annat anmälts. Riksförsäkringsverket anser i sitt remissvar att en ansökan alltid skall krävas för att ålderspensionen skall betalas ut. För att inte riskera att någon av oförstånd går miste om sin pensionsrätt anser vi emellertid att pensionen skall betalas ut automatiskt vid 70 år men att pensionären vid detta tillfälle ges möjlighet att anmäla ett senare uttag än vid 70 år. Ålderspensionen bör dock betalas ut automatiskt vid 70 års ålder om inte annat har anmälts.

8.2 Beräkning av pensionsbelopp

Regeringens förslag: Vid fastställande av den årliga ålderspensionen från fördelningssystemet skall den sammantagna pensionsrätten på den försäkrades pensionskonto divideras med ett visst tal, det s.k. delningstalet. Vid bestämmande av delningstalet beaktas återstående medellivslängd vid pensioneringstillfället, befolkningsdödligheten under förvärvsåren, inkomstskillnader mellan män och kvinnor och en viss diskonteringsränta. Ett definitivt delningstal fastställs för varje årsklass vid ingången av det år då personerna i fråga fyller 65 år.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag med undantag för tidpunkten för fastställande av definitivt delningstal.

Remissinstanserna: Förslaget att pensionssystemet genom delningstalet automatiskt skall anpassas till förändringar i medellivslängden tillstyrks av de remissinstanser som har kommenterat frågan. Riksförsäkringsverket och Statens löne- och pensionsverk konstaterar att en fortsatt ökning av medellivslängden leder till en ökning av delningstalet och därmed till en mindre pension vid given pensionsålder, vilket på sikt sannolikt torde medföra att den genomsnittliga pensionsåldern pressas uppåt.

Försäkringsförbundet tar upp de dödlighetsantaganden som skall ligga till grund vid bestämmandet av delningstalet. Pensionsarbetsgruppens förslag innebär att det är ca åtta år gammal dödlighetserfarenhet som skall ligga till grund. Då delningstalet bestäms vid pensioneringstillfället

och pensionen inte blir föremål för någon omräkning med hänsyn till den alltjämt pågående minskningen av dödligheten, finner förbundet att valet av dödlighetsantagande måste övervägas med stor omsorg. Förbundet föreslår som en säkerhetsåtgärd att diskonteringsräntan sänks med en procentenhet. *Riksförbundet PensionärsGemenskap* påpekar att det kan tänkas att de grupper som väljer en tidigare pensionsålder inte har samma återstående livslängd mätt i slutålder som de grupper som skjuter upp sitt pensionsuttag. Av rättviseskäl borde då delningstalet korrigeras för sådana eventuella avvikelser. Förbundet framhåller vidare att detta också skulle bidra till stabiliteten i systemet vid eventuella ändringar i mönstret av vald pensionsålder.

SACO framhåller vikten av att uppräkningen av ålderspension görs på försäkringsmässiga grunder och att även inkomster efter 61 års ålder höjer pensionen.

LO menar att den rent försäkringsmässiga pensionsuträkningen vid uppskjutet uttag, även om den inte leder till högre livspension, synes ge alltför generösa kompensationsnivåer. Enligt LO bör tillkommande pensionsrätt inte kunna intjänas efter 65 års ålder. Från denna tidpunkt skall enligt LO:s förslag tidigare intjänad pensionsrätt räknas upp med den ekonomiska tillväxten minus 1,5 %. LO accepterar dock förslaget om lägre delningstal för den som väljer att skjuta upp pensionsuttaget.

Skälen för regeringens förslag: I det reformerade pensionssystemet skall ålderspensionen från fördelningssystemet - liksom från premiereservsystemet - bestämmas så att sambandet mellan inbetalda avgifter och den utgående förmånen stärks. Ett enkelt sätt att uttrycka ett sådant samband är att de pensionsavgifter som betalats in till fördelningssystemet för eller av individen bokförs på ett konto och den årliga pensionen bestäms som en viss andel av behållningen på kontot, dvs. kontots summa divideras med ett tal, det s.k. delningstalet.

Hur delningstalet bestäms

För att förklara delningstalet kan man utgå från en jämförelse mellan ålderspensioneringens fördelningssystem och ett premiereservsystem. I ett premiereservsystem fonderas individernas avgiftsinbetalningar. Den pension som den försäkrade kommer att uppbära står i proportion till individens hopsamlade pensionskapital. Pensionskapitalet ökar inte bara med avgiftsinbetalningar och ränta, utan också genom att kapitalet för dem som avlider successivt fördelas på de kvarlevande.

I det fördelningssystem som föreslås utgöra huvuddelen av det reformerade pensionssystemet skrivs intjänade pensionsrätter upp i takt med den allmänna inkomstutvecklingen i samhället. Inbetalda avgifter fonderas inte utan används för utbetalningar av ålderspension till de samtida pensionärerna. Med ett stabilt förhållande mellan antalet förvärvsarbetande och antalet pensionärer kan emellertid fördelningssystemet liknas vid ett fonderat system, där "räntan" i systemet motsvaras av indexeringen av pensionsrätterna. Delningstalet kan då bestämmas så att systemet försörjningsmässigt går i princip jämnt ut under dessa förhållanden.

Vid andra demografiska förhållanden, dvs. med förhållandevis få eller många förvärvsarbetande, kan under- eller överskott uppstå inom systemet under en period. Detta är också rimligt, eftersom exempelvis ett ökande antal förvärvsarbetande innebär ett större antal pensionärer i framtiden. Därmed behövs en större fond inom systemet om en önskvärd fondstyrka skall kunna vidmakthållas.

De faktorer som skall påverka delningstalets storlek är följande.

Delningstalet skall bestämmas med hänsyn till *återstående medellivslängd vid pensionstillfället*. Det innebär att individens fiktiva pensionskapital skall fördelas på det genomsnittliga antalet år som han eller hon kan förväntas uppbära pension, vilket motsvarar fördelningen av de avlidnas kapital på de kvarlevande inom premiereservsystemet. Enligt statistik för perioden 1988 – 1992 är den återstående medellivslängden vid 65 år för män och kvinnor sammantaget 17,2 år. En del pensionärer lever längre, andra kortare tid, men i genomsnitt uppbär pensionärerna pension i drygt 17 år.

Delningstalet skall vidare påverkas av *dödligheten under förvärvsåren*. Inom ett premiereservsystem fördelas kapitalet för dem som avlider före pensionsåldern på de kvarlevande inom systemet. Inom fördelningssystemet uppstår på motsvarande sätt s.k. arvsvinster efter dem som dör i aktiv ålder. De bidrar till finansieringen av systemet men kommer inte att uppbära några häremot svarande förmåner. Det ger en gynnsammare försörjningskvot: förhållandevis fler aktiva per pensionär. Det finns således utrymme för en fördelning av arvsvinster även inom fördelningssystemet eller, uttryckt på annat sätt, delningstalet kan vara ett mindre tal än återstående medellivslängd vid pensionstillfället.

Genomsnittligt sett lever kvinnor längre än män. Samma delningstal skall emellertid gälla för män och kvinnor, dvs. lika stora avgiftsinbetalningar till fördelningssystemet skall ge samma årliga pensionsbelopp oberoende av kön. Detta betyder samtidigt att den sammanlagda pensionen under livstiden genomsnittligt sett blir större för kvinnor än för män.

Beräkningen av delningstalet utgår således från en genomsnittlig dödlighet för män och kvinnor. I genomsnittsberäkningen skall vidare hänsyn tas till *inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor*. Genomsnittligt sett har män högre lön och därmed högre pension än kvinnor. Samtidigt har de kortare medellivslängd och uppbär således pension färre antal år än kvinnor. De höga pensionsbeloppen utbetalas därmed i genomsnitt under kortare tid än de låga beloppen. Det årliga medelpensionsbeloppet för en årsklass sjunker således ju äldre dessa pensionärer blir. Delningstalet beräknas på grund härav till ett lägre tal då hänsyn tas till inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor. Enligt aktuell inkomststatistik blir delningstalet 0,3 enheter lägre än vad det annars skulle ha blivit.

Beräkningen av ett försäkringsmässigt delningstal påverkas av vid vilken ålder individen börjar förvärvsarbeta och individens inkomstprofil; ju längre någon tillhör systemet, desto större arvsvinst hinner han eller hon tilldelas och tilldelningen sker i förhållande till de kvarlevandes pensionskapital. Det delningstal som används för att bestämma pen-

sionsbeloppet inom fördelningssystemets ram *beräknas schablonmässigt*; kalkylen baseras på en individ som antas börja förvärvsarbeta vid 16 års ålder och har en jämn inkomstutveckling. Delningstalet är således oberoende av kön och individuellt förvärvsmönster.

Beräkningen av delningstalet skall baseras på *kända förhållanden* och inte på en prognos över framtida förändringar. Det definitiva delningstalet för en viss årsklass skall fastställas utifrån senast kända statistik – avseende en femårsperiod – över livslängden i befolkningen vid ingången av det år då personerna i fråga fyller 65 år och således uppnår garantipensionsåldern. Det innebär att t.ex. för dem som är födda år 1940 och således uppnår garantipensionsåldern år 2005 baseras det definitiva delningstalet på livslängdsstatistik för perioden 1999 – 2003.

Vid pensionsberäkning före 65 års ålder är det definitiva delningstalet för årsklassen i fråga således inte känt. Vid beräkningen används då i stället delningstal baserat på då senast kända femåriga livslängdsstatistik. Senare får en definitiv omräkning av pensionsbeloppet göras.

Delningstalet beräknas på basis av historiska uppgifter och är därmed kopplat till medellivslängden för tidigare generationer. Delningstalet fastställs således med viss eftersläpning. Statistik över befolkningens medellivslängd visar att denna ökar. Den aktuella pensionärsårsklassen, för vilken delningstal beräknas, torde således ha en återstående medellivslängd vid 65 år som överstiger dessa tidigare generationers.

Pensionsarbetsgruppen föreslog att det definitiva delningstalet för en årsklass skulle fastställas redan vid 61 års ålder, dvs. vid den tidpunkt då ålderspensionen kan börja lyftas. Härigenom skulle den pension som beräknas för en individ vid uttag före 65 års ålder inte behöva justeras med hänsyn till förändringar i medellivslängden.

En stor eftersläpning i delningstalets bestämning innebär att det tar lång tid innan pensionsutbetalningarnas nivå har anpassats till en ändrad medellivslängd i befolkningen. För att uppnå större stabilitet inom systemet bör därför enligt regeringens bedömning tidpunkten för fastställande av det definitiva delningstalet skjutas fram till garantipensionsåldern 65 år. Den bästa anpassningen av pensionsutgifternas nivå till förändringar i medellivslängden skulle uppnås med en löpande justering av delningstalet för samtliga pensionärer. Regeringen delar emellertid Pensionsarbetsgruppens bedömning att en löpande justering av delningstalet inte bör ske, eftersom de som redan uppbär pension inte kan kompensera sig för en sådan förändring. Nytillkommande pensionärsgenerationer har möjlighet att kompensera en höjning av delningstalet med att helt eller delvis skjuta upp pensionsuttaget en tid.

Skillnaden mellan mäns och kvinnors pensionsgrundande inkomster kan mätas som skillnaden i reformerad ålderspension från fördelningssystemet för nyblivna 65-åriga manliga respektive kvinnliga ålderspensionärer. Den reformerade pensionen är ju direkt relaterad till individens livsinkomst, inkl. barnårsrätt m.m. Detta gäller dock först för personer födda 1944; för äldre generationer finns inte hela livsinkomsten från 16 års ålder registrerad.

Delningstalet beräknas med en viss diskonteringsränta. Det innebär att det årliga pensionsbeloppet bestäms som en annuitet, där diskonteringsräntan är lika med en antagen framtida real inkomsttillväxt. Genom att fastställa pensionsbeloppet som en annuitet som därefter pris- och följsamhetsindexeras, erhåller pensionären en högre begynnelsepension än om det utgående pensionsbeloppet i stället successivt skulle skrivas upp med inkomsttillväxten. Vi återkommer till frågan om pris- och följsamhetsindexering i avsnitt 8.3.

Med det årsklassvis bestämda delningstalet uppnås en anpassning av ålderspensionssystemets utgifter till de förändringar i försörjningskvoten (förhållandet mellan antal förvärvsarbetande och pensionärer) som beror på förändringar i medellivslängden.

Delningstalets storlek

Enligt förslaget skall det definitiva delningstalet för varje årsklass fastställas vid 65 års ålder. Delningstalet kommer således att variera mellan olika årsklasser, främst med hänsyn till förändringar i återstående medellivslängd i högre åldrar.

Delningstalet varierar också med den individuella pensionsåldern – ju tidigare pensionen börjar lyftas, desto längre är den förväntade pensionärstiden. För personer som tar ut ålderspension senare än vid fyllda 65 år kommer det faktiska delningstalet att minskas enligt försäkringsmässiga principer för varje månad som pensioneringen senareläggs. På motsvarande sätt ökar delningstalet vid pensionsuttag före 65 år.

I tabell 8.1 redovisas delningstalets storlek (vid antagande om 1,5 % real inkomsttillväxt) vid 65 års ålder beräknat med dagens medellivslängd och aktuell statistik över inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor samt en prognos för framtida delningstal. Delningstalet 13,8 baseras på livslängdsstatistik för femårsperioden 1998 – 2002. Det innebär således att delningstalet 13,8, avseende pensionsålder 65 år, skulle gälla 1939 års födda, vilka år 2004 fyller 65 år. På motsvarande sätt skulle delningstalet 14,3 i tabell 8.1 gälla för dem som är födda år 1949 och 14,6 för dem som är födda år 1959.

Av tabellen framgår också prognosticerad återstående medellivslängd för män och kvinnor vid 65 års ålder, dvs. genomsnittlig tid som pensionär vid pensionsålder 65 år.

Tabell 8.1 Delningstal och återstående medellivslängd vid 65 års ålder. Diskonteringsränta 1,5 %

Livslängdsstatistik avseende åren	Delningstal vid 65 år	Återstående medellivslängd vid 65 år
1988-1992	12,9	17,2 år
1998-2002*	13,8	18,2 år
2008-2012*	14,3	18,7 år
2018-2022*	14,6	18,9 år

* Baserad på SCB:s prognos 1994.

Givet en fastställd ålderspensionsavgift och ett visst delningstal läggs en viss procent av varje års inkomst (uppräknad med PGI-index) till den slutliga årspensionen. Ju fler år individen tjänar in pensionsrätt, desto större blir pensionen. I tabellen nedan ges exempel på storleken av årlig intjänad pensionsrätt och pensionens storlek i förhållande till medelinkomsten under livet för två olika delningstal och olika antal intjänandeår vid en pensionsavgift på 18,5 %.

Tabell 8.2 Intjänad pensionsrätt och kompensationsgrad vid olika delningstal och intjänandetid

Delningstal	Intjänad pensionsrätt i % av årsinkomst (upp till taket)	Pension i % av medelinkomst under livet (uppräknad med PGI-index)	
12,9	1,43 %	30 intj.år	43 %
		40 intj.år	57 %
		45 intj.år	65 %
14,5	1,28 %	30 intj.år	38 %
		40 intj.år	51 %
		45 intj.år	58 %

Delningstalet och antalet intjänandeår har således betydelse för pensionens storlek. Vilken kompensationsnivå i förhållande till slutlön som individen uppnår beror dessutom på individens livsinkomstprofil. För en person med en inkomst som ökar i takt med den generella inkomstutvecklingen blir den uppräknade medelinkomsten och slutlönen i princip lika stora. För en sådan person spelar det ingen roll om pensionen beror av slutlönen eller livsinkomsten. Kompensationsgraden i förhållande till slutlön kan i det fallet avläsas i sammanställningen ovan.

En höjning av det årsklassvisa delningstalet innebär att nytillkommande pensionärer får en förhållandevis lägre pension än pensionärer som tillhör äldre årsklasser, vid given pensionsålder. En höjning av delningstalet kan kompenseras genom att pensionsuttaget skjuts upp en tid. Vid högre pensionsålder är delningstalet lägre eftersom pensionstiden då blir kortare. Fortsatt förvärvsarbete ger dessutom ytterligare pensionsrätt.

Hur mycket längre en person måste arbeta för att kompensera för en höjning av delningstalet (dvs. för att få ut en årlig pension av samma storlek som han eller hon hade fått om delningstalet varit oförändrat) beror på personens livsinkomstprofil. För en person med omkring 40 intjänandeår och jämn inkomstutveckling kan beräknas att en ökning av delningstalet med 0,1 kompenseras med någon månads extra arbete.

I tabell 8.3 redovisas delningstal för olika pensionsålder beräknade med utgångspunkt från dagens medellivslängd. Delningstalet vid 65 år är 12,9.

Om ålderspensionen börjar lyftas före 65 års ålder reduceras pensionen, liksom i dagens system, på försäkringsmässiga grunder, dvs.

delningstalet blir högre. På motsvarande sätt minskar delningstalet vid pensionering efter 65 års ålder och det årliga pensionsbeloppet blir då högre.

Av den fjärde kolumnen i tabell 8.3 framgår för olika pensionsåldrar pensionens storlek jämfört med pensionsbeloppet vid pensionsålder 65 år i det fall att ingen pensionsrätt intjänas efter 60 års ålder. Den försäkringsmässiga korrigeringen av pensionsbeloppet är mer exakt bestämd än i dagens system vid förtida/uppskjutet uttag, där den månatliga korrigeringsfaktorn är oberoende av ålder vid pensionsuttaget. Den procentuella reduktionen respektive uppräkningen av 65-årspensionen skiljer sig därför något från vad nuvarande regler ger.

Tabellens sista kolumn visar pensionens storlek – i procent av 65-årspensionen – vid fortsatt förvärvsarbete fram till pensioneringen. Där framgår t.ex. att om individen väljer att gå i pension vid 63 års ålder blir pensionen 17 % lägre än vid fortsatt förvärvsarbete till 65 år.Den lägre pensionen vid 63 år beror dels på den längre pensionstiden, dels på den kortare förvärvstiden. Vid 63 års ålder är det förväntade antalet pensionsår fler och pensionen blir därför lägre. Om individen hade fortsatt att arbeta till 65 år hade dessutom ytterligare två års pensionsrätt tjänats in och pensionen därmed blivit förhållandevis större. Vid pensionering efter 65 år växer pensionen i förhållande till 65-årspensionen på motsvarande sätt på grund av ytterligare intjänad pensionsrätt och minskat delningstal.

Tabell 8.3 Delningstal och återstående medellivslängd vid olika pensionsålder. Pension i procent av 65-årspension för en individ med jämn löneutveckling. 1,5 % real inkomsttillväxt. 1988-1992 års livslängdsstatistik

Pensions-ålder	Delningstal	Återstående medellivslängd	Pension i procent av 65- års-pensionen. Förvärvsarbete till 61 år	pensionen
61 år	15,6	20,4 år	78 %	70 %
62 år	14,9	19,6 år	83 %	77 %
63 år	14,3	18,8 år	88 %	83 %
64 år	13,6	18,0 år	94 %	91 %
65 år	12,9	17,2 år	100 %	100 %
66 år	12,2	16,5 år	107 %	110 %
67 år	11,5	15,7 år	115 %	121 %
68 år	10,9	15,0 år	124 %	133 %
69 år	10,2	14,3 år	134 %	147 %
70 år	9,6	13,6 år	145 %	162 %

De delningstal vid olika pensioneringstidpunkter som redovisas i detta avsnitt skall inte ses som några förslag till absoluta nivåer att användas vid tillämpningen av regelsystemet. Syftet är enbart att illustrera effekten av våra förslag om hur delningstal skall fastställas och vilka faktorer som därvid skall beaktas. De delningstal som skall användas vid den faktiska pensionsberäkningen framöver får fastställas år för år på grundval av regler som läggs fast lagstiftningsvägen.

Inom fördelningssystemet tillgodoräknas individen årligen en pensionsrätt motsvarande för året inbetald avgift till fördelningssystemet. Intjänade pensionsrätter registreras på den försäkrades pensionskonto, som räknas upp med PGI-index. Vid pensioneringstillfället finns således registrerat ett pensionskapital för individen. Pensionen beräknas som kapitalet delat med det delningstal, som gäller för den årsklass som individen tillhör, avseende pensionsåldern i fråga.

Vid pensionsberäkning före 65 års ålder är det definitiva delningstalet för årsklassen ännu inte fastställt. Detta fastställs först vid 65 års ålder. Vid uttag av pension före 65 års ålder används i pensionsberäkningen ett delningstal som är baserat på då senast kända livslängdsstatistik. Detta delningstal kan skilja sig från det definitiva delningstalet för årsklassen till följd av förändringar i befolkningens medellivslängd eller i inkomstskillnader mellan män och kvinnor. Om delningstalet ändras får således ske en omräkning av individens pension. Efter 65 års ålder skall emellertid inte göras omräkning av pensionen på grund av förändringar i medellivslängden.

Om individen fortsätter att arbeta efter pensionsuttaget beräknas tillkommande pension, baserad på dessa senare intjänade pensionsrätter, med hänsyn tagen till den ålder då denna börjar utges. Motsvarande tillvägagångssätt bör gälla för tillkommande pensionsbelopp som grundas på de pensionsrätter som är intjänade vid pensioneringstillfället men ännu ej hunnit bokföras på individens konto.

Individeffekter

Med ett pensionssystem baserat på livsinkomstprincipen ger den slutliga pensionen en viss kompensation i förhållande till individens medelinkomst under livet. Kompensationen är således inte relaterad till bästa inkomstår eller slutlönenivå. Uppräkning av intjänade pensionsrätter med PGI-index innebär en standardsäkring, vilket betyder att tidigt i livet intjänade pensionsrätter behåller sitt värde i pensionshänseende.

Pensionsberäkningen innebär att ålderspensionen i det reformerade systemet blir direkt relaterad till de avgifter som betalts in för individen till systemet under den förvärvsaktiva tiden. Inom fördelningssystemet baseras i fullfunktion individens tillgodoräknade pensionsrätt för ett visst år på 16,5 % av den pensionsgrundande inkomsten. Ett belopp motsvarande 2 % av individens pensionsgrundande inkomst tillförs premiereservsystemet och grundar pensionsrätt där. Uppräkningen av pensionsrätt och beräkningen av pension inom premiereservsystemet kan skilja sig från vad som gäller inom fördelningssystemet. I de exempel som redovisas i tabellerna 8.4 a - b har dock bortsetts från detta. För enkelhetens skull har hela pensionsavgiften på 18,5 % behandlats enligt fördelningssystemets beräkningsprinciper.

I tabell 8.4 a visas ett exempel på utfall med reformerade respektive med nuvarande regler för en man som är född år 1955. Jämförelse görs med nuvarande regelsystem där ATP-taket ligger fast på 7,5 basbelopp

(fast tak) respektive med uppskrivning av taket med PGI-index (indexerat tak). Mannen i exemplet har en pensionsgrundande inkomst t.o.m. år 1992 som motsvarar genomsnittlig inkomst för män födda år 1955 enligt Riksförsäkringsverkets pensionspoängregister för respektive kalenderår. Årsinkomster fr.o.m. år 1993 motsvarar genomsnittsinkomsten enligt pensionspoängstatistiken år 1992 för män i motsvarande åldrar uppräknade med den förväntade reallönetillväxten. Vid beräkning av genomsnittsinkomsten har således hänsyn tagits endast till inkomstdelar upp till ATP-taket. Hänsyn har inte tagits till eventuell barnårsrätt. I exemplet har den framtida reallönetillväxten antagits bli 2 % per år för att ge en rättvisande jämförelse med avseende på totalkostnaderna för de två systemen. PGI-indexet antas följa den allmänna rellöneutvecklingen.

I det reformerade systemet spelar antagandet om reallönetillväxten ingen större roll för utfallet i form av kompensationsnivå. I det nuvarande pensionssystemet varierar däremot kompensationsnivån med reallönetillväxten på så sätt att lägre reallönetillväxt innebär högre kompensationsnivå, dvs. en relativt sett högre pension i procent av slutlönen.

Enligt 1994 års befolkningsprognos kan delningstalet vid pensionsålder 65 år uppskattas till 14,5 för personer födda 1955 (vid en diskonteringsränta om 1,5 %).

Tabell 8.4 a Ålderspension i reformerat system och i nuvarande system med fast resp. indexerat ATP-tak för en ogift man född år 1955 med genomsnittlig pensionsgrundande inkomst. Pensionsålder 65 år. Delningstal 14,5

Förvärvsarbetar från ålder	Förvärvsår	Pension i % av slutlön			Förhållandet mellan reformerat o nuvarande pensionssystem	
		Reformerat system	Nuv. system			
			ATP-tak		ATP-tak	
			fast	index.	fast	indexerat
20 år	45	63 %	53 %	59 %	1,20	1,07
25 år	40	58 %	53 %	59 %	1,09	0,97
30 år	35	51 %	53 %	59 %	0,96	0,85
35 år	30	43 %	53 %	59 %	0,82	0,73

Vid 2 % årlig reallönetillväxt kommer en man född år 1955 med en medelinkomst enligt pensionspoängstatistiken att ha en inkomst överstigande ATP-taket 7,5 basbelopp från 48 års ålder. Med fast tak blir han således berättigad till maximal pension enligt nuvarande regler. Om ATP-taket höjs i takt med den allmänna reallöneutvecklingen ligger hans inkomst däremot varje år under taket.

I nuvarande system får personen i tabell 8.4 a lika stor pension oberoende av om han börjar arbeta vid 20 eller 35 års ålder. Uttryckt i

prisbasbelopp (pensionspoäng) infaller de bästa åren i slutet av förvärvslivet. Med indexerat tak baseras ATP-pensionen på den inkomst han hade i 56-årsåldern.

I det reformerade systemet ger fler intjänandeår en högre pension. Med den reallöneutveckling som avspeglas i den genomsnittliga ATP-poängens utveckling fram t.o.m. år 1992 och det antagande om löneutvecklingen som gjorts därefter infaller personens realt sett bästa inkomstår i 30 - 35-årsåldern (dvs. i slutet på 1980-talet och de första åren av 1990-talet) och omkring 45 - 55-årsåldern. Under åren därefter är personens individuella reallöneökning långsammare än den allmänna reallöneökningen. Den pensionsrätt som individen tjänat in under tidigare år växer således snabbare än individens lön. Den långsammare löneutvecklingen under de sista förvärvsåren innebär att kompensationsnivån (pension i procent av slutlön) för individen i tabell 8.4 a blir högre än kompensationsnivån vid delningstalet 14,5 enligt den tidigare redovisade tabell 8.2 för en individ med en löneutveckling som helt följer den allmänna reallöneutvecklingen.

Med 40 intjänandeår och heltidsarbete ger det reformerade regelsystemet 9 % högre pension jämfört med nuvarande system med fast ATP-tak, men något lägre pension än nuvarande system med indexerat ATP-tak (i sistnämnda fall är således taket för den pensionsgrundande inkomsten detsamma i de två jämförda systemen). Om personen skulle arbeta halvtid fram till 50 års ålder och därefter heltid skulle pensionen enligt nuvarande regler bli densamma. Den reformerade pensionen skulle däremot bli lägre och då utgöra 75 % av nuvarande pension vid fast tak respektive 67 % vid indexerat tak.

Motsvarande beräkning för en kvinna med genomsnittlig förvärvsinkomst redovisas i tabell 8.4 b. Beräkningen avser kompensationsnivå före eventuellt tillägg för barnår. Kvinnans lön ligger hela tiden under det fasta ATP-taket 7,5 basbelopp.

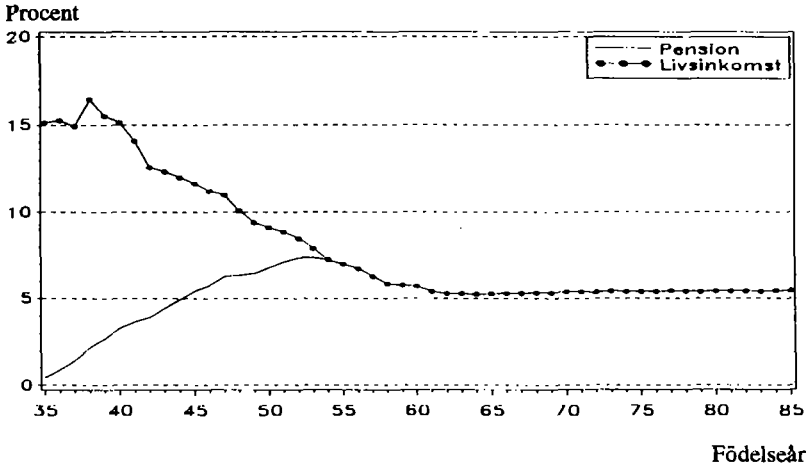
Tabell 8.4 b Ålderspension i reformerat system och i nuvarande system med fast resp. indexerat ATP-tak för en ogift kvinna född år 1955 med genomsnittlig pensionsgrundande inkomst. Pensionsålder 65 år. Delningstal 14,5

Förvärvsarbetar från ålder	Förvärvsår	Pension i % av slutlön			Förhållandet mellan reformerat o nuvarande pensionssystem	
		Reformerat system	Nuv. system			
			ATP-tak		ATP-tak	
			fast	index.	fast	indexerat
20 år	45	66 %	62 %	62 %	1,06	1,06
25 år	40	59 %	62 %	62 %	0,95	0,95
30 år	35	52 %	62 %	62 %	0,83	0,83
35 år	30	44 %	62 %	62 %	0,71	0,71

Om man jämför med nuvarande ATP-system med fast tak får mannen en större ökning (eller, beroende på antal intjänandeår, en mindre minskning) av sin pension än kvinnan vid övergång till det reformerade systemet. Med ett ATP-system med indexerat tak är skillnaden marginell - jämförelsekvoten mellan systemen är en eller ett par hundradelar lägre för kvinnan (före kompensation för barnår).

Till pensionsgrundande inkomster och ersättningar skall i det reformerade systemet läggas pensionsrätt för barnår, vilken oftast torde räknas kvinnan tillgodo. Av diagram 8.1 framgår hur mycket barnårsrätten beräknas höja kvinnors pension i genomsnitt i det reformerade systemet. Barnårsrätten har störst betydelse för äldre generationers samlade livsinkomst. För kvinnor födda åren 1935 - 1953 ökar emellertid inte pensionen lika mycket som livsinkomsten eftersom de endast får en viss del av pensionen beräknad enligt reformerade regler. För kvinnor födda år 1955 beräknas livsinkomsten, och därmed pensionen, höjas med ca 7 %. För kvinnor som är födda på 1960-talet och senare beräknas barnårsrätten höja pensionen med i genomsnitt ca 5 %.

Diagram 8.1 Barnårsrättens betydelse för kvinnors livsinkomst och pension. Procentuell ökning av livsinkomsten respektive pensionen till följd av pensionsrätt för barnår. Genomsnitt för samtliga kvinnor i varje födelseårgång



Tabell 8.5 visar en jämförelse mellan genomsnittspensionen för kvinnor och män inom nuvarande system med indexerat ATP-tak respektive inom det reformerade systemet. Om taket ligger fast på 7,5 basbelopp i nuvarande system kommer, vid en fortlöpande ökning i reallöner, allt fler personer ha inkomster överstigande ATP-taket och således vara berättigade till maximal pension. Den i tabell 8,5 redovisade kvoten skulle då successivt närma sig 1.

Tabell 8.5 Kvot mellan kvinnors och mäns genomsnittliga ålderspension

Födelseår	Nuvarande system*	Reformerat system
1935	0,68	0,73
1945	0,78	0,78
1955	0,78	0,79
1965	0,79	0,79
1975	0,78	0,78
1985	0,78	0,78

*Indexerat ATP-tak

Av tabellen framgår att de reformerade reglerna, jämfört med nuvarande regler och indexerat ATP-tak, inte gynnar män framför kvinnor eller tvärtom. Med undantag för gruppen födda år 1935 motsvarar kvinnans pension ca 78 % av mannens både i nuvarande system med indexerat tak och i det reformerade systemet. Det betyder således att de reformerade reglerna beräknas medföra lika stora förändringar av pensionsnivån för män som för kvinnor. 1935 års födda tillhör den första övergångsgenerationen och berörs endast marginellt av de reformerade reglerna. Kvinnorna får emellertid ett tillägg i form av barnår i det reformerade systemet, vilket troligtvis är förklaringen till deras bättre utfall jämfört med männens.

8.3 Pris- och följsamhetsindexering av utgående pensioner

Regeringens förslag: Utgående ålderspensioner från fördelningssystemet räknas årligen upp med PGI-indexet med avdrag eller tillägg för så många procentenheter som den reala förändringen i indextalet avviker från en tillväxtnorm, s.k. pris- och följsamhetsindexering. Denna tillväxtnorm skall vara den tillväxt som ligger till grund för beräkningen av delningstalet och därmed nivån på den nybeviljade ålderspensionen.

Regeringens bedömning: Det slutliga ställningstagandet till vilken tillväxtnorm som skall tillämpas får ske i den fortsatta beredningen av ett förslag till riksdagen under år 1995. Utgångspunkten för den fortsatta beredningen om tillväxtnormen är 1,5 % per år.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag vad avser principen för konstruktion av pris- och följsamhetsindexeringen. Arbetsgruppens förslag innebär att följsamhetsindexering av utgående pensioner skall göras med utgångspunkt från en tillväxtnorm om 1,5 %.

Remissinstanserna. Förslaget om pris- och följsamhetsindexering av utgående pensioner kring en norm om 1,5 % tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. *Riksförsäkringsverket* framhåller att kopplingen av utgående pensioner till löneutvecklingen innebär att

pensioner och löner behåller sina inbördes relationer under konjunkturförändringar, vilket i sin tur gör att effekterna av en låg tillväxt delas mellan pensionärer och aktiva och att även pensionärerna får del av en tillväxt som överstiger följsamhetsnormen.

Även *SACO* accepterar förslaget men förutsätter att pensionerna vid långvarig tillväxt i ekonomin genom särskilda beslut i riksdagen knyts an till ett för pensionärerna gynnsammare följsamhetsindex.

Inte heller *SAF* har något att erinra mot den principiella lösningen. Enligt organisationerna vore dock en norm om 2 % en mer rimlig utgångspunkt för indexeringen.

Förslaget avstyrks dock av *PRO*, som menar att det förhållandet att pensionen har en viss köpkraft för flertalet pensionärer är den säkraste grundbulten i tillvaron och framhåller att pensionären måste kunna vara förvissad om att den köpkraft som denna pension utgör kan behållas livet ut. Med hänsyn härtill förordar PRO bestämt prisindexering av utgående pensioner.

Även *Statspensionärernas riksförbund* är kritiskt och förbundet förordar en ren löneindexering i stället för en följsamhetsindexering under hänvisning till att utgifterna för sjukvård, tandvård, hemhjälp etc. stiger kraftigt med åldern.

Skälen för regeringens förslag: Ett av de krav som ställs på ett reformerat pensionssystem är att det skall vara följsamt gentemot den samhällsekonomiska utvecklingen. En övergång från prisindex till PGI-index för uppräkning av intjänade pensionsrätter bidrar i betydande utsträckning till att pensionssystemet görs samhällsekonomiskt följsamt. Den metod som väljs för indexering av de utgående förmånerna är också av stor betydelse i det avseendet.

Valet av indexeringsmetod när det gäller utgående pensioner påverkar också det årliga pensionsutfallet för enskilda individer. Genom uppräkning med PGI-index av intjänade pensionsrätter får pensionären del av den reala tillväxt som ägt rum under tiden från intjänandet fram till pensioneringen. Det är rimligt att pensionärerna även efter pensioneringstidpunkten får del av den allmänna standardhöjning som kan förväntas.

Om även utgående pensioner knyts till PGI-index skulle pensionärernas standardutveckling följa den allmänna inkomstutvecklingen i samhället. Vid positiv real inkomsttillväxt skulle pensionerna således öka i fasta priser år för år, dvs. deras köpkraft skulle stiga. Omvänt skulle under perioder med sjunkande real tillväxt även pensionsbeloppet sjunka i fasta priser.

Från stabilitetssynpunkt är en ordning med en typ av löneindexering av löpande pensionsförmåner av stor betydelse. Om såväl utgående pensioner som intjänade pensionsrättigheter räknas upp i relation till löneutvecklingen, får man totalt sett en god anpassning till den samhällsekonomiska tillväxten och därmed till avgiftsinbetalningarna.

Med en löneindexering av utgående pensioner skulle pensionärens standardnivå på sikt stiga och bli högre ju äldre han eller hon blir. Begynnelsepensionen skulle dock bli tämligen låg. Det är emellertid tvek-

samt om det är så som pensionärer i allmänhet önskar ha sin totala livspension fördelad: en lägre begynnelsepension som på sikt ökar ju äldre de blir. De flesta torde nog hellre se att steget mellan lön och pension blev så litet som möjligt och att de alltså fick en relativt sett hög begynnelsepension. I sådant fall skulle pensionen fortsättningsvis inte samtidigt kunna räknas upp i takt med de förvärvsaktivas löneutveckling. För att tillfredsställa önskemål av nämnda slag skulle livspensionen sålunda fördelas om i tiden, så att begynnelsepensionen blev högre och pensionen på äldre dagar lägre än vad en löneindexerad pension skulle ge till resultat.

Med en fördelning av livspensionen på detta sätt skulle begynnelsepensionens nivå fastställas med utgångspunkt från den förväntade framtida reallönetillväxten. De fortsatta årliga pensionerna skulle sedan skrivas upp med enbart prisindex.

Ett system där de utgående pensionerna är prisindexerade är avsevärt känsligare för variationer i samhällsekonomin än ett alltigenom löneindexerat system.

Ett sätt att minska det delvis prisindexerade systemets tillväxtkänslighet är att införa en följsamhetsindexering av de utgående pensionerna kring en viss norm för den genomsnittliga reallönetillväxten. Med följsamhetsindexering justeras prisuppräkningen av pensionerna efter hand med hänsyn till den faktiska samhällsekonomiska utvecklingen. Vid en tillväxt som uppgår till normen räknas pensionerna upp i takt med prisförändringarna. Om tillväxten är högre, får pensionärerna – utöver prisuppräkningen – ett extra påslag på pensionen. Om å andra sidan tillväxten är lägre, utges inte full kompensation för prisökningarna.

Om prisindexeringen av utgående pensioner kompletteras med en sådan följsamhetsindexering uppnås följsamhet till samhällsekonomin på samma sätt som med en ren löneindexering. Prisindexering med följsamhetsindexering är nämligen en form av löneindexering. Uttryckt på annat sätt kan ett system med löneindexering av utgående pensioner sägas vara detsamma som en prisindexering kompletterad med följsamhetsindexering med normen 0 %. Genom att välja en högre norm än 0%, får man emellertid för individen den fördelen att begynnelsepensionen blir högre än i ett system med ren löneindexering.

Valet mellan en ordning med pris- och följsamhetsindexerade pensioner och ett system med rent löneindexerade pensioner är således enbart ett val hur det sammanlagda pensionskapitalet skall fördelas över tiden. En pris- och följsamhetsindexerad pension är förhållandevis högre i början av pensionärstiden. Skillnaden mellan förvärvsinkomst och pensionsinkomst blir inte lika stor. Å andra sidan kommer den standardnivå som pensionären uppnått inte att i samma utsträckning som vid en ren löneindexering att höjas med tiden. Med en rent löneindexerad pension skulle standardsänkningen för den nyblivne pensionären bli större men ju äldre pensionären blir, desto högre skulle också hans standardnivå bli (vid en fortsatt allmän standardhöjning i samhället).

Regeringen delar Pensionsarbetsgruppens bedömning att den skillnad i standardnivå som övergången från förvärvsarbete till pension innebär i

allmänhet är mer kännbar för den enskilde än det förhållandet att han under senare delen av sin tid som pensionär har en lägre inkomststandard än vad en löneindexerad pension skulle ha gett. Vi förordar därför alternativet med pris- och följsamhetsindexering.

För finansieringen av det reformerade pensionssystemet spelar det ingen roll kring vilken normtillväxt följsamhetsindexeringen sker. Den pension som en enskild pensionär sammantaget uppbär under pensionsperioden blir densamma oavsett norm. Men fördelningen över pensionsperioden ser olika ut beroende på hur stor sannolikheten är att den faktiska tillväxten skall hamna över eller under normtillväxten. Ju högre normen sätts, desto större är sannolikheten att den faktiska tillväxten understiger normen och pensionerna följaktligen realt sett reduceras med tiden. I gengäld blir den nybeviljade pensionen hög.

En rimlig utgångspunkt är att normtillväxten i en följsamhetsindexering sätts något i underkant av vad som kan betraktas som en rimlig prognos på den framtida tillväxten sett över en lång period. Om prognosen visar sig riktig, får pensionärerna en viss liten real uppräkning i takt med den allmänna standardökningen.

Varje bedömning av storleken på den framtida tillväxten är förknippad med stor osäkerhet. Pensionsarbetsgruppen har som huvudalternativ i sina kalkyler för den framtida utvecklingen av pensionsutgifter m.m. gjort antagandet att den långsiktiga tillväxten uppgår till 1,5% per år. Enligt regeringens bedömning torde en högre tillväxttakt vara möjlig. Normen i pensionssystemet bör dock sättas försiktigt, varför 1,5% årlig tillväxt skulle kunna vara en lämplig norm för den långsiktiga tillväxten.

Sammanfattningsvis innebär vårt förslag att begynnelsepensionens belopp fastställs med utgångspunkt i en framtida antagen real tillväxt (delningstalets diskonteringsränta). Därefter skall den utgående ålderspensionen pris- och följsamhetsindexeras. För följsamhetsindexeringen skall tillämpas samma norm som den antagna realtillväxten (diskonteringsräntan).

Pris- och följsamhetsindexeringen blir en naturlig del av det reformerade pensionssystemet, som därmed kommer att uppvisa betydande följsamhet till den samhällsekonomiska utvecklingen. Under lång tid framöver kommer emellertid pensionsutbetalningarna till helt övervägande del att bestå av pensioner beräknade enligt nuvarande regelsystem.

Pensionsarbetsgruppen har endast i vissa delar behandlat de pensioner som följer nuvarande regler. Arbetsgruppen har dock föreslagit att pris- och följsamhetsindexering skall gälla alla pensioner fr.o.m. år 2001, dvs. även pensioner och pensionsdelar som utges enligt nuvarande regelsystem. Som tidigare påpekats har tillväxtnormens höjd egentligen ingen betydelse för finansieringen av det reformerade systemet. För pris- och följsamhetsindexering av de nuvarande pensionerna har däremot valet av indexeringsnorm stor betydelse.

Med hänsyn härtill bör ställning till norm för följsamhetsindexeringen i det reformerade systemet tas först sedan frågan om pris- och följsamhetsindexeringen inom nuvarande regelsystem avgjorts. Vid dessa över

väganden skall utgångspunkten för fortsatt beredning om tillväxtnormen vara en antagen realtillväxt om 1,5 % per år.

8.4 Ålderspension från premiereservsystemet

Regeringens förslag: I huvudsak skall samma regler gälla för uttag av ålderspension från premiereservsystemet som inom fördelningssystemet. De försäkrade skall kunna välja att ta ut sådan pension dels livsvarigt dels under fem eller tio år.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Från remissinstanserna har det inte rests några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 6.1 har redovisats att pensionen inom premiereservsystemet skall beräknas enligt försäkringsmässiga grunder.

Det kapitalbelopp som de till premiereservsystemet avsatta avgifterna gett upphov till jämte den faktiska avkastningen på dessa medel skall alltså fördelas över det - för hela befolkningen genomsnittliga - antal år under vilka pensionen kan beräknas komma att utbetalas.

De utgående pensionerna från premiereservsystemet kommer inte att pris- och följsamhetsindexeras eller indexeras på annat sätt enligt några fastställda regler. I ställer kommer uppräkningen av den premiereservsbaserade pensionen under pensionärstiden att vara beroende av den faktiska avkastningen av kapitalet i premiereservsystemet.

Inte heller i fråga om ålderspension inom premiereservsystemet fordras enligt vår mening att det uppställs några särskilda villkor om att pensionsrätt av viss minsta storlek skall ha intjänats för att ålderspension skall utges. Oberoende av hur liten pensionsrätt som den försäkrade förvärvat i premiereservsystemet, skall han alltså ha rätt till den när han går i ålderspension. På samma sätt som i fördelningssystemet bör dock ett mycket litet pensionskapital i premiereservsystemet kunna utbetalas som ett engångsbelopp i stället för periodiskt.

Liksom inom fördelningssystemet föreslår vi i enlighet med arbetsgruppens förslag att ålderspension inom premiereservsystemet skall kunna tas ut tidigast fr.o.m. fyllda 61 år.

Ålderspensioner från premiereservsystemet bör kunna tas ut inte bara som hel pension utan även som partiell pension. Några villkor som i fördelningssystemet att pensionen får tas ut bara som viss bestämd andel (tre fjärdedelar, halv eller en fjärdedel) torde inte erfordras. Uttag av partiell pension bör i princip kunna ske helt fritt enligt den försäkrades val och med de konsekvenser som detta medför försäkringsmässigt i fråga om den del som lämnas outtagen. Däremot kan av försäkringstekniska skäl behövas vissa begränsningar såvitt gäller möjligheterna att variera den andel av pensionen som tas ut månad för månad.

Detta innebär att inget villkor om att ålderspension från både fördelnings- och premiereservsystemen behöver tas ut samtidigt eller att den andel med vilken en pension tas ut ska vara densamma för pensionen från de båda systemen behöver införas.

Ålderspensioner inom premiereservsystemet bör kunna tas ut inte bara livsvarigt. Regeringen instämmer i arbetsgruppens förslag att sådan pension alternativt skall kunna utgå under ett i förväg bestämt begränsat antal år. Pensionen från premiereservsystemet skall således kunna tas ut livsvarigt eller under en period om fem år eller tio år. Valet mellan livsvarig och tidsbegränsad ålderspension bör den försäkrade kunna göra vid den tidpunkt då han önskar börja uppbära pensionen från premiereservsystemet. Detta val bör vara definitivt och den försäkrade skall således inte senare kunna välja en annan lösning, t.ex. att få en tidsbegränsad pension förvandlad till en livsvarig eller tvärtom.

Inte heller bör det inom premiereservsystemet öppnas möjligheter att avbryta ett uttag av ålderspension eller en viss del därav som en gång börjat utbetalas, till skillnad mot vad som föreslås vara möjligt beträffande ålderspension från fördelningssystemet.

Liksom inom fördelningssystemet skall den som fortsätter att förvärvsarbeta efter 61 års ålder fortsätta att intjäna pensionsrätt också inom premiereservsystemet. De avgifter som avsätts härför kommer således att ge upphov till en förhöjd ålderspension även inom premiereservsystemet och för den som redan börjat uppbära ålderspension därifrån resultera i en årlig förhöjning av denna löpande pension.

Med en flexibel ålderspensionering, som inte omfattar någon av lagstiftaren fastlagd allmän pensionsålder utan där tidpunkten för övergång i ålderspension bestäms av den enskilde själv, krävs en ansökan av den försäkrade för att ålderspension skall börja utbetalas. I ansökan bör anges om uttaget avser pension från enbart fördelnings- eller premiereservsystemet eller om det skall gälla båda systemen. Viss tid innan man uppnår 70 års ålder, bör dock den försäkrade tillställas en underrättelse av innebörd att ålderspension börjar utbetalas automatiskt vid fyllda 70 år, om annat inte anmäls.

I likhet med vad som gäller enligt nuvarande regler för ATP föreslår vi att inkomstrelaterad ålderspension från såväl fördelnings- som premiereservsystemet skall kunna utbetalas oavsett var den berättigade är bosatt. Det skall alltså finnas en helt fri exporträtt över hela världen av sådan pension.

Det ankommer på socialförsäkringsadministrationen att ansvara för utbetalning av pensioner även från premiereservsystemet och reglera detta med respektive kapitalförvaltare.

Regeringens förslag: Alla som tillgodoräknats pensionsrätt under året skall erhålla information om dittills intjänad pension och om beräknad framtida pension. Inom vissa åldersklasser tillställs alla, även personer som inte tjänat in pensionsrätt under året, information om sin framtida allmänna pension.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det angelägna i förslaget om årlig information understryks av flera remissinstanser. Detta görs av bl.a. Riksförsäkringsverket (RFV), Finansinspektionen, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Försäkringskasseförbundet (FKF), PRO, Husmodersförbundet Hem och Samhälle. Även Företagarnas Riksorganisation är positiva och menar att den årliga informationen gör pensionssystemet synligt och klart och förstärker därmed pensionssystemets gynnsamma effekter på arbete och kapital.

FKF förutsätter att försäkringskassorna får i uppdrag att utveckla och lämna ut pensionsinformationen. Förbundet finner det vidare angeläget att kassorna kan lämna upplysningar även om utfall från avtalspensioneringarna och att kassorna därför får tillgång till uppgifter härom.

Finansinspektionen menar att information bör ges i de årliga beskeden även om aktuella dispositionsmöjligheter i premiereservsystemet, såsom upplysning angående villkor för byte av kapitalförvaltare och upprättande av förmånstagarförordnande m.m. Även i övrigt har inspektionen en del synpunkter på innehållet i de årliga beskeden och om annan behövlig information. Även *Försäkringsförbundet* betonar vikten av tydlig och korrekt information.

RFV framhåller att behovet av kontinuerlig information om den förväntade ekonomiska situationen som pensionär är ännu större med det reformerade pensionssystemet än med det nuvarande. Ett årligt besked om intjänad pensionsrätt och förväntad framtida pension ger en god grund för att ha kunskap om sin situation i pensionshänseende. Från verkets sida bedöms emellertid inte denna information som tillräcklig. Det årlig pensionsbeskedet ger en statisk prognos, som grundar sig på oförändrade förhållanden. I många fall har människor dock en uppfattning om framtida förändringar. Det måste därför enligt verkets mening finnas möjlighet att hos försäkringskassan kunna erhålla en helt individuell pensionsinformation baserad på den försäkrades egna uppfattning och planering för framtiden. En sådan information bör, för att vara fullständig och för att ge ett bra planeringsunderlag, omfatta både det allmänna pensionssystemet med fördelnings- och premiereservsystem och den avtalspension som personen i fråga omfattas av. Informationen måste också, förutom ålderspension, omfatta efterlevandepension och förtidspension. RFV föreslår därför att försäkringskassorna bör ges

uppdraget och därmed förutsättningar för att kunna ge en sådan kvalificerad individuell pensionsinformation.

Kammarrätten i Jönköping utgår från att de årliga pensionsbeskeden skall vara överklagningsbara. Även Riksskatteverket (RSV) och Länsrätten i Uppsala synes ha den uppfattningen.

Statens löne- och pensionsverk ställer sig frågande till hur det årliga beskedet för yngre personer skall kunna ge tillräckligt bra information om pensionen vid 65 år eftersom delningstalet, som påverkar den årliga pensionen, fastställs först vid 61 års ålder.

Skälen för regeringens förslag: De som tjänat in pensionsrätt inom det allmänna pensionssystemet bör få god tillgång till information om sin intjänade pensionsrätt och om hur stor den framtida ålderspensionen kan förväntas bli. Upplysningar bör lämnas om såväl fördelnings- som premiereservpensionen. Genom att sådan information lämnas årligen och även till dem i yngre åldrar kan den enskilde få en överblick över sin förväntade ekonomiska situation efter pensioneringen och underlag för sin egen bedömning att på frivillig väg bygga upp ett kompletterande pensionsskydd.

Vi föreslår därför att till samtliga som förvärvat pensionsrätt under året och därmed är berättigade till inkomstrelaterad ålderspension skall utsändas information härom. Ett årligt pensionsbesked skall sålunda tillställas i första hand dem som tillgodoräknats pensionsrätt under året. Dessutom bör också framöver alla inom vissa åldersklasser få besked om sin framtida beräknade ålderspension, även om de under just det året inte har tjänat in någon pensionsrätt alls. I dessa åldersklasser bör ett årligt pensionsbesked lämnas även till personer som aldrig förvärvat rätt till inkomstrelaterad pension i Sverige och som sålunda kommer att bli berättigade enbart till garantipension.

För att den enskilde lättare skall kunna bilda sig en uppfattning om den framtida pensionens storlek, bör beskedet innehålla en beräkning om det årliga pensionsbeloppet, vid några alternativa pensionsåldrar, under antagande att individen framdeles kommer att ha ungefär samma inkomster som under det senaste året.

Pensionsarbetsgruppen har i sitt betänkande redovisat exempel på hur ett sådant informationsbesked kan se ut. Vi anser att dessa exempel både till form och innehåll är väl avvägda och uppfyller de krav som bör ställas på ett informationsbesked.

Riksförsäkringsverket anser i sitt remissvar att den årliga informationen inte är tillräcklig. Behov kommer också att finnas av kompletterande individuell information, som försäkringskassorna bör kunna lämna. Regeringen delar verkets uppfattning om behovet av kompletterande individuell information. Den årliga informationen ger en mycket bra grund för pensionsplanering men individuella och yttre faktorer behöver många gånger vägas in för att få en mer exakt beräkning. Vi ser därför positivt på att försäkringskassorna bidrar med en sådan individuell kompletterande information.

De närmare förutsättningarna för sådana informationsinsatser liksom omfattningen får dock övervägas i samband med den fortsatta beredningen.

9.1 Rätt till garantipension

Regeringens förslag: I det reformerade pensionssystemet skall finnas ett grundskydd i form av en garantipension. Denna ersätter nuvarande folkpension och pensionstillskott. Samtidigt skall det särskilda grundavdraget för folkpensionärer vid beskattning slopas. Garantipensionen skall vara skattepliktig på samma sätt som förvärvsinkomster och inkomstrelaterad ålderspension.

Garantipensionen skall vara konstruerad som en utfyllnad till den inkomstrelaterade pensionen för att garantera en viss lägsta nivå samt att tillförsäkra pensionstagare med begränsad inkomstrelaterad pension ett reellt tillskott till pensionen.

För den som har tjänat in rätt till en viss inkomstrelaterad pension, skall utgående pension beräknas utifrån en viss basnivå som fylls på med hänsyn till den inkomstrelaterade pensionen så att den totala pensionen ökar ju högre inkomstrelaterad pension som pensionären har. Utfyllnaden skall upphöra när den inkomstrelaterade pensionen överstiger en viss angiven högsta nivå.

För den som inte har rätt till någon inkomstrelaterad pension alls, utges garantipension som en fast lägstagaranti på en nivå som något överstiger den basnivå som garantipensionens utfyllnad utgår från.

Det reformerade pensionssystemet skall inte omfatta några pensionsförmåner som motsvarar de särskilda pensionsförmåner som finns i det reformerade systemet och som utgår som självständiga förmåner eller som tillägg till folkpension. Förmåner av detta slag skall i den mån de finns kvar finansieras av allmänna skattemedel utan samband med finansieringen av det reformerade pensionssystemet.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det föreslagna garantipensionssystemet tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Uttalat positiva är RFV, Länsrätten i Uppsala, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, LO, PRO, TCO, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Stockholms universitet, Socialdemokratiska kvinnoförbundet och Riksförbundet PensionärsGemenskap.

Förslaget tillstyrks även av *Försäkringsanställdas förbund*, som dock anser att vissa skönhetsfläckar finns. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att principen om en grundtrygghet på relativt hög nivå är riktig men ifrågasätter huruvida den föreslagna nivån är tillräcklig. Positiv är också *Haro - riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap* som emellertid skulle velat se en så väl tilltagen nivå att inga ytterligare

bidrag för bostad etc. vore behövliga. Även en del av de övriga remissinstanserna som tillstyrker förordar förändringar i vissa avseenden.

Flera av remissinstanserna betonar vikten av ett klargörande av hur man skall tillgodose pensionärernas behov av bostäder och hur reglerna för en motsvarighet till KBT skall utformas i framtiden. Detta gäller bl.a. Konsumentverket, PRO och Socialdemokratiska kvinnoförbundet. *Sveriges Pensionärsförbund* menar att bostadstilläggen måste indexeras i förhållande till bostadskostnaderna.

Viss kritik mot garantipensionssystemet framförs av *Konjunkturinstitutet* (KI). KI finner visserligen den föreslagna lägsta pensionsnivån fördelningspolitiskt välmotiverad och menar att den inte torde medföra någon allvarlig belastning på statsfinanserna. Däremot ifrågasätter KI om grundskyddet bör utsträckas så långt som till att gälla alla som tjänat in en inkomstrelaterad pension lägre än tre basbelopp. KI frågar sig om detta är i samklang med förslagets principiella inriktning om starkare samband mellan livsinkomst och pensionsförmån.

Negativ till det föreslagna systemets grundtrygghet är även *Statens arbetsgivarverk* (SAV), som framhåller att förslaget innebär ett allvarligt avsteg från principen att pensionen skall grundas på förvärvsinkomster och skydda mot inkomstbortfall. SAV framhåller att det nya pensionssystemet kommer att uppvisa kraftiga marginaleffekter även i relativt höga inkomstskikt. Enligt SAV kan den föreslagna konstruktionen av garantipensionen underminera det reformerade systemets trovärdighet. SAV ifrågasätter om det inte vore att föredra att marginaleffekterna koncentreras till inkomstskikt där få förvärvsarbetande kommer att befinna sig vid ålderspensioneringen. I viss mån liknande synpunkter framförs av Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges industriförbund. Organisationerna påpekar att principen om samband mellan förmåner och avgifter inte har genomförts konsekvent för alla inkomstdelar. Förslaget att garantipensionen skall minskas genom en avtrappning mot inkomstrelaterad pension leder till att denna princip försvagas och till starka negativa marginaleffekter för personer med låga inkomster.

Göteborgs universitet beklagar att garantipensionen fått en utformning som innebär ett väsentligt avsteg från principen om avgiftsfinansiering. Universitetet menar att garantipensionen i stället borde ha karaktären av ett överlevnadsskydd som inte bör överstiga "skälig levnadsnivå" och som inte bör kunna tas i anspråk när en person har (eller kan skaffa sig) andra inkomster överstigande denna nivå.

Liberala ungdomsförbundet beklagar att förslaget till garantipension inte inkluderar ett schabloniserat KBT eftersom ett separat KBT understödjer en överkonsumtion i boendet på skattebetalarnas bekostnad. En successivt avskaffande av KBT skulle kunna göras på så sätt alla som får pension enligt de nya reglerna (födda 1954 eller senare) får en garantipension inkluderad ersättning för skäligt boende. I denna grupp kommer nämligen ett mycket stort antal personer att ha tjänat in tillräcklig pension för att klara boendet. Om KBT finns kvar finns risk att kraven för erhållande av KBT "sänks" så att även folk med höga pensioner får KBT.

Den föreslagna modellen för grundtrygghet tillstyrks av bl.a. LO, TCO och PRO, som finner det tillfredsställande att all inkomstrelaterad pension kommer att ge visst ökat ekonomiskt utbyte. Förslaget tillstyrks även av Kammarrätten i Jönköping.

Den föreslagna modellen tillstyrks även av *Riksförsäkringsverket,* som anser att en fördel med det föreslagna garantipensionssystemet är att den som har intjänad pensionsrätt alltid får en något högre pension även om den intjänade rätten är liten. Verket ser också med tillfredsställelse på att de särskilda skattereglerna för pensionärer avskaffas.

Även *Försäkringsanställdas förbund* tillstyrker men föreslår förändringar i vissa delar.

Riksskatteverket (RSV) och Statens löne och pensionsverk (SPV) tillstyrker förslaget att slopa reglerna om särbehandling av folkpensionärer i beskattningshänseende eftersom nuvarande regler är invecklade och ofta svårförståeliga.

LO och Svenska Kommunförbundet anser att man bör finna en annan benämning på pensionsförmånen, eftersom begreppet garantipension ofta används i andra sammanhang.

Med anledning av förslaget om beskattade pensioner påpekar *Svenska Kommunförbundet* att förslaget kan komma att uppfattas som orättvist eftersom utfallet blir olika beroende på olika marginalskatt.

Förslaget rörande de särskilda folkpensionsförmånerna tillstyrks av Försäkringsöverdomstolen och PRO.

Skälen för regeringens förslag: För att säkerställa en tillfredsställande ålderspension även för dem som under de förvärvsaktiva åren antingen inte tjänat in rätt till någon eller tjänat in rätt till bara en begränsad inkomstrelaterad pension, skall i det reformerade pensionssystemet inrymmas ett system med en grundpension som tekniskt utformas som en garantipension. Genom denna ges en utfyllnad till den inkomstrelaterade pension som pensionstagaren tjänat in rätt till. Samtidigt som denna garantipension införs kommer det nuvarande grundskyddet i form av folkpension, pensionstillskott och särskilda skatteregler att avvecklas.

Vi föreslår att garantipensionssystemet skall träda i kraft fr.o.m. den 1 januari 2000. Vid samma tidpunkt bör ett särskilt övergångsvist garantipensionssystem införas för personer som vid den tidpunkten uppbär pension enligt nuvarande regler. Vi återkommer till detta förslag i avsnitt 10.4.

Pensionsarbetsgruppens förslag innebär att garantipensionen konstrueras så att den ger en utfyllnad till den inkomstrelaterade pension som pensionstagaren har tjänat in rätt till. Avtrappning av garantipensionen mot inkomstrelaterad pension skall emellertid inte göras krona för krona utan med lägre procenttal, för att på den vägen garantera att den totala pensionen alltid blir högre ju högre inkomstrelaterad pension som pensionstagaren förvärvat rätt till. Detta kan också uttryckas på så sätt att pensionären alltid får ett visst tillägg till garantipensionens basnivå på grund av den inkomstrelaterade pensionen.

Garantipensionen skall vidare avtrappas mot inkomstrelaterad pension från det reformerade pensionssystemet och mot folkpension och ATP

som beräknas enligt hittillsvarande regler. Dessutom skall beaktas vissa andra former av pensionsinkomster.

Den allmänna pensioneringen omfattar för närvarande vissa särskilda folkpensionsförmåner. De olika förmåner som avses med detta begrepp är främst pensionstillskott, kommunala bostadstillägg (KBT och SKBT), hustrutillägg, barntillägg, särskilt pensionstillägg för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn, vårdbidrag och handikappersättning. Några av dessa förmåner är redan under avveckling eller kommer med det reformerade pensionssystemet att försvinna.

Med den utformning av grundtryggheten som här föreslås kommer pensionstillskottet att slopas vid ingången av år 2000. Även det särskilda pensionstillägget kommer på sikt att upphöra.

Några remissinstanser anser att garantipensionen även borde täcka kostnader för boende så att KBT därmed blir obehövligt. Utifrån målsättningen att inte försämra förutsättningarna för pensionärerna att få behålla dagens bostadsstandard samtidigt som statens kostnader för bostadsstödet inte får öka delar vi emellertid Pensionsarbetsgruppens bedömning att det inte är möjligt att konstruera garantipensionen på sådant sätt att även bostadskostnader omfattas av grundskyddet.

Ett särskilt till pensionärer riktat bostadsstöd kommer därför att vara i princip oundgängligt under överskådlig tid framöver. Bostadstilläggen bör därför tills vidare kvarstå i princip oförändrade. Den beskattade garantipension som kommer att svara för systemets grundtrygghet för alla pensionärer fr.o.m. år 2000 kommer emellertid att innebära att nivåer m.m. för bostadstilläggen måste anpassas till reglerna för garantipension.

Barntillägg utges numera bara till försäkrade som år 1989 hade rätt till denna förmån. De kommer således automatiskt att upphöra som förmån inom en inte alltför lång tid framöver.

Även beträffande hustrutillägg har beslut fattats om successiv avveckling. Hustrutillägget kommer att i det närmaste ha försvunnit år 2000. Beräkningsbasen för hustrutillägget är folkpensionen.

Övergången till en garantipension inom grundskyddet innebär dock att reglerna för särskilt pensionstillägg, barntillägg samt för beräkning av hustrutillägg måste anpassas härtill.

Vårdbidrag och handikappersättning är i princip fristående från pensionssystemet i övrigt. Det är därför naturligt att dessa lagstiftningsmässigt förs bort från den allmänna pensioneringen i samband med reformeringen.

Ett grundtrygghetssystem behövs även inom förtids- och efterlevandepensioneringarna. Förtids- och efterlevandepensionsreglerna behöver anpassas till de regler för garantipension som föreslås för ålderspensionssystemet. Såväl frågorna om grundskydd inom andra delar av det allmänna pensionssystemet som framtida motsvarighet till de nuvarande särskilda folkpensionsförmåner avses att beredas vidare.

Regeringens förslag: En pensionär som saknar inkomstrelaterad pension skall när reformerade regler trätt i kraft vara berättigad till ett grundskydd på en lägstagarantinivå om för år räknat 2,1 basbelopp för ensamstående och 1,87 basbelopp för gift pensionär. Detsamma skall gälla för en pensionär som har så låg inkomstrelaterad pension att den tillsammans med garantipensionen understiger angivna belopp.

För övriga pensionärer som är ensamstående skall den utfyllnad till inkomstrelaterad pension som garantipensionen innebär beräknas med utgångspunkt från en basnivå om 2,0 basbelopp för en ensamstående pensionär. Denna basnivå skall reduceras med 75 % av inkomstrelaterad pension till den del denna inte överstiger 2,0 basbelopp. För inkomstrelaterad pension därutöver och upp till 3,0 basbelopp skall en reduktion med 50 % göras.

För en gift pensionär skall basnivån vara 1,77 basbelopp. På motsvarande sätt som för ensamstående görs en reduktion från basnivån med 75 % av inkomstrelaterad pension som inte överstiger 1,77 basbelopp och med 50 % av inkomstrelaterad pension därutöver och upp till 2,655 basbelopp.

Garantipensionen avtrappas med hänsyn till inkomstrelaterad ålderspension från det reformerade pensionssystemet. Därvid beräknas denna alltid som om uttaget gjorts vid 65 års ålder. För personer födda åren 1935 - 1953 beaktas vid beräkning av garantipensionen personens sammanlagda ålderspension, i form av en viss andel av pension enligt det reformerade systemet och resterande andel beräknad enligt nuvarande folkpensions- och ATP-regler. Avräkning på basnivån i garantipensionssystemet skall även göras med hänsyn till inkomstrelaterad efterlevandepension i form av övergångsvis utgiven änkepension från ATP samt med beaktande av avtalspension, liksom inkomstrelaterad utländsk pension.

Garantipensionsnivåerna skall vara prisindexerade. Varje år skall rätten till och storleken av utfyllnad från garantipensionssystemet för en pensionstagare prövas.

Uttag av inkomstrelaterad ålderspension från fördelningssystemet får inte göras före 65 års ålder om den inkomstrelaterade ålderspensionen tillsammans med garantipensionen understiger grundskyddets lägsta nivå.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Tre remissinstanser, Försäkringskasseförbundet (FKF), Försäkringsanställdas förbund och Statspensionärernas Riksförbund, anser att nivåerna för garantipension bör vara desamma för gifta och ogifta.

Statens arbetsgivarverk, Sveriges arbetsgivareförening (SAF) Sveriges industriförbund, LO, TCO, Försäkringsanställdas förbund, Kooperationens Pensionsanstalt och Försäkringsförbundet menar att garantipensionen inte skall avräknas med hänsyn till avtalspensioner. Som skäl för denna ståndpunkt anger Statens arbetsgivarverk (SAV), LO och TCO att kollektiva pensionslösningar inte skall missgynnas i förhållande till privata. *SAV* uttrycker sin förvåning över förslaget att privaträttsliga pensionsavtal på detta sätt föreslås bli behandlade på skilda sätt.

TCO anför också att förslaget betyder att för de lägst avlönade kommer avtalspensionen att sakna betydelse. SAF och Sveriges industriförbund är starkt kritisk mot förslaget och menar att detta direkt diskriminerar avtalspensionerna på ett sådant sätt att det måste övervägas att lösa tjänstepensioneringen på annat sätt.

Enligt *Svenska Kommunförbundets* beräkningar kvarstår de marginaleffekter, skattekilar o.dyl. som är förenade med dagens system även i det föreslagna systemet, om än i något ändrad form. Kommunförbundet anser därför att förslagen till avräkningsregler bör övervägas ytterligare eftersom vissa justeringar bör kunna göras som mildrar effekterna.

FKF anser att såväl de försäkringsmässiga som de administrativa konsekvenserna av de föreslagna avtrappningsreglerna bör utredas närmare. Förbundet ifrågasätter också från rättvisesynpunkt förslaget att avtrappning inte skall göras mot frivilliga individuella pensionsförsäkringar.

Också *Riksskatteverket* (RSV) tar i sitt yttrande upp detta förslag. RSV framhåller bl.a. att begreppet pension inte är entydigt och att gränsfall finns mot bl.a. livränta, periodiskt understöd och avgångsvederlag. Avtalspensionssystemet omfattar inte bara pensioner som är inkomstrelaterade. Särskilt i mindre företag finns många varianter på tjänstepension vid sidan av de stora pensionsavtalen. I fall då pensionsförsäkringar används är det i vissa fall svårt att skilja mellan tjänstepension och privat pension. Utländska tjänstepensioner är inte helt ovanliga. För näringidkare blir det fråga om privat pensionsförsäkring även i det fall att premien dragits av i näringsverksamheten och därmed reducerat den pensionsgrundande inkomsten och avgiftsbetalningen. Anställda som saknar pensionsrätt i anställning, och i stället uppbär högre lön, och själva ordnar pensionsskydd får privat pension. RSV menar att det knappast kan vara rimligt att garantipensionsnivån skall påverkas av tjänstepension enligt de stora pensionsavtalen men inte av tjänstepension i annan ordning.

Att garantipensionsnivåerna skall vara prisindexerade tillstyrks av Konjunkturinstitutet (KI) och PRO.

Detta förslag avstyrks däremot av *Försäkringsanställdas förbund*, som menar att garantipensionen bör vara följsamhetsindexerad på samma sätt som inkomstrelaterad pension. Även *TCO* avstyrker och menar att garantipensionen bör realindexeras.

Kravet på en bosättningstid om 40 år för rätt till oavkortad garantipension tillstyrks av *PRO*.

Statens Invandrarverk framhåller att en stor grupp personer som är födda utrikes inte uppfyller nutida och än mindre framtida krav för rätt

till inkomstrelaterad pension och folkpension/garantipension. Konsekvensen kan bli ett ökat socialbidragsberoende, vilket drabbar de invandrartäta kommunerna hårdast. Invandrarverket efterlyser en permanent lösning så att invandrarnas grundskydd - motsvarande garantibeloppet - garanteras. Verket föreslår en särskild utredning om möjligheterna till framtida pensionsförmåner eller annan försörjning för utrikes födda personer som på grund av handikapp, varaktig sjukdom och ålder är beroende av ekonomiskt bistånd från samhället. Liknande synpunkter framförs av Socialstyrelsen och SIOS - samarbetsorgan för invandrare i Sverige.

Försäkringsförbundet understryker att ett temporärt uttag av pension från premiereservsystemet inte får medföra att rätten till garantipension, efter det att utbetalningar från premiereserven upphört, blir större än vad den skulle ha varit med livsvarig utbetalning.

Skälen för regeringens förslag: Vårt förslag till garantipensionssystem innebär en lägstagarantinivå om för år räknat 2,1 basbelopp för en ensamstående och 1,87 basbelopp för en gift pensionär. Dessa nivåer gäller för de personer som inte har någon eller har bara mycket låg inkomstrelaterad ålderspension.

För personer som har högre inkomstrelaterad pension skall garantipensionen beräknas med utgångspunkt från en basnivå om 2,0 basbelopp för ensamstående och 1,77 basbelopp för gift pensionär. Denna basnivå avräknas mot den inkomstrelaterade pensionen enligt regler som innebär att alla pensionärer med inkomstrelaterad pension upp till 3,0 basbelopp för ensamstående och 2,655 basbelopp för gifta garanteras ett visst tillskott till följd av den inkomstrelaterade pensionen och således alltid får visst ekonomiskt utbyte från garantipensionssystemet. Reduktionen av basnivån görs med olika procentsatser i två olika intervall. För personer med inkomstrelaterad pension överstigande 3,0 resp. 2,655 basbelopp kommer den totala pensionen att bestå av enbart den inkomstrelaterade ålderspensionen.

Några remissinstanser anser att pensionsnivåerna bör vara lika oavsett civilstånd. Att åstadkomma detta skulle innebära betydande kostnader för pensionssystemet. Vi anser det vara rimligt att använda dessa medel till mer angelägna delar av grundskyddet.

Från garantipensionens basnivå skall alltså göras en reduktion med hänsyn till den inkomstrelaterade pensionen. Det sker dock inte reduktion med 100 %. I stället skall för en ensamstående pensionstagare reduktion göras av basnivån med 75 % av intjänad inkomstrelaterad ålderspension till den del som den inte överstiger 2,0 basbelopp. För inkomstrelaterad pension därutöver och upp till 3,0 basbelopp sker en reduktion av basnivån med 50 %.

Detta kan också uttryckas så att alla ensamstående pensionstagare erhåller minst en pension på 2,0 basbelopp. De får sedan ett tillägg till denna basnivå som är högre ju högre den inkomstrelaterade pensionen är. Pensionen ökar med 25 % av inkomstrelaterad pension upp till 2,0 basbelopp. I den mån den inkomstrelaterade pensionen överstiger 2,0 men inte 3,0 basbelopp ökar pensionen med 50 % av den inkomst-

relaterade pensionen i detta intervall. För ensamstående pensionärer med inkomstrelaterad pension över 3,0 basbelopp sker ingen ökning.

De ovanstående beskrivningarna och exemplen har utgått från beloppen för en ensamstående pensionär. För gifta pensionärer skall gälla samma principer för beräkning av garantipension. Emellertid är basnivån för dessa, som ovan nämnts, 1,77 basbelopp. För gifta pensionärer skall göras reduktion av basnivån med 75 % av inkomstrelaterad pension till den del denna inte överstiger 1,77 basbelopp. För inkomstrelaterad pension därutöver och upp till 2,655 basbelopp sker en reduktion med 50 %. Uttryckt på annat sätt får gifta alltid ett tillskott till basnivån 1,77 basbelopp med 25 % av inkomstrelaterad pension upp till 1,77 basbelopp och med 50 % av sådan pension däröver upp till 2,655 basbelopp.

För personer som helt saknar intjänad pensionsrätt inom den inkomstrelaterade ålderspensioneringen kan garantipensionen enligt det nu redovisade systemet inte bli högre än 2,0 basbelopp för ensamstående och inte högre än 1,77 basbelopp för gifta pensionärer. Som framgått av det föregående föreslår vi emellertid att det för personer i denna kategori skall finnas en lägstagaranti som utges på en nivå om 2,1 respektive 1,87 basbelopp. Detta grundskydd skulle kunna ses som en förstärkt garantipension. I detta fall blir den utfyllnad som reglerna om garantipension syftar till lika med hela pensionen.

För att personer som har inkomstrelaterad ålderspension som understiger 0,4 basbelopp inte skall få ett lägre grundskydd än de som helt saknar sådan pensionsrätt skall även för dessa gälla samma lägstagaranti på 2,1 basbelopp för ensamstående och 1,87 basbelopp för gift pensionär. För dessa utgörs grundskyddet av en mycket låg inkomstrelaterad ålderspension i botten och en utfyllnad enligt reglerna för garantipension upp till de angivna nivåerna.

Grundskyddets lägsta belopp som uppgår till 2,1 basbelopp för ensamstående och 1,87 basbelopp för gift pensionär motsvarar i 1994 års prisläge 74 000 kr respektive 65 800 kr. I det reformerade pensionssystemet kommer en pensionär således att alltid få minst detta belopp i årspension, som beskattas som vanlig förvärvsinkomst.

De nivåer och avtrappningsintervall som uttrycks i basbelopp som ingår i förslagen i detta avsnitt avser basbeloppet som sådant (35 200 kr år 1994) och inte det med 2 % nedjusterade basbelopp som fr.o.m. den 1 januari 1993 används vid beräkning av pensioner. Om lägstagarantinivåerna, 2,1 respektive 1,87 basbelopp, hade uttryckts i detta justerade basbelopp hade de blivit ca 2,14 respektive 1,91 basbelopp.

Garantipensionens basnivå skall minskas med hänsyn till inkomstrelaterad pension från det reformerade ålderspensionssystemet. Detta gäller pension från såväl fördelningssystemet som premiereservsystemet.

Inte bara de som får sin pension beräknad helt enligt de reformerade reglerna skall omfattas av det nya garantipensionssystemet. Även övergångsgenerationen, dvs. födda åren 1935 - 1953, skall kunna få en utfyllnad till sin ålderspension genom det nya garantipensionssystemet. Vid prövningen mot garantipensionssystemet skall för dessa personer

beaktas den sammanlagda inkomstrelaterade ålderspension som de har rätt till enligt reformerade och nuvarande regler. Vilket bl.a. innebär att folkpensionsdelen men däremot inte pensionstillskottet betraktas som inkomstrelaterad pension i enlighet med Pensionsarbetsgruppens förslag.

Garantipensionen bör också avräknas mot änkepension från ATP och mot inkomstrelaterade pensioner som utbetalas enligt utländsk lagstiftning.

Enligt Pensionsarbetsgruppens förslag skall avräkning på garantipensionens basnivå göras också med hänsyn till avtalspension (i form av egenpension och efterlevandepension) från olika kollektivavtalsreglerade pensionsordningar. Arbetsgruppen har som skäl härför framhållit att avtalspensioneringarna har många gemensamma drag med den allmänna pensioneringen genom att de är obligatoriska i förhållande till den enskilde arbetstagaren och omfattar alla som är verksamma på det aktuella verksamhetsområdet. Vidare har arbetsgruppen erinrat om att nuvarande regler innebär att det särskilda grundavdraget för pensionärer minskas med hänsyn till avtalspensioner.

Detta förslag om avtrappning mot avtalspensioner har kritiserats under remissbehandlingen bl.a. av flertalet av arbetsmarknadsparterna. Som skäl för avvisande av förslaget har dessa remisssinstanser angett att avtalspensionerna från kollektiva pensionslösningar därigenom skulle missgynnas i förhållande till privata sådana lösningar. Också Riksskatteverket har framfört kritik och pekat bl.a. på gränsdragningsproblem.

Enligt regeringens bedömning kan, som de angivna remissinstanserna påpekat, principiella invändningar riktas mot en ordning som innebär att kollektiva och privata pensionslösningar behandlas på olika sätt vid avräkningen av garantipensionen. Skäl kan anföras för att i detta hänseende jämställa avtalspensioner och alla eller vissa former av pension från frivilliga, individuella pensionsförsäkringar. En sådan likabehandling skulle kunna åstadkommas enligt endera av två handlingslinjer.

En möjlighet är att avräkna garantipensionen med beaktande av, förutom avtalspensioner, också pensioner från frivilliga, individuella pensionsförsäkringar. Detta skulle innebära minskade kostnader för garantipension som grovt kan uppskattas till 400 - 600 miljoner kronor räknat efter 1994 års förhållanden. Härigenom skulle dock uppkomma gränsdragningsproblem gentemot kapitalinkomster.

I sammanhanget bör beaktas att Pensionsarbetsgruppens förslag i princip innebär ett överförande till garantipensionssystemet av nuvarande skatteregler för reducering av det särskilda grundavdraget för pensionärer. De nuvarande reglerna härför tillkom för kort tid sedan och har sin grund i särskilda överväganden beträffande bl.a. risken för snedvridningseffekter till följd av omdisponering av kapital. Pensionsarbetsgruppen har inte sett det som sin uppgift att i fråga om garantipensionen lägga fram förslag om några ändrade principer för vilka former av inkomster som skall tas i beaktande vid avräkningen av garantipensionen i förhållande till vad som nu gäller beträffande det särskilda grundavdraget vid beskattningen.

Regeringen ansluter sig till denna bedömning. Inte heller vi anser att avsteg nu bör göras från vad som sålunda nyligen beslutats beträffande det särskilda grundavdraget. Att beakta även kapitalinkomster vid avräkningen är en lösning som av bl.a. praktiska och administrativa skäl inte kan komma i fråga.

Den andra handlingslinjen skulle vara den som förordats av de remissinstanser som kritiserar förslaget, nämligen att man avstår från att beakta avtalspensioner vid beräkningen av garantipension. Denna lösning skulle emellertid ställa sig mycket kostnadskrävande. Den kan beräknas öka kostnaderna för garantipension med ett belopp om ca 2 miljarder kronor per år efter skatt. Denna kostnadsökning skulle kvarstå flera decennier efter systemets införande år 2000.

Något utrymme för att öka statens pensionsutgifter och därmed belastningen på statsbudgeten med årliga belopp i denna storleksordning finns inte.

Enligt vår bedömning finns således inte skäl eller ekonomiska möjligheter att nu lämna förslag om avsteg från Pensionsarbetsgruppens slutsats.

Vi föreslår således att avtalspensioner skall reducera garantipensionen på motsvarande sätt som gäller för inkomstrelaterad ålderspension från det allmänna systemet.

Regeringen har emellertid för avsikt att ta upp frågan till ny prövning i särskild ordning. Därvid kan mer ingående prövas de två alternativa handlingslinjer som här berörts, och de administrativa konsekvenserna och gränsdragningsproblemen kan då belysas närmare. Även effekterna för individen av olika lösningar kan då ges en mer utförlig belysning.

Vårt förslag innebär alltså sammanfattningsvis att garantipensionen storleksmässigt kommer att vara beroende av storleken på den inkomstrelaterade pensionen från den allmänna pensioneringen (enligt reformerade och nuvarande regelsystem), avtalspensioner och pensioner enligt utländsk lagstiftning. Detta innebär att i princip samma förmåner som reducerar det särskilda grundavdraget för folkpensionärer även kommer att reducera garantipensionen.

Däremot betyder det nu redovisade förslaget att pensionsanordningar som den enskilde själv frivilligt ordnat genom exempelvis en individuell privat pensionsförsäkring inte kommer att påverka garantipensionens storlek. Inte heller skall garantipensionen påverkas av förvärvsinkomster eller kapitalinkomster.

Pensionsarbetsgruppen aktualiserar även en regel om att för rätt till oavkortad garantipension skall krävas 40 års bosättningstid i Sverige mellan 16 och 65 års ålder. Denna regel ansluter delvis till den ordning som sedan den 1 januari 1993 gäller för ålderspension inom folkpensioneringen. Regeringen instämmer i princip i arbetsgruppens bedömning att rätt till garantipension skall relateras till bosättningstid i Sverige. Den närmare utformning av regler i detta avseende avses beredas vidare, i linje med arbetsgruppens förslag.

Några remissinstanser framhåller att en stor grupp invandrare endast har bott i Sverige under ett begränsat antal år och får därför en reduce-

rad garantipension. Personer som inte får kompletterande pension från sitt födelseland riskerar därmed att bli beroende av socialbidrag. Regeringen kan konstatera att detta förhållande även kan inträffa med de nya regler om rätt till folkpension som trätt i kraft den 1 januari 1993 även om övergångsregler till stor del ger ett skydd fram t.o.m. år 2004. Detta problem har också aktualiserats av socialförsäkringsutskottet i samband med att de nya folkpensionsreglerna infördes (prop.1992/93:7, bet. 1992/93:sfU4, rskr. 1992/93:69). Utskottet uppdrog åt regeringen att göra en närmare utredning av de problem som finns och som kan uppkomma i framtiden när det gäller försörjningen för invandrare som endast har begränsad rätt till folkpension. I uppdraget ingick också att undersöka möjligheterna för att lösa problemet på annat sätt än genom socialbidrag. En kartläggning av omfattningen pågår för närvarande och uppdraget planeras att redovisas till riksdagen under hösten år 1994.

Grundskyddet syftar bl.a. till att garantera en lägsta standard, som innebär att pensionärer även efter införandet av det reformerade pensionssystemet skall ha en rimlig levnadsnivå. Pensionsarbetsgruppen föreslår att garantipensionsnivåerna och avtrappningsintervallen räknas upp år från år med prisindex och inte med löneindex. Ett par remissinstanser invänder mot prisindexeringen och anser att löneindexering även bör gälla för garantipensionen. Regeringen anser liksom Pensionsarbetsgruppen att garantipensionens huvudsakliga syfte är att garantera alla en lägsta standard. Detta uppnås effektivast med en prisindexering eftersom pensionärerna då garanteras en oförändrad köpkraft även i tider med negativ reallöneutveckling.

Detta kommer att innebära att den inkomstrelaterade pensionen och garantipensionen kommer att utvecklas på olika sätt och att det därför varje år måste göras en prövning av om och i vad mån en pensionär som beviljats pension från garantipensionssystemet fortfarande äger rätt härtill och i så fall med vilket belopp garantipensionen skall utges. Eftersom garantipensionens storlek också är beroende av avtalspensioner kommer garantipensionen även att räknas om när en avtalspension ändras.

Ålderspensionens storlek bestäms bl.a. av när pensionen tas ut. Ju tidigare uttaget görs desto lägre blir pensionen eftersom det intjänade pensionskapitalet då skall betalas ut under fler pensionsår. Om den faktiska inkomstrelaterade ålderspensionen tas ut tidigt och samtidigt är så låg att rätt till garantipension föreligger, innebär detta att sådant uttag i vissa fall skulle subventioneras genom garantipensionen. Eftersom vi inte anser att detta är rimligt föreslår vi att garantipensionen alltid skall beräknas utifrån den inkomstrelaterade pension som skulle ha utgått om uttaget gjorts vid uppnådd garantipensionsålder, dvs. vid 65 års ålder.

Med ett sådant beräkningssätt kan ett uttag före 65 år innebära att den inkomstrelaterade pensionen tillsammans med garantipensionen reduceras till en nivå under den lägsta nivån för grundskyddet. För att förhindra att en pensionär livsvarigt blir hänvisad till att leva på en pension under grundskyddets lägsta nivå skall därför inte uttag av ålderspension få göras före fyllda 65 år om den inkomstrelaterade pensionen tillsam-

mans med garantipensionen understiger 2,1 basbelopp för ensamstående och 1,87 basbelopp för gift pensionär.

I fall då den försäkrade vill ta ut partiell pension före 65 års ålder får göras en beräkning av hel pension i enlighet med vad som nu beskrivits och tillägg från garantipensionssystemet uträknas på grundval av den hela pensionen. Därefter utbetalas relevant andel som partiell ålderspension. Även prövningen av om pension kan få tas ut före 65 års ålder och från vilken ålder detta i så fall kan ske, får göras med utgångspunkt från storleken av den beräknade hela ålderspensionen.

Utöver de ovan redovisade pensionerna som skall tas i beaktande vid beräkning av garantipensionen bör även den inkomstrelaterade ålderspensionen från premiereservsystemet beaktas vid beräkning av garantipensionen. För det fall att pensionen från premiereservsystemet tagits ut före 65 års ålder, skall den pension som enligt försäkringsmässiga grunder skulle ha utgått om premiereservpensionen hade tagits ut som livsvarig pension från 65 års ålder beaktas vid beräkning av garantipensionen. När det gäller personer som frivilligt valt ett förstärkt efterlevandeskydd inom premiereservsystemet och därigenom får lägre egenpension från det systemet, bör den egenpension beaktas som skulle ha utgått om sådant val inte gjorts.

För den person som väntar med att ta ut sin inkomstrelaterade ålderspension från fördelningssystemet till efter 65 års ålder skall emellertid, enligt vad vi föreslår, den faktiska pensionen ligga till grund för beräkningen av garantipensionen. Beräkning av garantipension för en person som tagit ut sin inkomstrelaterade pension efter 65 års ålder skall alltså göras med utgångspunkt från den faktiska pensionen.

Det efterlevandeskydd från premiereservsystemet som föreslagits skall kunna väljas med make eller barn som förmånstagare bör inte påverka garantipensionen till den efterlevandes ålderspension.

9.3 Kostnader och effekter

Enligt beräkningar som gjorts under beredningen av Riksförsäkringsverket i samband med betänkandet, kommer det reformerade pensionssystemets bruttokostnader för garantipension att uppgå till 17,7 miljarder kronor år 2000 vid en beräknad tillväxt på 1,5 %. Skatteintäkterna på pensioner ökar samtidigt med närmare 11 miljarder kronor. Totalt sett kan beräknas att nettokostnaden för hela pensionssystemet stiger med knappt en miljard kronor. Nettopensionerna i det reformerade pensionssystemet efter skatt kommer således att vara knappt en miljard högre år 2000 än vad det nuvarande systemet kan beräknas kosta år 2000.

För år 2025 beräknas kostnaderna för enbart garantipensionsdelen uppgå till 12,5 miljarder kronor, dvs. en minskning i fasta priser i förhållande till år 2000 med 5,2 miljarder kronor. När det gäller de totala kostnaderna för det reformerade och det nuvarande pensionssystemet, beräknade som nettopension efter skatt, beräknas kostnaderna för det reformerade pensionssystemet bli knappt 15 miljarder kronor lägre än

vad det nuvarande systemet skulle ha kostat år 2025 förutsatt en beräknad tillväxt på 1,5 % och 1994 års priser.

Beräkningarna avser ålderspension i form av inkomstrelaterad pension och grundskydd. Däremot har hänsyn till efterlevandepension inte tagits.

Det nya pensionssystemet medför att reglerna för bostadstillägg måste anpassas till de nya pensionsnivåerna. Förslaget till garantipension innebär sådana förbättringar att behovet av bostadstillägg kommer att minska jämfört med om oförändrade pensionsregler skulle gälla. Hur stor denna besparing blir är beroende av hur de nya reglerna för bostadstillägg kommer att utformas.

10 Övergångsreglering

10.1 20-delsinfasning

Regeringens förslag: Personer som är födda år 1934 eller tidigare skall också fortsättningsvis få ålderspension beräknad helt enligt hittillsvarande regelsystem. Personer som är födda år 1954 eller senare skall få ålderspension beräknad helt enligt de nya reglerna. Personer som är födda åren 1935 - 1953 skall omfattas av de reformerade reglerna i varierande utsträckning enligt en metod för 20-delsinfasning. Denna innebär att en del av ålderspensionen - som är större ju yngre personen i fråga är vid ikraftträdandet - beräknas enligt det reformerade regelsystemet medan resterande del av pensionen beräknas enligt hittillsvarande regelsystem. För dem som omfattas av 20-delsinfasningen beräknas en hel ålderspension enligt de reformerade reglerna och en hel sådan pension enligt det hittillsvarande regelsystemet. Därefter beräknas relevant antal 20-delar enligt respektive regelsystem, och summan av dessa 20-delar utgör den utgående ålderspensionen. Den del som härrör från nuvarande regelsystem räknas i förekommande fall om vid civilståndsändring.

Pensionsrätt som intjänas av personer som är födda åren 1935 - 1953 för år efter det då de fyllt 64 år tillgodoräknas - utan hinder av huvudregeln om 20-delsinfasning - fullt ut inom det reformerade regelsystemet.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Pensionsarbetsgruppen föreslog emellertid att personer som är födda åren 1935 - 1953 för år efter det då de fyllt 64 år skulle tillgodoräknas pensionsrätt - och erlägga avgifter - enbart inom det reformerade pensionssystemet och att denna rätt därigenom skulle bli av betydelse enbart såvitt gäller relevant antal 20-delar.

Remissinstanserna: De av arbetsgruppen föreslagna övergångslösningarna tillstyrks eller lämnas utan erinran uttryckligen av det övervägande antalet remissinstanser. Flera menar att dessa utgör en rimlig avvägning och möjliggör en mjuk och smidig övergång. Till denna grupp hör bl.a. Riksförsäkringsverket (RFV), Försäkringsöverdomstolen, LO, PRO och SSU.

RFV konstaterar att övergångsproblematiken har flera dimensioner. Sett ur principiell synvinkel är det otvetydigt så att det krävs en lång övergångstid för att inte omintetgöra övergångsgenerationens möjligheter till planering eller resultatet av en gjord planering och för att inte bryta utställda pensionslöften. Vid en samhällsekonomisk syn på övergångsreglerna gäller det att samtidigt se till att kostnaderna för övergången hålls nere. För att få en rimlig och trovärdig övergångslösning måste dessa motstridiga intressen balanseras. En lång övergångstid kommer att innebära att de äldre förvärvsarbetandes pensioner påverkas i mycket liten utsträckning. Detta kan man hävda vara rättvist, eftersom de inte kan ändra på beslut som är tagna i förfluten tid. Vid en låg tillväxt, som bedöms som det mest sannolika alternativet, kommer emellertid en lång övergångstid att ge de yngre förvärvsarbetande en proportionellt större minskning av pensionerna jämfört med det nuvarande systemet. Innebörden av detta är enligt RFV att en längre övergångstid medför att det är de yngre generationerna som får bära en större del av bördan av att pensionssystemet skall bära sig på sikt. RFV, som också redovisar resultatet av utförda beräkningar, drar mot denna bakgrund slutsatsen att arbetsgruppens förslag till övergångsreglering ger en balans mellan individers intresse av att givna förutsättningar inte ändras och de samhällsekonomiska kraven.

Förslaget tillstyrks också av *Hovrätten för Nedre Norrland*, som särskilt framhåller att de föreslagna lösningarna inte förefaller förorsaka rättsförluster för medborgarna.

Mer eller mindre negativa till de föreslagna övergångslösningarna är TCO, SACO och Socialdemokratiska kvinnoförbundet.

TCO finner övergångsreglerna otillfredsställande och anser att de behöver förbättras. TCO menar att övergångsreglerna i vissa fall kan slå ganska hårt och att det sker för människor som är i den åldern att de inte längre nämnvärt kan påverka sitt pensionsskydd. Särskilt angeläget för TCO är att pensionsrätt skall kunna tillgodoräknas också för studier i förfluten tid.

SACO kräver att övergångsperioden förlängs med fem år på så sätt att personer som är 55 år och äldre vid övergången får pension helt enligt nuvarande system. Personer som är mellan 35 och 54 år går successivt över till det nya systemet i enlighet med arbetsgruppens förslag. Personer yngre än 35 år får sin pension beräknad helt enligt de nya reglerna.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet finner en översyn av övergångsreglerna befogad med hänsyn till situationen för kvinnor i 40 - 50-årsåldern.

Förslaget till 20-delsinfasning och avgränsningen av olika åldersgruppers pensionsrätt tillstyrks uttryckligen av *PRO*.

Viss tveksamhet till förslaget uttalas av *Statens arbetsgivarverk* (SAV), som anser att det kan finnas skäl att låta det nya systemet slå igenom först för senare åldersgrupper än vad Pensionsarbetsgruppen tänkt sig, men då möjligen i snabbare takt.

Landstingsförbundet pekar på att arbetstagare som nu uppbär förtidspension när de fyller 65 år, kommer att få en avtalspension utifrån det avtal som var gällande då arbetstagaren lämnade sin anställning. Denna avtalspension utgår i form av en bruttopension. Landstingsförbundet förutsätter att dessa individer kommer att omfattas av övergångsregler så att den allmänna pensionen även fortsättningsvis utges enligt dagens allmänna pensionssystem.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) ställer sig tveksamt till pensionsreformens övergångsregler, principiellt och av rättviseskäl eftersom ett stort antal individer kommer att drabbas av försämringar på grund av ändrade spelregler. Alternativ till 20-delsinfasningen borde därför ha utretts.

Skälen för regeringens förslag: Enligt den allmänna syn på övergången till ett reformerat system som redovisats i avsnitt 4.9 är det vår bedömning att det reformerade systemet inte skall beröra dem som är födda år 1934 eller tidigare. Personer som redan i dag är ålderspensionärer och andra som är födda år 1934 eller tidigare kommer alltså även framgent att få sina inkomstrelaterade pensioner beräknade helt enligt det hittillsvarande systemet. Vidare kommer de som är födda år 1954 eller senare att omfattas helt av de reformerade reglerna. Mellangenerationen däremot, de som är födda åren 1935 - 1953, kommer att omfattas av både hittillsvarande och reformerade regler.

Den övergångslösning som Pensionsarbetsgruppen stannat för är en s.k. 20-delsinfasning. Den innebär att personer födda åren 1935 - 1953 kommer att få vissa 20-delar av sin pension - i glidande skala - beräknad enligt det reformerade systemet och resterande 20-delar beräknad enligt det hittillsvarande systemet. Hur många 20-delar från respektive system som skall utgå är beroende av individens födelseår. De yngsta i mellangenerationen - personer som är födda år 1953 - kommer sålunda att få 19/20 av sin pension beräknad enligt det reformerade regelsystemet och 1/20 av pensionen beräknad med tillämpning av hittillsvarande regler för folkpension och ATP medan en person som är född året dessförinnan, år 1952, kommer att få 18/20 av pensionen beräknad enligt reformerade regler och 2/20 beräknad enligt hittillsvarande regler, osv. De äldsta i mellangenerationen kommer därmed att få en mycket liten del av sin pension beräknad enligt det reformerade systemet.

Med denna övergångslösning måste för mellangenerationen pensionsrättigheter fastställas enligt både det hittillsvarande och det reformerade pensionssystemet och detta såväl för vid ikraftträdandet förfluten tid som för framtiden. Parallella pensionsregister måste alltså föras.

20-delsinfasningen innebär att den första årliga pensionen vid ålderspensioneringen (begynnelsepensionen) för dessa personer måste beräk-

nas dels enligt de hittillsvarande reglerna på de pensionsrättigheter som finns registrerade i ATP-registret, dels enligt de reformerade reglerna på de pensionsrättigheter som finns registrerade inom det reformerade systemet. Såvitt avser det reformerade systemet beräknas i detta skede endast pension som kommer att utfalla från fördelningssystemet.

Den begynnelsepension som räknas fram för respektive system skall därvid utgöra hela den pension som skulle ha utgått om endast det systemet hade varit tillämpligt. Det betyder bl.a. att pensionen i respektive system beräknas enligt de regler som där gäller vid olika åldrar.

Några remissinstanser anser att de av Pensionsarbetsgruppen föreslagna övergångsbestämmelserna slår för hårt och att de därför måste göras generösare. Vid valet av övergångslösning gör sig dock motstridiga intressen gällande. Å ena sidan är det från samhällsekonomiska synpunkter samt med hänsyn till kommande generationer och de personer som i dag är förhållandevis unga angeläget inte bara att det reformerade regelsystemet träder i kraft så snart som möjligt utan också att dess effekter blir märkbara inom den närmaste framtiden. En övergångsreglering som skjuter det faktiska genomslaget av ålderspensionsreformen alltför långt på framtiden är således inte godtagbar. Å andra sidan kan det vara väsentligt för dem som redan är ålderspensionärer och för dem som har ett långt förvärvsliv bakom sig att de åtaganden som har gjorts inom det hittillsvarande systemet uppfylls i så stor utsträckning som möjligt. Med den sistnämnda utgångspunkten kan det alltså vara motiverat att genomslaget fördröjs, åtminstone något. Vi anser att Pensionsarbetsgruppens förslag är välavvägt och på ett rimligt sätt tillgodoser de skilda intressena och föreslår alltså en övergångsreglering i form av en 20-delsinfasning.

Den inkomstrelaterade begynnelsepensionen från det reformerade pensionssystemet grundar sig på pensionsrätt som intjänats på i princip alla ditintills förvärvade inkomster m.m. Inom det hittillsvarande systemet baseras däremot den inkomstrelaterade pensionen (ATP-pensionen) bara på ditintills intjänade inkomster över ett basbelopp medan folkpensionen utgör kompensationen för det första basbeloppets inkomster. För att de inkomstrelaterade begynnelsepensionerna från respektive system skall vara jämförbara måste därför, för det hittillsvarande systemets del, summan av folkpensionen och den årliga ATP-pensionen vara den relevanta uppgiften.

Folkpensionen utgår med högre belopp till ensamstående än till gifta (96 % av basbeloppet minskat med 2 % till ensamstående och 78,5 % av basbeloppet minskat med 2 % till gifta sammanlevande). Vid beräkningen av begynnelsepensionen från det hittillsvarande systemet får därmed civilstånd och sammanlevnad en viss betydelse.

När begynnelsepensionen från respektive system sålunda är fastställd utgår som faktisk pension summan av vissa kvotdelar av årspensionen från det hittillsvarande systemet och av vissa kvotdelar av årspensionen från det reformerade pensionssystemet.

Att pensionen för dem som omfattas av 20-delsinfasningen kommer att härröra både från det hittillsvarande och från det reformerade pensions-

systemet betyder naturligtvis inte att de två pensionsdelarna kan ses som separerade enheter. Den som exempelvis vill göra helt förtida eller uppskjutet uttag måste således göra det såvitt avser den totala pension som kvotdelsberäkningen ger upphov till och den som enbart vill ta ut partiell pension måste på samma sätt ta ut en andel av hela den kvotdelsberäknade pensionen.

Under åren efter det att ålderspensionen har börjat utges kan inträffa förändringar i den pensionsberättigades civilstånd och samlevnadsförhållanden. Som framgått har dessa förhållanden betydelse för den del av pensionen som härrör från det hittillsvarande systemet och som utgör folkpensionsdelen därav. Med hänsyn härtill måste i förekommande fall göras en omräkning framöver av en utgående kvotdelsberäknad pension.

En omräkning kan också behöva göras av pensioner som utges - helt eller delvis - från det reformerade pensionssystemet i enlighet med de generella regler som föreslås gälla där för beaktande av tillkommande pensionsrättigheter som har intjänats efter tidpunkten för uttag av ålderspension.

För pensioner som utges enligt det nuvarande pensionssystemet gäller att pensionsrätt endast kan intjänas t.o.m. året innan en försäkrad fyller 65 år. Inkomster därefter är inte avgiftsgrundande och resulterar inte heller i högre ATP. Pensionsarbetsgruppen har därför föreslagit att motsvarande skall gälla även för personer som omfattas av 20-delsinfasningen för de kvotdelar som avser pension enligt det nuvarande systemet. Som en konsekvens härav skulle enligt förslaget avgift bara betalas i förhållande till antalet kvotdelar i det nya systemet och följaktligen skulle pensionen därmed höjas i förhållande till samma antal kvotdelar.

En sådan ordning har emellertid den nackdelen att den eftersträvade stimulansen till förvärvsarbete efter det år då den försäkrade fyller 64 år blir begränsad fram till dess att alla födelseårgångar som omfattas av 20-delsinfasningen har pensionerats. Kritik har också framförts under remissbehandlingen, eftersom differentierade pensionsavgifter skulle medföra stora administrativa problem.

Vi föreslår därför att hel ålderspensionsavgift tas ut efter det år som 64 års ålder har uppnåtts även för personer som är födda åren 1935 - 1953 och att den pension som tjänas in på detta sätt betalas ut utan kvotdelsreducering. För inkomster efter 64 års ålder intjänas alltså pension helt enligt det reformerade systemet, även av personer som är födda åren 1935 - 1953.

Regeringens förslag: Personer som omfattas av 20-delsinfasningen, dvs. födda åren 1935 - 1953, skall genom en särskild garantiregel tillförsäkras rätt att alltid få en inkomstrelaterad pension som storleksmässigt motsvarar den folk- och tilläggspension som de skulle ha erhållit om de vid ingången av år 1995 hade varit 65 år och pensionen hade beräknats helt enligt nuvarande regelsystem och på grundval av de pensionsrättigheter som intjänats fram t.o.m. år 1994. Den enligt denna särskilda garantiregel beräknade ålderspensionen räknas upp med prisindex till 65 års ålder. Då görs en jämförelse mellan pensionen enligt garantiregeln och den pension som blir följden av 20-delsinfasningen. Om den sistnämnda pensionen är lägre än ålderspensionen enligt den särskilda garantiregeln, utges ett tillägg upp till den sistnämnda nivån.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Den föreslagna särskilda garantiregeln tillstyrks uttryckligen av *PRO*.

TCO anser att den föreslagna särskilda garantiregeln inte är tillräcklig och föreslår därför en kompletterande garantiregel av innebörd att pension enligt övergångsreglerna inte får avvika mer än t.ex. 5 % från vad ATP-systemet skulle ha gett den som är 50 år vid övergångstillfället. För yngre kan en successivt ökande avvikelse accepteras.

Skälen för regeringens förslag: Med den föreslagna 20-delsinfasningen kan i en del fall inträffa att personer i övergångsgrupperna vid ålderspensioneringen får en lägre inkomstrelaterad pension än den som hade utgått om de vid ingången av år 1995 hade varit 65 år och då hade gått i pension enligt de hittillsvarande reglerna och fått pensionen beräknad på de fram till dess intjänade pensionsrättigheterna inom dagens ATP-system. Detta skulle främst kunna gälla äldre personer som har dragit full nytta av 15- och 30-årsreglerna i det hittillsvarande systemet men som har ett förvärvsmönster som inte ger motsvarande pensionsutfall inom det reformerade systemet.

Detta är inte en acceptabel konsekvens av övergångsregleringen och vi föreslår därför, i enlighet med Pensionsarbetsgruppens förslag, en särskild övergångsregel av innebörd att personer som är födda åren 1935 - 1953 alltid skall garanteras minst den ålderspension som skulle ha utgått om pensionen hade beräknats enligt nuvarande regler vid ingången av år 1995 och på de pensionsrättigheter som intjänats fram till dess.

Förslaget innebär alltså att det per utgången av år 1994 räknas fram en ATP-pension enligt de hittillsvarande reglerna för beräkning av ålderspension inom ATP-systemet som om den försäkrade då var 65 år gammal. I enlighet med vad som gäller allmänt för ATP krävs för tillämpning av regeln att ATP-poäng tillgodoräknats för minst tre år fram

t.o.m. år 1994. Vid tillämpning av 30-årsregeln tas hänsyn enbart till det antal år för vilka pensionspoäng tillgodoräknats t.o.m. år 1994. ATP-pensionen reduceras således vid felande antal år. På motsvarande sätt beaktas vid tillämpning av 15-årsregeln enbart pensionspoängen fram t.o.m. år 1994. Det är medeltalet av de 15 bästa poängåren dessförinnan som är avgörande.

Dessutom innebär den föreslagna särskilda garantiregeln att det också får beräknas en ålderspension från folkpensioneringen, som motsvarar den folkpension som skulle kunna sägas vara intjänad fram t.o.m. år 1994. Syftet härmed är enbart att komplettera ATP-beräkningen för att ge en motsvarande garanti för inkomstdelar under ett basbelopp olika år, inte att ge någon garanti om ett visst grundskydd i egentlig bemärkelse. Behov av grundskydd tillgodoses genom andra regler såväl i det reformerade pensionssystemet som under övergångstiden. Med hänsyn härtill föreslår vi att rätt skall föreligga till en lika stor andel av en oavkortad folkpension - varmed avses enbart den egentliga grundpensionen och inte t.ex. pensionstillskott - som motsvarar det antal år för vilka den försäkrade tillgodoräknats ATP-poäng. Om denne har intjänat ATP-poäng under minst 30 år utges således oavkortad folkpension enligt den särskilda garantiregeln medan den i annat fall reduceras med det antal 30-delar som felar.

Den årliga ålderspension som blir resultatet av denna beräkning uttrycks som en basbeloppsfaktor och kommer alltså att framöver vara oförändrad i förhållande till det allmänna penningvärdets förändringar.

Ålderspension skall således utges enligt denna särskilda garantiregel för det fall att summan av den årliga folkpensionen och ATP-pensionen per ingången av år 1995, uppräknad med prisindex till 65 års ålder och såvitt avser folkpensionsdelen justerad med hänsyn till civilstånd och sammanlevnad vid denna tidpunkt, blir större än den årliga inkomstrelaterade pension som blir följden av de föreslagna huvudreglerna för övergångsbestämmelserna, dvs. 20-delsinfasningen. Garantiregelspensionen måste alltså beräknas för varje individ i de aktuella åldrarna och jämföras med den pension som 20-delsinfasningen ger upphov till.

Vid jämförelsen beaktas enbart ålderspension från den inkomstrelaterade ålderspensioneringen och tas inte hänsyn till eventuellt tillägg från garantipensionssystemet. Huruvida sådant tillägg kan komma i fråga bedöms först efter det att jämförelsen gjorts och en inkomstrelaterad pension sålunda fastställts enligt principen om bästa utfall.

Pension enligt den särskilda garantiregeln skall enligt vårt förslag, i linje med vad som föreslås gälla som huvudregel för garantipensionen, inte i något fall betalas ut före 65 års ålder. Det är alltså först vid 65 års ålder som den beskrivna jämförelsen skall göras och pension enligt den särskilda garantiregeln - i förekommande fall - kan betalas ut. Detta kommer för den som går i ålderspension före 65 års ålder att betyda att den jämförelse som senare skall äga rum kommer att göras mellan å ena sidan utfallet av den särskilda garantiregeln och å andra sidan den pension som hade blivit resultatet av 20-delsinfasningen om personen i fråga hade tagit ut ålderspension först vid 65 års ålder.

För tillämpning av den särskilda garantiregeln skall alltså på detta sätt alltid göras en beräkning vid fyllda 65 år. Vid denna tidpunkt beräknas utfallet enligt denna regel och utfallet enligt 20-delsinfasningen. I den mån den särskilda garantiregeln ger ett mer förmånligt resultat har den försäkrade rätt till ett tillägg till sin inkomstrelaterade ålderspension. Detta anses i sin helhet vara att hänföra till pension enligt hittillsvarande regelsystem. Tillägget ligger för framtiden fast och räknas inte om exempelvis vid förändring av civilstånd. Beloppet behandlas framöver fullt ut som en del av ålderspensionen enligt hittillsvarande regler och räknas på samma sätt som denna upp framgent med pris- och följsamhetsindex.

Enligt de regler som gäller för beräkning av pension från det hittillsvarande systemet vid uppskjutet uttag, dvs. vid uttag av pension efter 65 års ålder, ökas pensionen för varje månads fördröjning genom att den skrivs upp med en särskild uppräkningsfaktor. Dessa regler för uppräkning vid uppskjutet uttag kommer följaktligen också att bli tillämpliga för den del av pensionen enligt hittillsvarande regler som utgörs av ett tillägg till följd av den särskilda garantiregeln.

10.3 Pensionsrätt för förfluten tid

Regeringens förslag: I det reformerade ålderspensionssystemet skall pensionsgrundande inkomst för tid före ikraftträdandet tillgodoräknas på grundval av den pensionspoäng för ATP - med tillägg för en poäng - som registrerats i ATP-poängregistret. Inkomster som under ett år i förfluten tid understigit ett basbelopp liksom inkomster under 1950-talet grundar inte pensionsrätt i det nya regelsystemet. Socialförsäkringsersättningar m.m. som utgetts i förfluten tid grundar rätt till pension i det reformerade systemet i den mån de varit pensionsgrundande för ATP.

Pensionsrätt för förfluten tid skall beräknas i anslutning till det nya regelsystemets ikraftträdande. Pensionsrätt som i det reformerade pensionssystemet tillgodoräknas för år i förfluten tid räknas upp med PGI-index fr.o.m. det året. För tid före ikraftträdandet tillgodoräknas pensionsrätt under olika år högst med ett belopp som motsvarar ATP-taket för respektive år. Någon övre gräns för de intjänade pensionsrättigheternas tillväxt genom indexeringen skall inte finnas.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det redovisade förslaget tillstyrks av *PRO*.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) menar att det bör övervägas en ordning av innebörd att den som kan förete bevis på inkomster under ett basbelopp under ett år i förfluten tid bör få räkna dem sig till godo som pensionsgrundande. *Riksskatteverket* påpekar att det inte ens genom manuell genomgång av skattelängderna kan tas fram pensionsgrundande

belopp under ett basbelopp, eftersom längderna inte är tillräckligt specificerade.

LRF erinrar om att rätten för egenföretagare att dela inkomst mellan makar tillkom först i början av 1970-talet. Med hänvisning härtill föreslår LRF att pensionspoängsbeloppen för aktuella år frivilligt bör få delas mellan makar.

Skälen för regeringens förslag: En konsekvens av den övergångsreglering som vi föreslår för utformningen av ålderspensionssystemet är att personer i övergångsgenerationerna som före ikraftträdandet har tjänat in pensionsrätt enligt nuvarande regler kommer att beröras av det reformerade pensionssystemet. Detsamma gäller de åldersgrupper som skall omfattas fullt ut av det nya regelsystemet. Eftersom dessa personer måste kunna tillgodoräknas pensionsrätt för tid före ikraftträdandet finns det ett behov av övergångsregler som gör det möjligt att i pensionshänseende ta hänsyn till inkomster för tid före ikraftträdandet.

Premiereservdelen inom det reformerade systemet, avses som redovisats i avsnitt 6, få betydelse endast för framtida pensionsrättigheter. Det kan nämligen inte komma i fråga att faktiskt fondera pensionsmedel för förfluten tid, som om premiereservsystemet hela tiden hade funnits. Detta betyder att pensionsrätt för förfluten tid kommer att tillgodoräknas endast inom ramen för fördelningssystemet och där till hela den för förfluten tid tänkta ålderspensionsavgiften, 18,5 %. Därmed föreligger behov av särregler för retroaktivt tillgodoräknande av pensionsrätt endast inom fördelningssystemet.

Allmänt sett bör det inte innebära några särskilda svårigheter att översätta uppgifter om intjänad ATP-poäng till pensionsrättigheter för förfluten tid inom det reformerade pensionssystemet. Den registrerade ATP-poängen för ett visst år, med tillägg för en poäng för att kompensera för det basbeloppsavdrag som har gjorts, kan på ett enkelt sätt räknas tillbaka till de inkomster som de ursprungligen grundar sig på och som i sin tur kommer att utgöra den pensionsgrundande inkomsten inom det reformerade pensionssystemet. Detta betyder att pensionsgrundande i det reformerade systemet blir inte bara förvärvsinkomster för förfluten tid utan också olika socialförsäkringsersättningar m.m. som sjukpenning och arbetslöshetsersättning i den mån och för den tid de varit pensionsgrundande för ATP enligt den hittillsvarande ordningen. Förslaget innebär vidare – vilket vi anser vara motiverat – att inkomster för förfluten tid överstigande förmånstaket i det hittillsvarande systemet, 7,5 basbelopp, inte kommer att grunda pensionsrätt i det reformerade systemet.

Ur Riksförsäkringsverkets register över intjänad ATP-poäng kan emellertid inte hämtas uppgifter om årsinkomster om ett basbelopp eller lägre. Detta är följden av att det första basbeloppet av en årsinkomst inte är pensionsgrundande inom det nuvarande ATP-systemet. Om sådana mycket låga årsinkomster i förfluten tid skulle kunna grunda pensionsrätt inom det reformerade pensionssystemet, skulle det bli nödvändigt att uppgifter härom införskaffades från andra register eller från den berörda individen. Önskvärt skulle ha varit att Riksskatteverket

eller någon annan myndighet kunde hämta in de aktuella uppgifterna utan att individen behövde engageras. Detta skulle emellertid vara praktiskt ogenomförbart.

Pensionsarbetsgruppen har efter att ha övervägt ett antal olika alternativ kommit till slutsatsen att det inte finns någon rimlig möjlighet att för förfluten tid beakta belopp ej överstigande ett basbelopp som pensionsgrundande inom det reformerade pensionssystemet. Vi delar arbetsgruppens uppfattning i denna del och vi är därför inte beredda att föreslå någon särreglering i detta avseende. Enligt vår uppfattning behöver emellertid detta inte ha någon egentlig betydelse för individens reella pensionsutfall, vilket naturligtvis utgör ett väsentligt motiv för vårt ställningstagande i denna fråga. För de allra flesta med inkomster under ett visst år har inkomsten överstigit ett basbelopp. 20-delsinfasningen för övergångsgenerationerna medför också att det reformerade pensionssystemet får ett begränsat genomslag för deras del. Sannolikt är det mycket få som haft så låga inkomster som de nu aktuella under mer än enstaka år.

Ett annat problem avser inkomster intjänade under 1950-talet. Riksförsäkringsverkets register över intjänade ATP-poäng började föras först år 1960, då ATP-systemet infördes. Pensionsgrundande inkomst för åren under 1950-talet kan alltså inte föras in i det reformerade pensionssystemet genom en omräkning av registrerade ATP-poäng. Betydelsen av dessa inkomster för pensionsutfallet från det reformerade systemet är emellertid begränsad. Eftersom pensionsrätt inte kan intjänas före 16 års ålder, kan det endast för personer födda år 1943 eller tidigare vara i och för sig möjligt att få något utbyte i pensionshänseende av sådana inkomster. Av dessa är det bara de som är födda år 1935 eller senare som över huvud taget berörs av de reformerade reglerna. Inkomster under 1950-talet har således ingen betydelse för pensionsutfallet för andra än dem som är födda under åren 1935 – 1943. 20-delsinfasningen innebär för dessa åldersgrupper att deras pension till stor del kommer att beräknas enligt de hittillsvarande reglerna, där avsaknaden av uppgifter om 1950-talsinkomsterna inte spelar någon roll.

Betydelsen av inkomsterna under 1950-talet för pensionsutfallet från det reformerade pensionssystemet är således begränsad. Det avgörande problemet är emellertid i detta avseende detsamma som när det gäller inkomster ej överstigande ett basbelopp för förfluten tid. Några databearbetade register med de behövliga uppgifterna finns inte. Vi har därför i likhet med Pensionsarbetsgruppen inte funnit någon rimlig lösning som kan möjliggöra tillgodoräknande av pensionsrätt inom det reformerade pensionssystemet för inkomster under 1950-talet.

I överenstämmelse med vad som föreslås beträffande förvärvsinkomster m.m. delar vi Pensionsarbetsgruppens mening att inte heller barnårsrätt skall kunna tillgodoräknas för tid före år 1960. Såvitt avser barnårsrätt för förfluten tid har tidigare framhållits att detta är en fråga som är förenad med betydande praktiska problem. Vi har därför också anfört att denna fråga måste beredas ytterligare innan något slutligt förslag till tekniskt lösning kan läggas fram. Detta ställningstagande

innebär då också att några förslag till preciserade regler för övergångslösning i denna del inte kan läggas fram på nuvarande stadium.

Flertalet socialförsäkringsersättningar och motsvarande förmåner kommer i enlighet med vad som hittills har gällt även framöver att vara pensionsgrundande inom det reformerade systemet till sina faktiska belopp.

De socialförsäkringsersättningar, m.m. som i dag är pensionsgrundande för ATP har inte alla grundat pensionsrätt ända sedan år 1960 utan regler härför har införts successivt under årens lopp. Sålunda blev exempelvis sjukpenning, arbetslöshetsersättning och många andra ersättningsformer pensionsgrundande först vid mitten av 1970-talet. Andra ersättningsformer har tillkommit eller har blivit pensionsgrundande vid senare tidpunkter. Något administrativt sett fungerande förfarande för att i efterhand ge pensionsrätt till det faktiska beloppet för en ersättning som inte var pensionsgrundande när den utgavs under ett aktuellt år i förfluten tid föreligger inte. Vi delar därför Pensionsarbetsgruppens bedömning att för socialförsäkringsersättningar m.m. kan pensionsrätt avseende förfluten tid tillgodoräknas enbart i den utsträckning som ersättningen varit pensionsgrundande för ATP.

Värnpliktstjänstgöring, m.m som ägt rum i förfluten tid skall enligt vårt förslag inte grunda pensionsrätt. Inte heller föreslår vi att pensionsrätt för studier skall tillgodoräknas för förfluten tid. Som kommer att redovisas i avsnitt 14 kan dock särskilda regler komma att gälla avseende pensionsrätt för värnpliktstjänstgöring och studier under år 1995.

Beräkningen av pensionsrätt inom det reformerade pensionssystemet för förfluten tid bör göras i anslutning till ikraftträdandet och resultatet av beräkningen i möjligaste mån meddelas de berörda. I fall då dessa har uppfattningen att något fel begåtts, vilket främst torde kunna inträffa när det gäller barnårsrätten, bör de inom en begränsad tid efter ikraftträdandet kunna få frågan prövad. Därefter bör ändring inte kunna ske.

I det föregående har vi redovisat hur den pensionsgrundande inkomsten inkl. barnårsrätten för varje år före ikraftträdandet bör fastställas. När denna har fastställts för vart år för sig, skall pensionskontot inom fördelningssystemet tillföras ett belopp som motsvarar ålderspensionsavgiften, 18,5 %, av den pensionsgrundande inkomsten. Den där bokförda avgiften utgör värdet av pensionsrättigheterna för det aktuella året. Även för förfluten tid måste pensionsrättigheterna därefter räknas upp med ett index och hänsyn tas till taket inom pensionssystemet.

Pensionsrättigheterna inom den allmänna ålderspensioneringens fördelningssystem skall enligt förslaget till reformerade regler löneindexeras genom att uppräknas med ett PGI-index. Som utvecklats i avsnitt 5.8 får senare avgöras vilken metod som skall användas för att fastställa detta index.

Löneindexeringen av intjänade pensionsrättigheter skall enligt förslaget avse inte endast pensionsrättigheter intjänade efter ikraftträdandet av det reformerade pensionssystemet utan också de pensionsrättigheter som här behandlas, dvs. de som intjänats före ikraftträdandet.

Löneindex för förfluten tid kan dock komma att skilja sig från vad som kommer att gälla för framtiden. För förfluten tid finns inte möjligheten att låta inkomstdelar ovanför förmånstaket påverka index. Inte heller finns möjligheten att vid fastställande av index för förfluten tid ta hänsyn till inkomster om högst ett basbelopp under ett år. Förklaringen härtill är att ATP-poängregistret, som måste utgöra grund för den retroaktiva indexeringen, inte innehåller uppgift om annat än pensionsgrundande inkomster och intjänade ATP-poäng.

Pensionsrätt inom det reformerade pensionssystemet kommer, på motsvarande sätt som gäller inom det nuvarande systemet, inte att kunna intjänas för inkomster överstigande pensionssystemets tak. I enlighet med vad Pensionsarbetsgruppen föreslagit avses taket på intjänandesidan inom det reformerade pensionssystemet för förfluten tid bestämmas till 7,5 prisbasbelopp. Med en uppräkning för förfluten tid av intjänade pensionsrättigheter i takt med inkomstutvecklingen, genom anknytningen till PGI-index, kommer alltså för förfluten tid värdet av före ikraftträdandet intjänade pensionsrättigheter att växa år för år i förhållande till det under samma tid prisindexerade taket. Detta innebär också att pensionsrätt för höga inkomster under exempelvis 1960- och 1970-talen kommer att få större betydelse för pensionsutfallet än pensionsrätt för inkomster under 1980-talet, eftersom pensionsrätten för de tidigare inkomsterna räknas upp med ganska höga uppräkningstal under en mycket lång tid och därigenom kommer att växa väsentligt och motsvara en pensionsrätt på 1980-talet som legat betydligt över taket då.

Konsekvenserna av att taket på intjänandesidan i det reformerade systemet bestäms i prisbasbelopp för förfluten tid måste godtas. De alternativa lösningar som skulle kunna vara möjliga - löneindexering av taket på intjänandesidan även för förfluten tid respektive införande av ett tak för uppräkningen av pensionsrättigheter intjänade före ikraftträdandet - får båda anses vara förknippade med större nackdelar.

Regeringens förslag: Det nuvarande grundskyddet i form av folkpension och pensionstillskott skall vid ingången av år 2000 för dem som är födda år 1934 eller tidigare ersättas med en övergångsvis gällande garantipension samtidigt som de särskilda skattereglerna för pensionärer avskaffas. Alla utgående ålderspensioner omräknas då till en beskattad garantipension. Denna övergångsvisa garantipension skall konstrueras på ett sådant sätt att i princip ingen pensionär får ett lägre nettoutfall än med nuvarande regler.

Pensionen skall utformas med utgångspunkt i att summan av utgående folkpension och ATP-pension definieras som en s.k. intjänad pensionsrätt. Pensionärer med en sålunda definierad intjänad pensionsrätt upp till 3,0 basbelopp erhåller en övergångsvis garantipension med utgångspunkt i en basnivå som är 2,1 basbelopp för ensamstående och 1,87 basbelopp för gift pensionär samt med tillägg av varierande storlek i tre olika intervall beroende på den intjänade pensionsrättens nivå.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Pensionsarbetsgruppens förslag om en övergångsvis garantipension fr.o.m. år 2000 för beståndet av pensionärer tillstyrks eller lämnas utan invändningar av huvuddelen av remissinstanserna. *PRO* är uttalat positiv men menar att förslaget bör kunna genomföras redan fr.o.m. år 1997. Förslaget vinner anslutning också hos *Sveriges Pensionärsförbund* (SPF), som föreslår ett genomförande redan fr.o.m. år 1996. SPF föreslår dessutom en högre nivå på garantipensionen och menar att den bör bestämmas till lägst 2,5 basbelopp för ensamstående och lägst 1,91 basbelopp för gifta pensionärer.

Skälen för regeringens förslag: Dagens grundskydd för ålderspensionärer i form av folkpension, pensionstillskott och det särskilda grundavdraget för folkpensionärer vid beskattningen skall enligt vårt förslag omvandlas till en särskild övergångsvis garantipension. Denna omvandling skall äga rum vid ingången av år 2000. De som berörs av den övergångsvisa garantipensionen är personer som inte alls skall omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet, dvs. de som är födda år 1934 eller tidigare.

En motsvarande omläggning bör genomföras även för personer som är födda år 1935 eller senare och som uppbär förtidspension eller efterlevandepension vid ingången av år 2000. Den närmare utformningen såvitt gäller dessa pensionsformer får dock övervägas senare.

Huvudsyftet med förslaget är att fr.o.m. år 2000 få till stånd en likabehandling i full utsträckning av alla pensionärer med löntagare i beskattningshänseende. Med hänsyn härtill måste den övergångsvisa garantipensionen – som skall beskattas – bestämmas till en väsentligt

högre nivå än dagens folkpension och pensionstillskott, och reglerna utformas så att i princip ingen pensionär får ett sämre nettoutfall ekonomiskt sett än vad de hade före omläggningen.

Ett par remissinstanser argumenterar för att den övergångsvisa garantipensionen skall införas redan år 1996 eller 1997. Förslaget innebär emellertid ekonomiska förbättringar för pensionärerna som ökar statens kostnader. Med vårt samlade förslag till reformerat pensionssystem anser vi inte att det finns ekonomiskt utrymme att införa den övergångsvisa garantipensionen förrän år 2000. Denna tidpunkt anser vi också väl vald med tanke på att det blir först då som de första inkomstrelaterade pensionerna enligt de reformerade reglerna kommer att betalas ut.

Den övergångsvisa garantipensionen föreslås få en basnivå för en ensamstående ålderspensionär om 2,1 basbelopp vid hel pension. Vid en intjänad pensionsrätt under 1,235 basbelopp läggs 5 % av denna ovanpå garantibeloppet 2,1 basbelopp, vilket tekniskt sett innebär att basnivån reduceras med 95 % i detta intervall. Vid intjänad pensionsrätt mellan 1,235 och 1,725 basbelopp ökar den totala pensionen med 15 % av den del som överstiger 1,235 basbelopp, dvs. det görs en reduktion av basnivån med 85 %. För den som har en intjänad pensionsrätt över 1,725 basbelopp, ökar den totala pensionen med 60 % av den pensionsrätt som överstiger denna nivå, vilket i tekniskt hänseende innebär att basnivån avräknas med 40 %. Vid högre inkomstrelaterad pension än 3,0 basbelopp blir den övergångsvisa garantipensionen lika stor som denna och något tillägg ges alltså inte från garantipensionssystemet.

Vad gäller övergångsvis garantipension till en pensionär vars make också har pension föreslås att den skall få en basnivå om 1,87 basbelopp. Vid en intjänad pensionsrätt under 1,0 basbelopp ökar den totala pensionen med 5 % av denna. I intervallet mellan 1,0 och 1,55 basbelopp ökar den totala pensionen med 15 % av den pensionsrätt som överstiger 1,0 basbelopp. För pensionsrätt som överstiger 1,55 men inte 2,681 basbelopp ökar den totala pensionen med 60 % av den del som överstiger 1,55 basbelopp. Tekniskt betyder detta att basnivån i de nämnda intervallen reduceras med 95, 85 respektive 40 %. Vid större intjänad pensionsrätt än 2,681 basbelopp sammanfaller garantipensionen med den inkomstrelaterade pensionen, och något tillägg ges inte från garantipensionssystemet.

Det framtida garantipensionssystemet skall baseras bl.a. på den inkomstrelaterade pension som tjänats in. De personer som redan är pensionärer har dock pension beräknad efter dagens regler med folkpension, pensionstillskott och allmän tilläggspension. Pension enligt dessa regler behöver därför tekniskt sett omvandlas till att gälla inkomstrelaterad pensionsrätt i sin helhet vid omläggningen år 2000. Omvandlingen av pension beräknad enligt nuvarande regler föreslås ske genom att folkpensionens grundbelopp plus ATP-pension sätts lika med inkomstrelaterad pension enligt de nya principerna. Vad gäller pensionärer som inte har någon ATP alls - dvs. bara har folkpension och pensionstill-

skott - innebär det förslag som redovisades av Pensionsarbetsgruppen att den översatta pensionsrätten skall beräknas som lika med noll.

Med detta förslag uppstår dock en tröskeleffekt vid övergången från en pensionsrätt bestående av folkpension plus noll kronor i ATP till en pensionsrätt bestående av folkpension plus en krona i ATP vad beträffar utfallet av garantipensionen. Den person som har en krona i ATP kommer att få ett omotiverat stort belopp i garantipension jämfört med den som inte har någon ATP alls. Denna tröskeleffekt bör elimineras. För att åstadkomma detta kan särskilda kompletterande regler behöva införas. Utformningen av dessa får övervägas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

På motsvarande sätt som för garantipensionen inom ramen för den reformerade ålderspensioneringen skall den övergångsvisa garantipensionen reduceras med hänsyn till inte bara ATP-pension och ⊣ för dem med någon tilläggspension - folkpension. Avräkning skall också göras med beaktande av änkepension enligt äldre regler, avtalspensioner och utländska inkomstrelaterade pensioner. Däremot skall garantipensionens basnivå inte reduceras på grund av andra inkomster eller pensioner.

Enligt nuvarande regelsystem reduceras det särskilda grundavdraget för folkpensionärer men inte pensionstillskott med hänsyn till avtalspensioner. Förslaget att den övergångsvisa garantipensionen skall fullt ut avräknas med beaktande av avtalspensioner skulle därför i vissa situationer kunna få till följd en sänkt disponibel inkomst för några pensionärer. Dessa effekter kan inte accepteras. Med hänsyn härtill bör under den fortsatta beredningen övervägas att inom det övergångsvisa garantipensionssystemets ram införa särskilda regler som förhindrar konsekvenser av detta slag.

10.5 Pris- och följsamhetsindexering av pensioner enligt nuvarande regelsystem

Regeringens förslag: Pris- och följsamhetsindexering skall införas för ålderspensioner som beräknas helt eller delvis enligt nuvarande regler.
Regeringens bedömning: Under den fortsatta beredningen får avgöras vilken norm som skall väljas för indexeringen och tidpunkt för ikraftträdande.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Arbetsgruppen har dessutom föreslagit att följsamhetsindexeringen skall göras med utgångspunkt från en norm om 1,5 % årlig realtillväxt samt redovisat förslag om att följsamhetsindexering skall tillämpas fr.o.m. årsskiftet 2000 - 2001.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av *TCO*.
Förslaget avstyrks dock av *PRO*. Även *Statspensionärernas Riksförbund* ställer sig avvisande till förslaget.

Också *Länsrätten i Uppsala* anmäler tveksamhet mot förslaget. Länsrätten befarar att den föreslagna metoden ger en alltför hög kompensation.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) uttalar sig allmänt sett för en successiv nedjustering av förmånerna i nuvarande ATP-system under t.ex. en 10-årsperiod. Det kan enligt SAF ske genom att förmånerna inte följer prisutvecklingen fullt ut.

Skälen för regeringens förslag: Ett problem med dagens pensionssystem är dess brist på följsamhet till den samhällsekonomiska utvecklingen. Den ekonomiska tillväxten har stor betydelse för systemets finansiella stabilitet. Vid låg tillväxt i samhällsekonomin blir finansieringen av pensionerna en större belastning för de aktiva än om tillväxten är hög.

Att pensionerna blir förhållandevis kostsammare vid låg realekonomisk tillväxt hänger samman med nuvarande ordning för pensionernas värdesäkring. Såväl intjänade pensionsrättigheter som utgående pensioner följer basbeloppet, dvs. de skrivs i princip upp i takt med prisutvecklingen och inte med inkomstutvecklingen. Vid fortgående allmän reallönetillväxt blir pensionerna således allt lägre i förhållande till de förvärvsarbetandes inkomster.

Nuvarande ATP ger en hög begynnelsepension, som sedan är oförändrad i fasta priser räknat. Om reallönetillväxten är låg eller helt uteblir, växer pensioner och löner i huvudsakligen samma takt. Pensionerna behåller då sitt relativa värde i förhållande till de aktivas löner. I ett kortare perspektiv är pensionsutbetalningarnas storlek oberoende av tillväxttakten. Däremot blir lönesumman, dvs. underlaget för pensionernas finansiering, mindre i fallet med nolltillväxt än om det förekommit en viss reallönetillväxt, förutsatt att antalet förvärvsarbetande är oförändrat. Vid låg eller ingen tillväxt i samhällsekonomin måste således pensionsavgiften höjas om avgiftsinkomsterna skall täcka utbetalningarna. Om tillväxten uteblir en längre tid, tvingar den krympande finansiella basen fram regeländringar som försämrar de utgående förmånerna.

Enligt vad vi föreslår skall i det reformerade pensionssystemet den inkomstrelaterade ålderspensionen utgöra en egen försäkringsgren och finansieras med en fast avgift, som också grundar pensionsrätt inom systemet. Detta kräver att pensionssystemet utformas så att det är följsamt i förhållande till den samhällsekonomiska utvecklingen. Inom det reformerade regelsystemet uppfylls detta krav genom vårt förslag att uppräkningen såväl av intjänade pensionsrätter som av de utgående förmånerna skall kopplas till den samhällsekonomiska utvecklingen. De intjänade pensionsrätterna räknas upp med ett PGI-index. De utgående ålderspensionerna skall knytas till motsvarande mått på den reala löneförändringen genom en särskild metod för pris- och följsamhetsindexering. Innebörden av detta förslag har vi redovisat i avsnitt 8.3.

De övergångsregler som vi föreslår skall gälla på förmånssidan innebär att de reformerade reglerna får genomslag successivt under en 20-årsperiod. Personer födda år 1935 och som alltså år 2000 fyller 65 år är

den första åldersklass som kommer att få en del av sin pension beräknad enligt reformerade regler. Ålderspensioner beräknade enligt nuvarande regler kommer därför att dominera under lång tid framöver. Det tillväxtberoende som finns inbyggt i nuvarande regelsystem kommer således att påverka pensionssystemets samhällsekonomiska stabilitet under ännu många år.

Principen att de framtida ålderspensionsutbetalningarna skall finansieras med en fast avgift fordrar emellertid ett ekonomiskt stabilt system. Det finns med hänsyn härtill skäl att införa en pris- och följsamhetsindexering även för ålderspensioner beräknade enligt nuvarande regler.

Vi föreslår därför att utgående ålderspensioner beräknade helt eller delvis enligt nuvarande regelsystem skall pris- och följsamhetsindexeras. Följsamhetsindexeringen betyder att ålderspensionen skrivs upp med inflationen men hänsyn tas till hur reallönetillväxten förändras. Hur denna koppling i detalj skall utformas och vid vilken tidpunkt indexeringen skall påbörjas får avgöras i den fortsatta beredningen av pensionsreformen. I anslutning därtill får också avgöras hur förtids- och efterlevandepensionerna skall indexeras.

10.6 Delpensionsförsäkringen

Regeringens förslag: Efter utgången av år 1999 skall delpension inte kunna nybeviljas. Den som vid denna tidpunkt uppbär sådan pension har dock fortsatt rätt till delpension fram till 65 års ålder eller till dess rätten till delpension upphör.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslaget att avveckla delpensionsförsäkringen tillstyrks eller lämnas utan erinran av det övervägande flertalet av remissinstanserna. Uttrycklig tillstyrkan lämnas av Riksförsäkringsverket och Socialdemokratiska kvinnoförbundet.

SACO påpekar att slopandet av delpensionen troligtvis kommer att innebära ett ökat utnyttjande av förtids- och avtalspensioner.

Förslaget avstyrks dock av några remissinstanser. Sålunda förordar *TCO* att det även i framtiden skall finnas en delpensionsmöjlighet från 60 års ålder. För att hålla delpensionen inom givna ekonomiska ramar kan TCO tänka sig att rätten till delpension inte blir ovillkorlig från 60 år. Nybeviljande skulle i stället kunna ske i den takt utrymme uppstår genom att delpensionärer övergår till ålderspension. Detta skulle innebära att det vid stor efterfrågan kan uppstå en väntetid till kanske 61 eller 62 års ålder. TCO anser vidare att att det är särskilt motiverat att bibehålla delpensionsmöjligheten för alla som är födda år 1953 och tidigare. Enligt TCO är ett absolut minimum att avvecklingen skjuts upp så att rätt till delpension består för alla som är födda år 1943 och tidigare. Motivet för detta förslag är att motsvarande åldersklasser enligt

Pensionsarbetsgruppens förslag inte skall kunna bygga upp någon pensionsrätt inom premiereservsystemet.

Även *Försäkringsanställdas förbund* avstyrker förslaget. Förbundet menar i andra hand att delpensioneringen bör finnas kvar i vart fall för personer som är födda år 1953 och tidigare. Också *Försäkringskasseförbundet* vill ha en längre övergångstid för avskaffandet av delpensioneringen och hänvisar till att personer i åldersgrupperna 1940 - 1953 inte får någon eller bara en begränsad möjlighet att använda premiereservsystemet som en ersättning för delpension.

Statspensionärernas Riksförbund uttrycker skepsis inför förslaget och menar att det kan leda till en ökning av socialbidrag och förtidspensioner.

PRO pekar på att delpensionsförsäkringen har varit ett mycket värdefullt inslag för personer med tunga och slitsamma arbeten. Samtidigt kan PRO till viss del förstå att delpensioneringen i dess nuvarande utformning inte riktigt passar in i det föreslagna ålderspensionssystemet. PRO anser att ett ställningstagande till delpensioneringens slopande bör avvaktas till dess förslag om förtidspensioneringen föreligger.

Skälen för regeringens förslag: I den allmänna pensioneringen ingår för närvarande som en separat försäkringsgren delpensionsförsäkringen. Enligt denna kan delpension utgå till förvärvsarbetande i åldern 60 - 65 år som reducerar sin arbetstid i viss utsträckning.

Pensionsarbetsgruppen har föreslagit att delpensioneringen skall avvecklas med början år 2000, dvs. samma år som de första ålderspensionerna enligt det reformerade pensionssystemet kommer att kunna börja utbetalas. Fr.o.m. detta år skall delpension inte längre kunna nybeviljas. Personer som vid ingången av år 2000 redan uppbär delpension skall emellertid också därefter kunna fortsätta att erhålla sådan pension. Till dessa kommer alltså delpension att kunna fortsätta att utbetalas fram till dess de fyller 65 år eller rätten till pension dessförinnan upphör.

Det främsta motivet för den föreslagna avvecklingen är att det reformerade ålderspensionssystemet kommer att innefatta en sådan flexibilitet och medge individuella lösningar i sådan utsträckning att behovet av en särskild delpensionsförsäkring inte längre kan anses vara tillräckligt framträdande. Ålderspensionssystemet som sådant kommer framgent att ge stort utrymme för uttag av en partiell ålderspension i kombination med fortsatt förvärvsarbete, såväl före som efter 65 års ålder.

Regeringen ansluter sig till Pensionsarbetsgruppens förslag.

10.7 Andra ändringar inom ramen för dagens regelsystem

Regeringens förslag: Den nedre åldersgränsen för tidigaste uttag av ålderspension enligt nuvarande regler skall fr.o.m. år 2000 vara 61 år. Förmånstaket i nuvarande ATP-system skall fr.o.m. år 2001 räknas upp med PGI-index.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Pensionsarbetsgruppen har dock föreslagit att förmånstaket skall räknas upp med början fr.o.m. ingången av år 1996.

Remissinstanserna: Förslagen lämnas utan invändningar av *PRO*.

Förslaget om realindexering av taket i nuvarande ATP-system noteras med tillfredsställelse av *TCO*. Förslaget avstyrks däremot av *Konjunkturinstitutet* (KI), som anser att det saknas vägande skäl för det. Särskilt mot bakgrund av de statsfinansiella problemen framstår det enligt KI som mindre angeläget att förbättra villkoren i det nuvarande pensionssystemet.

Sveriges Pensionärsförbund (SPF) föreslår att möjlighet skall öppnas till förbättrad pension genom fortsatt förvärvsarbete efter 65 år också för personer som vid reformens ikraftträdande redan uppnått denna ålder. En möjlighet är enligt SPF att omvandla den särskilda löneskatten till en pensionsavgift som grundar en procentuell uppräkning av återstående pension.

Riksförsäkringsverket föreslår att den föreslagna övergångsregleringen bör kompletteras med en regel som innebär att förslagets regler om retroaktiv beräkning av pensionsgrundande inkomst för vård av barn skall omfatta även pensionsrättigheter som beräknas enligt det nuvarande pensionssystemets regler.

Skälen för regeringens förslag: Den av oss i denna proposition föreslagna övergångsregleringen innebär i princip att alla som i dag är pensionärer och alla som blir ålderspensionärer inom de närmaste åren även fortsättningsvis kommer att få pensionerna beräknade enligt de hittillsvarande reglerna. Dessutom medför 20-delsinfasningen att det under lång tid framöver kommer att beräknas pension enligt det hittillsvarande regelsystemet parallellt med den beräkning som sker enligt reformerade regler.

Följden av övergångsregleringens utformning är alltså att det nuvarande och det reformerade systemet under en övergångstid kommer att tillämpas vid sidan av varandra. Det är vår avsikt att de nuvarande reglerna för framtiden huvudsakligen skall behållas intakta.

I de föregående avsnitten har förslag redovisats som i en del avseenden innebär förändringar i bl.a. nu gällande regler för den allmänna pensioneringen. Dessa förslag rör bl.a. indexeringen av utgående pensioner och delpensionsförsäkringen. Vidare har i avsnitt 10.4 föreslagits att för de personer som vid ingången av år 2000 redan är pensionärer skall gälla samma skatteregler som för förvärvsverksamma samtidigt som en övergångsvis garantipension införs.

Dessa förslag till ändringar i nuvarande regelsystem kan i viss mån betraktas som följdändringar av våra förslag i övrigt. De utgör ett led i en strävan att i möjligaste mån undvika att reglerna i det hittillsvarande och i det reformerade systemet avviker från varandra på punkter där koordinationsproblem annars skulle uppkomma under övergångstiden.

I det följande kommer vi att redovisa förslag till ytterligare följdändringar av detta slag som vi funnit nödvändiga eller lämpliga främst av administrativa och tekniska hänsyn.

Inom det reformerade ålderspensionssystemet har individen möjlighet att ta ut inkomstrelaterad pension tidigast från 61 års ålder. Enligt dagens regler är den nedre åldersgränsen för förtida uttag av ålderspension bestämd till 60 år. För personer i övergångsgenerationerna, dvs. födda åren 1935 - 1953, som på grund av 20-delsinfasningen kommer att få delar av sin pension från det nuvarande respektive det reformerade systemet skulle denna diskrepans, om den fick kvarstå, ge upphov till mindre tillfredsställande effekter. Åldersgränserna bör i enlighet med arbetsgruppens förslag alltså i detta hänseende överensstämma de båda systemen emellan.

Vi föreslår således den förändringen av det nuvarande regelsystemet att den nedre åldersgränsen för förtida uttag av ålderspension fr.o.m. år 2000 bestäms till 61 år.

ATP-taket inom nuvarande regelsystem uppgår till 7,5 prisbasbelopp. Pensionsarbetsgruppen har föreslagit att detta tak fr.o.m. år 1996 i stället skall räknas upp med PGI-index. Principen med att använda prisbasbelopp är emellertid en avsedd konstruktion för ATP-systemet. Så länge pensionerna betalas ut i enlighet med nuvarande regler för folk- och tilläggspension anser vi därför att nuvarande uppräkningsprincip för ATP-taket skall bibehållas. Fram till år 2000 föreslås därför att ATP-taket skall räknas upp med prisindex. När pensioner enligt det reformerade systemet börjar att betalas ut bör dock ATP-taket inom nuvarande regelsystem räknas upp med PGI-index på samma sätt som vi tidigare föreslagit skall gälla för taket i det reformerade systemet. Vi föreslår således att ATP-taket inom det nuvarande ATP-systemet räknas upp med PGI-index fr.o.m. år 2001. Därmed kommer taken inom det nuvarande och det reformerade systemet hela tiden att befinna sig på samma nivå.

I avsnitt 5.2 och 5.3 har behandlats frågan om hur egenavgifter till andra socialförsäkringssystem än ålderspensionssystemet skall påverka den pensionsgrundande inkomsten inom ålderspensioneringen. Vår slutsats i nämnda avsnitt är att denna fråga bör beredas vidare. Likformighetsskäl och administrativ hänsyn talar för att dessa egenavgifter bör påverka den pensionsgrundande inkomsten på samma sätt i det nuvarande pensionssystemet som i det reformerade systemet.

10.8 Den allmänna pensionsåldern i nuvarande pensionssystem

Regeringens bedömning: Den allmänna pensionsåldern i nuvarande pensionssystem bör också i fortsättningen vara 65 år.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Pensionsarbetsgruppen har inte föreslagit någon höjning av pensionsåldern i nuvarande pensionssystem.

Remissinstanserna: Pensionsarbetsgruppens ståndpunkt i denna del har, på ett par undantag när, inte berörts av remissinstanserna. PRO uttrycker tillfredsställelse, medan Svenska Arbetsgivareföreningen

menar att en höjning av pensionsåldern till 66 år utgör en åtgärd för att minska budgetunderskottet och kostnaderna för pensionssystemet.

Skälen för regeringens bedömning: Det nuvarande pensionssystemet har en allmän pensionsålder vid 65 år.

Regeringen och socialdemokraterna träffade den 20 september 1992 en överenskommelse om ett antal ekonomiskpolitiska åtgärder i syfte att stabilisera den svenska ekonomin. Överenskommelsen innehöll bl.a. att pensionsåldern successivt skulle höjas till 66 år. På grundval av denna överenskommelse föreslog regeringen i prop. 1992/93:155 om höjd pensionsålder en successiv höjning av pensionsåldern fr.o.m. den 1 oktober 1993. De ändringar som regeringen föreslog var ett led i arbetet med att minska kostnaderna för staten och långsiktigt förbättra stabiliteten i pensionssystemet.

Vid riksdagens behandling av propositionen uttalade socialförsäkringsutskottet i betänkandet 1992/93:SfU15 att det är en principiellt riktig åtgärd att höja pensionsåldern. Socialförsäkringsutskottet ansåg emellertid, efter att ha inhämtat yttrande från arbetsmarknadsutskottet, att det inte var fråga om besparingar i en sådan storleksordning att de motiverade att redan den 1 oktober 1993 påbörja en ändring av pensioneringstidpunkten. Mot bakgrund av bl.a. vad som framkom under beredningen av ärendet i socialförsäkringsutskottet om att en höjning av pensionsåldern på kort sikt kunde förvärra den höga arbetslösheten föreslog utskottet att Pensionsarbetsgruppen skulle få i uppdrag att ytterligare bereda frågan om en höjd pensionsålder. Därmed skulle frågan få en samlad bedömning i samband med arbetsgruppens överväganden om en flexibel pensionsålder i ett reformerat pensionssystem. Pensionsarbetsgruppen erhöll i september 1993 tilläggsdirektiv (Dir. 1993:108) med uppgift att bereda frågan om en höjd pensionsålder i samband med arbetsgruppens överväganden om en flexibel pensionsålder.

Pensionsarbetsgruppen har i sitt betänkande redovisat att det i denna fråga funnits olika meningar företrädda inom arbetsgruppen och att olika ledamöter anlagt skilda synsätt i denna del.

Enligt det ena synsättet finns det farhågor för att en höjning av den allmänna pensionsåldern i det nuvarande pensionssystemet i rådande arbetsmarknadsläge skulle innebära en ökning av arbetslöshetstalen. Ökade kostnader inom arbetslöshetsförsäkringen skulle i sin tur innebära att den besparing, som skulle åstadkommas genom att pensioner inte behöver betalas ut, skulle utebli. Under den tid som gått sedan socialförsäkringsutskottet avgav sitt ovan nämnda betänkande har situationen på den svenska arbetsmarknaden inte ändrats nämnvärt utan förblivit besvärlig med för svenska förhållanden höga arbetslöshetstal. De förutsättningar som gällde under våren 1993 – när socialförsäkringsutskottet föreslog att Pensionsarbetsgruppen skulle få i uppdrag att ytterligare bereda frågan om en höjd pensionsålder – har således inte förändrats på något avgörande sätt. I en sådan situation talar såväl samhällsekonomiska som sociala skäl för att inte höja pensionsåldern till 66 år.

Enligt det andra synsättet läggs tonvikten vid att ändringar i reglerna om den allmänna pensionsåldern och en allt högre medellivslängd med-

fört att antalet pensionärer har ökat. Detta i kombination med bl.a. att förmånsnivåerna inom pensionssystemet successivt höjts har inneburit en ökad ekonomisk belastning för de yrkesverksamma som finansierar pensionssystemet. Denna belastning kommer att bestå också tills det reformerade pensionssystemet får genomslag ett stycke in på 2000-talet. Det är därför nödvändigt att söka efter åtgärder som kan minska kostnaderna för det nuvarande pensionssystemet utan att det leder till orimliga konsekvenser för den enskilde. Genom det förslag om höjd pensionsålder som lades fram av regeringen våren 1993 finns en lösning som tillgodoser detta. När det gäller situationen på arbetsmarknaden är den för närvarande bekymmersam men det finns enligt årets finansplan (prop. 1993/94:100, bilaga 1) goda förutsättningar för att på lite längre sikt minska arbetslösheten betydligt. I och med att förbättringar kan skönjas på arbetsmarknaden talar det mesta för att en höjning av pensionsåldern inte kommer att få de negativa följder som befarades i socialförsäkringsutskottets betänkande. Det finns således skäl att successivt höja pensionsåldern i det nuvarande pensionssystemet.

Efter att ha redovisat de skilda synsätt som sålunda funnits företrädda inom Pensionsarbetsgruppen stannade arbetsgruppen för att inte föreslå någon höjning av pensionsåldern i det nuvarande pensionssystemet. Denna borde alltså enligt arbetsgruppen också fortsättningsvis – under övergångstiden fram till dess det reformerade pensionssystemet genomförts fullt ut – vara 65 år.

Under beredningen av denna proposition har det förekommit diskussioner mellan företrädarna för regeringspartierna och socialdemokraterna om en höjning av pensionsåldern. Partiernas företrädare har i samband därmed förklarat sig överens om att inte ensidigt föreslå någon höjning av pensionsåldern i det nuvarande pensionssystemet. Mot bakgrund härav lägger regeringen inte fram något förslag om en sådan höjning.

När det reformerade systemet får genomslag kommer drivkrafterna att stanna kvar längre i arbete för att därmed höja pensionen sannolikt att vara starka nog för att på frivillighetens väg höja den genomsnittliga pensionsåldern. I denna riktning kan också verka förbättrade insatser för rehabilitering m.m. En sådan höjning av den faktiska genomsnittliga pensionsåldern är samhällsekonomiskt önskvärd med tanke på den allt längre genomsnittliga livslängden, även om det reformerade pensionssystemet som sådant inte kostnadsmässigt kommer att påverkas av det individuella valet av pensionsålder.

Regeringens förslag: Arbetstagare skall få lagstadgad rätt att kvarstå i arbete till 66 års ålder senast fr.o.m. år 1997 och till 67 års ålder fr.o.m. år 1998. Undantag bör under vissa förutsättningar kunna göras för särskilda yrkesgrupper.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta av remissinstanserna. Det tillstyrks uttryckligen av Arbetsdomstolen, SACO och Riksförsäkringsverket. Några invändningar har inte heller Arbetsmarknadsstyrelsen, som framhåller att förändringen kommer att påverka arbetskraftsutbudet positivt.

Landstingsförbundet varken tillstyrker eller avstyrker förslaget men framhåller att den föreslagna ändringen sannolikt kommer att öka antalet sjukbidrags- och förtidspensionfall. Detta innebär för avtalsförsäkringarna inte bara att antalet utbetalningar kommer att öka utan även att inbetalda premier skall räcka för att betala ersättning i ytterligare två år.

Teatrarnas Riksförbund tillstyrker förslaget om undantag görs för de konstnärliga personalgrupperna.

Tveksamhet till förslaget redovisas av *PRO* med hänsyn till de skiftande möjligheter som föreligger för äldre att arbeta.

Förslaget avstyrks av *Statens arbetsgivarverk*, som med eftertryck vänder sig mot Pensionsarbetsgruppens tendens att låta lagstiftaren sätta sig över de avtalsslutande parterna. Enligt SAV är den normala pensionsåldern på en arbetsplats i hög grad en fråga om verksamhetsintresse och därav följande arbetsorganisation och som sådan måste frågan kunna regleras genom avtal. Även *Svenska Kommunförbundet* avstyrker förslaget. Förbundet accepterar visserligen principen att arbetstagare i normalfallet bör kunna få rätt att kvarstå efter 65 års ålder men anser att undantag bör kunna få ske såväl av säkerhetsskäl som av andra skäl som avtalsparterna är ense om. *LO* avstyrker förslaget och menar att det är fel att med tvingande regler gå in och begränsa de avtalsslutande parternas rätt att teckna kollektivavtal. Även *TCO* avvisar förslaget och menar att förslaget skapar en ny och helt onödig offentlig reglering av arbetsmarknaden. Enligt TCO kan frågan regleras effektivare och smidigare i kollektivavtal. *Lantbrukarnas Riksföbund* avvisar förslaget om en tvingande regel. Enligt förbundet bör dagens dispositiva regler om kvarstående i tjänst behållas av arbetsmarknadsskäl och för att inte minska flexibiliteten för t.ex. småföretagare. Även *Försäkringsförbundet* är kritiskt mot förslaget, som enligt förbundet skulle framtvinga ett ansökningsförfarande från berörda individer för att få avtalsförsäkringarnas ålderspension. *Kooperationens förhandlingsorganisation* avstyrker förslaget då det i förening med förslaget om den enskilde arbetstagarens rätt att välja partiell ålderpension från 61 års ålder kan med-

föra påtagliga olägenheter. Arbetstagaren kan ensidigt ändra förutsättningen för anställningsavtalet, vilket kan leda till direkta verksamhetsstörningar. Arbetsgivaren kan tvingas organisera om sin verksamhet och på mindre arbetsplater kan verkningarna bli mycket långtgående. Organisationen förordar i stället den ordning för partiell pensionering som i dag gäller för delpension, dvs. att arbetsgivaren och arbetstagaren skall vara överens om arbete på deltid.

Skälen för regeringens förslag: Lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) innehåller en bestämmelse, enligt vilken en arbetstagare har rätt att stanna kvar i sin anställning till fyllda 67 år med bibehållet skydd mot uppsägning utan saklig grund. Enligt LAS inträder avgångsskyldighet således vid 67 års ålder. Bestämmelsen är dock dispositiv. Det står alltså arbetsmarknadens parter fritt att träffa kollektivavtal om avgångskyldighet vid en tidigare eller en senare tidpunkt. Individuella avtal kan också ingås om fortsatt arbete efter den genom kollektivavtal eller lag bestämda tidpunkten för avgångsskyldighetens inträde.

Flertalet arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden – den offentliga såväl som den privata – är i dag på grund av bestämmelser i kollektivavtal avgångsskyldiga före 67 års ålder, i regel vid 65 år. Senare avgångsskyldighet förekommer i princip inte. Däremot finns en del yrkeskategorier som är avgångsskyldiga tidigare än vid 65 års ålder. Bland dessa kan nämnas flygledare, militär personal och brandmän samt innehavare av en del konstnärliga yrken.

Principiellt kan argumenteras för att arbetstagare bör ha rätt att stanna kvar i arbete och ha möjlighet att förvärva fortsatta pensionsgrundande inkomster så länge han eller hon vill och orkar. I praktiken är emellertid gränser som anger när arbetstagarens ålder medför avgångsskyldighet nödvändiga också framöver. Var gränserna skall läggas är en avvägningsfråga, som hittills har hanterats av arbetsmarknadens parter. Generellt sett kan sägas att parterna synes ha funnit det lämpligt att låta gränsen för avgångsskyldigheten överensstämma med den allmänna pensionsåldern i det nuvarande pensionssystemet.

Åldersgränsen i LAS för avgångsskyldighet höjdes relativt nyligen från 65 år till 67 år genom en lagändring som trädde i kraft den 1 april 1991 (prop. 1990/91:25, bilaga 6, bet. 1990/91:AU15, rskr.1990/91:99). Lagändringen hade sin grund i ett förslag från Pensionsberedningen i betänkandet Förtidspension och rörlig pensionsålder (SOU 1989:101). Under sitt arbete diskuterade beredningen en tvingande reglering av rätten att stanna kvar i arbete men fann övervägande skäl tala för en fortsatt dispositiv reglering. Beredningen konstaterade dock att det – för att den föreslagna höjningen av åldersgränsen skulle få genomslag – fordrades att kollektivavtalen ändrades i enlighet härmed samt anförde vidare att om avtalen inte ändrades kunde bl.a. tvingande lagstiftning bli aktuell. Någon anpassning av kollektivavtalen med anledning av den genomförda lagändringen har inte ägt rum.

Vi gör, liksom Pensionsberedningen och Pensionsarbetsgruppen, den bedömningen att det är av största vikt att arbetstagare i allmänhet ges möjlighet att stanna kvar i sin anställning längre än till 65 års ålder.

Detta gäller såväl allmänt sett som i perspektiv av det reformerade pensionssystemet. Avgångsskyldighet för ålderspension bör därför som huvudregel inte inträda förrän vid fyllda 67 år.

Det måste dock anses rimligt att arbetsmarknadens parter får ett visst anstånd med de behövliga anpassningarna till en höjd åldersgräns för avgångsskyldighet. För att inte momentant göra ett alltför stort ingrepp i arbetsmarknadens funktionssätt bör, den föreslagna förändringen också ske stegvis.

Vi anser därför att åldersgränsen för avgångsskyldigheten bör bestämmas till 66 år senast fr.o.m. år 1997 och till 67 år fr.o.m. år 1998. Detta bör, i linje med vad bl.a. LO framhållit, i första hand ske genom avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Om det visar sig att arbetsmarknadens parter inte senast under början av år 1996 träffat avtal med innebörd att åldersgränsen för avgångsskyldighet, utom i de undantagsfall som anges nedan, skall vara 66 år fr.o.m. år 1997 och 67 år fr.o.m. år 1998 bör det dock bli fråga om en tvingande lagstiftning med detta innehåll. Kollektivavtal som anger en lägre ålder för avgångsskyldighet än lagen blir då ogiltiga i den delen. Det skall inte heller vara möjligt att, med undantag för vissa yrkeskategorier, träffa nya kollektivavtal som innehåller avgångsskyldighet vid lägre ålder än vad lagen anger. Däremot bör det naturligtvis finnas utrymme att genom kollektivavtal bestämma en högre åldersgräns för avgångsskyldigheten.

Det är ofrånkomligt att möjligheter öppnas att under vissa förutsättningar medge undantag från den föreslagna åldersgränsen - fr.o.m år 1998 - på 67 år. Det finns yrkesområden inom vilka det inte rimligen kan begäras av arbetsgivaren att den anställde långt upp i åren får fortsätta i sin tidigare sysselsättning. Detta har i regel sin grund i säkerhetshänsyn. Också andra faktorer kan någon gång föranleda att en tidigare avgångsskyldighet bör anses vara motiverad. En del exempel på yrkeskategorier som skulle kunna komma i fråga för undantag finns bland dem som i dag genom kollektivavtal är avgångsskyldiga före 65 års ålder.

Vad som bör gälla för arbetstagare verksamma inom ovan nämnda yrkesområden vid införande av en tvingande lagstiftning bör närmare övervägas i den fortsatta beredningen av Pensionsarbetsgruppens betänkande. En lösning är att, med avsteg från den tvingande regeln, göra frågan om avgångsskyldigheten dispositiv för vissa i lagen närmare angivna yrkeskategorier. För dessa grupper skulle således kunna träffas kollektivavtal om avvikelse från lagens huvudregel. Härigenom undviks bl.a. den offentliga reglering som TCO pekat på i sitt resmissvar.

Enligt nuvarande dispositiva regler i LAS gäller att arbetstagare fram till 65 års ålder har rätt till viss - längre - uppsägningstid och till företrädesrätt när turordning skall bestämmas i samband med uppsägning på grund av arbetsbrist och till återanställning. På bl.a. socialförsäkringsområdet finns regler som anger att socialförsäkringsersättningar m.m kan utges längst till 65 års ålder. Sålunda utges exempelvis arbetslöshetsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) och rehabiliterings-

penning inte till personer som är över 65 år. Inte heller kan en person över 65 år bli anvisad beredskapsarbete. Även såvitt avser t.ex. rätt till sjukpenning, handikappersättning och arbetsskadeersättning föreligger vissa begränsningar som anknyter till en åldersgräns vid 65 år.

En arbetstagare som uppnått 65 års ålder och därmed den s.k. garantipensionsåldern i det reformerade ålderspensionssystemet bör inte anses ha sådant behov av ett långtgående anställningsskydd eller t.ex. arbetslöshetsersättning att det kan anses motiverat att höja de här angivna åldersgränserna.

12 Förtidspension

12.1 Anpassning av förtidspensioneringen med anledning av det reformerade ålderspensionssystemet

Regeringens bedömning: Den anpassning av förtidspensioneringen som kommer att föranledas av ändrade regler för ålderspensioneringen bör beredas vidare i anslutning till det fortsatta reformarbetet.

Förtidspension bör även fortsättningsvis utges som en inkomstrelaterad förmån samt kompletteras med en grundtrygghet.

Förtidspension bör också i fortsättningen kunna nybeviljas fram till 65 års ålder. En löpande förtidspension bör kunna avlösas av ålderspension vid fyllda 65 år.

Pensionsarbetsgruppens bedömning: Överenstämmer med regeringens bedömning. Dessutom har Pensionsarbetsgruppen redovisat riktlinjer för en mer konkret utformning av en inkomstrelaterad förtidspension som ansluter till motsvarande beräkning inom ålderspensioneringen.

Remissinstanserna: Flera av remissinstanserna är kritiska till att arbetsgruppen inte redovisar konkreta förslag rörande förtidspensioneringen. Till denna grupp hör *PRO*, som menar att Pensionsarbetsgruppen därigenom inte har löst sin uppgift enligt direktiven. *PRO* utgår från att de återstående delarna av det allmänna pensionssystemet snarast löses. Också *LO* och *TCO* ser det som en brist att ställning inte kan tas till ett nytt förtidspensionssystem vid samma tidpunkt som ställningstagandet till ett nytt ålderspensionssystem. Hit hör även Länsrätten i Uppsala, Kooperativa institutet, Internationella kvinnoförbundet, Husmodersförbundet Hem och Samhälle och Socialdemokratiska kvinnoförbundet.

Försäkringsöverdomstolen framhåller att en analys av de försäkringsmässiga aspekterna på förslagen kompliceras av den ovisshet som gäller beträffande förtidspensioneringens ställning i ett framtida pensionssystem.

De av Pensionsarbetsgruppen angivna riktlinjerna för en anpassning till livsinkomstprincipen av reglerna för beräkning av förtidspension och om intjänande av ålderspensionsrätt för förtidspensionärer kommenteras i enbart ett fåtal remissyttranden. *Handikappförbundens Samarbetsorgan* och *De Handikappades Riksförbund* anser att Pensionsarbetsgruppens riktlinjer för en mer konkret utformning av en inkomstrelaterad förtidspension ger en allt för låg ersättningsnivå.

Sjuk- och arbetsskadeberedningen framhåller att beredningens utredningsarbete, som syftar till en närmare koppling mellan förtidspensionerna och sjuk- och arbetsskadeförsäkringen, måste bedrivas från delvis andra utgångspunkter än Pensionsarbetsgruppens. Detta innebär att den av arbetsgruppen diskuterade inriktningen kan komma att omprövas i beredningens fortsatta arbete.

En del av remissinstanserna menar att något beslut om ändrade regler inom förtidspensioneringen inte bör fattas för närvarande. Detta gäller bl.a. *Försäkringskasseförbundet* och *Försäkringsanställdas förbund*, som anser att frågan bör hänskjutas till Sjuk- och arbetsskadeberedningen.

LO utgår från att villkoren för rätt till och ekonomiska villkor vid förtidspension inte blir sådana att den enskilde upplever sig tvungen att göra ett tidigt uttag av ålderspension, om han blir utsliten före ordinarie pensionsålder. Detta är särskilt viktigt för LO, eftersom en stor andel särskilt i LO-yrken pensioneras före 65-årsdagen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen är medveten om och har förståelse för den oro som framför allt handikapporganisationerna uttryckt med anledning av att Pensionsarbetsgruppen inte i anslutning till förslagen till ett reformerat ålderspensionssystem lämnat förslag rörande förtidspensioneringens framtida utformning och finansiering.

Förtidspensioneringen är en grundläggande del i de allmänna trygghetssystemen. Det är därför av stor vikt att förtidspensioneringens framtida anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet skyndsamt kan avgöras.

Under de senaste åren har de samlade pensionsutgifternas andel av de inkomster ur vilka de finansieras stigit kraftigt. Denna utveckling understryker vikten av att en reformering av pensionssystemet kommer till stånd.

Av betydelse för det slutliga ställningstagandet rörande förtidspensioneringen blir resultatet av Sjuk- och arbetskadeberedningens (S 1993:07) arbete för en ny ordning för sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna. Denna beredning har till uppgift att utreda en ny ordning för lagfästa försäkringsersättningar vid sjukdom och arbetsskada som innebär att försäkringsutgifterna inte ingår i statsbudgeten. Beredningen skall även överväga om förtidspensionering bör ingå i den nya ordningen eller bibehållas enligt nuvarande regler.

Vidare pågår för närvarande ett beredningsarbete med inriktning på att bryta den stigande trenden inom förtidspensioneringen inom regeringskansliet. Även detta arbete kan bli en del i arbetet med anpassningen av förtidspensioneringen med anledning av det reformerade ålderspensionssystemet.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att en samordning i tiden av reformarbetet inom ålders- och förtidspensioneringen på många sätt skulle vara önskvärd. I likhet med Pensionsarbetsgruppen anser dock regeringen att reformeringen av den framtida ålderspensioneringen inte bör avvakta tidpunkten då förslag med utgångspunkt i resultatet av bl.a. dessa olika utredningar kan läggas.

Nuvarande regler på förtidspensioneringens område innebär att förtidspensionen beräknas enligt regler som anknyter till ålderspensioneringens motsvarande regler. Till grund för förtidspension inom ATP ligger registrerade pensionspoäng, och även i många andra hänseenden beräknas förtidspension på samma sätt som ålderspension.

När ålderspensioneringen nu reformeras i väsentliga hänseenden uppkommer därmed direkt ett behov av anpassning bl.a. av bestämmelserna om beräkning av förtidspension. Det betyder att nuvarande bestämmelser på förtidspensionsområdet inte kan kvarstå oförändrade. Det är nödvändigt att de anpassas till de förändringar som görs med avseende på ålderspensioneringen.

Pensionsarbetsgruppen har redovisat riktlinjer till förslag till sådana anpassade regler på förtidspensioneringens område. Enligt regeringens bedömning finns dock skäl att inte nu ta ställning till arbetsgruppens förslag. De anpassningar som krävs får beredas vidare under det fortsatta arbetet med förtidspensioneringens framtida utformning, administration och finansiering i anslutning bl.a. till Sjuk- och arbetsskadeberedningens arbete.

Pensionsarbetsgruppens överväganden rörande förtidspensioneringen och riktlinjer för dess anpassning till ålderspensioneringen kommer dock att vara en viktig beståndsdel vid det fortsatta arbetet med utformningen av den framtida förtidspensioneringen.

Den anpassning av förtidspensioneringen som kommer att föranledas av ändrade regler för ålderspensioneringen bör beredas vidare i anslutning till det fortsatta reformarbetet.

Enligt regeringens bedömning bör förtidspensioneringen även framledes utformas som en inkomstrelaterad förmån, dvs. storleksmässigt vara beroende av den försäkrades tidigare inkomster. Dessutom bör finnas en motsvarighet till dagens folkpensionering också i den framtida förtidspensioneringen, dvs. en grundtrygghet på liknande sätt som inom ålderspensioneringen.

Nuvarande övre åldersgränser för förtidspension bör kvarstå i det reformerade pensionssystemet. Det betyder att förtidspension skall kunna nybeviljas fram till 65 års ålder och att en löpande förtidspension skall avlösas av ålderspension vid fyllda 65 år.

Regeringens bedömning: Förtidspensioneringen bör inte ligga inom den allmänna ålderspensioneringens ram. Ställning till om förtidspensioneringen bör sammanföras med sjukförsäkringen eller administrativt och finansiellt hanteras på annat sätt får tas under den fortsatta beredningen rörande förtidspensioneringens framtida utformning och finansiering.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *LO* tillstyrker att arbetsgruppensförslag att förtidspensioneringen utmönstras ur ålderspensionssystemet och i stället förs närmare sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna eller utformas som en fristående försäkringsgren eftersom detta ligger i linje med vad LO anser.

Sveriges arbetsgivareförening och *Sveriges industriförbund* har inga principiella invändningar mot att förtidspensioneringens framtida ställning bereds av Sjuk- och arbetsskadeberedningen.

Handikappförbundens Samarbetsorganisation och *De Handikappades Riksförbund (DHR)* är kritiska mot att förtidspensioneringen lyfts ut ur ålderspensionssystemet utan att den framtida finansieringen av förtidspensionerna är löst. *DHR* ställer sig dock positivt till att förtidspensioneringen administrativt och finansiellt förs bort från ålderspensionssystemet.

Skälen för regeringens bedömning: Det är enligt regeringens mening uppenbart att det också för framtiden med ett reformerat ålderspensionssystem är påkallat med ett riskskydd för personer som under den yrkesaktiva delen av livet är eller blir förhindrade helt eller delvis att förvärvsarbeta på grund av sjukdom eller handikapp. Även fortsättningsvis erfordras således en förtidspensionering.

Förslaget om ett reformerat ålderspensionssystem innebär bl.a. att ålderspensioneringen blir en självständig försäkringsgren. Detta får till följd att den framtida förtidspensioneringens administrativa och finansieringsmässiga ställning måste övervägas.

Enligt arbetsgruppens bedömning finns det mycket som talar för en lösning som innebär att förtidspensioneringen sammanförs med sjukförsäkringen, och eventuellt även med arbetsskadeförsäkringen, eller utgör en särskild försäkringsgren. Regeringen instämmer i denna bedömning. Allmänt sett är det önskvärt att kostnaderna för förtidspensionering tydligt särskiljs från kostnaderna för ålderspensionering. Med den utformning av ålderspensioneringen som föreslås i denna proposition med ett starkt samband mellan avgifter och förmåner är det också nödvändigt att ålderspensionerna finansieras fristående och att finansieringen av förtidspensioneringen sker vid sidan härav. För sjukförsäkringslösningen kan tala att förtidspensioner har likheter med sjukpenning såtillvida att

avgörande för rätten till förmån i båda fallen är att arbetsförmågan är nedsatt av medicinska orsaker. Möjligen skulle en lösning med denna innebörd också kunna verka rehabiliteringsfrämjande. Härtill kommer att en ordning med sjukförsäkring och förtidspensionering i samma försäkringssystem skulle innebära att man undviker gränsdragningsproblem och risk för övervältring av kostnader från en försäkringsgren till en annan.

Regeringens bedömning är således att förtidspensioneringen inte bör ligga inom den allmänna ålderspensioneringens ram. Vi avstår dock från att nu ta ställning till om den framdeles bör sammanföras med sjukförsäkringen eller administrativt och finansiellt hanteras på annat sätt.

12.3 Finansieringen

Regeringens bedömning: Hur förtidspensioneringen skall finansieras för framtiden och övergångsvis är frågor som bör beredas vidare. Förtidspensioneringens nuvarande finansiering över statsbudgeten och AP-fonden bör bibehållas till dess ställning tagits till dessa frågor.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning. Arbetsgruppen har dessutom redovisat konkreta förslag om att övergångsvis och till viss del finansiera förtidspensioneringen över AP-fonden.

Remissinstanserna: Det övervägande antalet remissinstanser avstår från att kommentera frågan om förtidspensioneringens framtida finansiering med hänvisning till att Pensionsarbetsgruppen hänskjuter frågan till fortsatt beredning.

Landstingsförbundet är kritiskt och påpekar att Pensionsarbetsgruppens förslag innebär att betydande kostnader för förtidspensioner förs över från ATP-systemet till statsbudgeten. Finansieringen härav har inte tydliggjorts i förslaget. Ofinansierade förtidspensioner innebär en ytterligare belastning på de redan hårt ansträngda offentliga finanserna. Även *TCO* anmärker på att Pensionsarbetsgruppen inte anger hur förtidspensioneringen skall finansieras i framtiden. *TCO* framhåller att det utrymme som förtidspensioneringen tidigare tog i anspråk inom pensionssystemets ram frigörs för ålderspensionsändamål och att oklarheter föreligger om hur utrymme skall skapas för att finansiera förtidspensioneringen, inklusive den ålderspensionsavgift som skall föras till ålderspensioneringen. Liknande synpunkter anförs av *SACO*.

Statens handikappråd framhåller det angelägna i att det före ett riksdagsbeslut om ett reformerat pensionssystem är klarlagt hur förtidspensioneringen skall betalas i framtiden. Att förtidspensioneringen genom arbetsgruppens förslag att separera förtidspensioneringen från ålderspensionssystemet hamnar på statsbudgeten kan enligt rådet innebära årliga förändringar och osäkerhet i finansieringen.

Sveriges arbetsgivareförening och *Sveriges industriförbund* har uppfattningen att utgifterna för förtidspensioneringen samt sjuk- och arbetsskadeförsäkringen skall täckas av de avgiftsintäkter som i dag tillfaller dessa system.

Fria moderata studentförbundet anser det vara en bra lösning att förtidspensionen finansieras via statsbudgeten.

Skälen till regeringens förslag: Folkpension i form av förtidspension enligt hittillsvarande regler finansieras med folkpensionsavgifter och allmänna skattemedel. Kostnaderna för sådan pension belastar därmed statsbudgeten. ATP i form av förtidspension finansieras med ATP-avgifter över AP-fonden. Kostnaderna för ATP till förtidspensionärer ligger därmed utanför statsbudgeten.

I Pensionsarbetsgruppens betänkande redovisas förslag att förtidspensioneringen tills vidare skall finansieras över statsbudgeten samt förslag till en noga avvägd tidsplan för särskilda lösningar finansieringsmässigt under en övergångstid.

Som har redovisats i avsnitt 2 avser regeringen att med biträde av en särskild genomförandegrupp med representanter för de partier som står bakom överenskommelsen om pensionsreformen med arbetsmarknadens parter diskutera bl.a. finansieringen av sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna samt förtidspensioneringen i framtiden.

Reformeringen av pensionssystemet inleds som tidigare redovisats under år 1995. Den kommande lagregleringen av förslagen i denna proposition avses träda i kraft den 1 januari 1996. I samband med den fortsatta beredningen av pensionsfrågorna skall också frågan om den övergångsvisa fördelningen mellan AP-fonden och statsbudgeten av pensionskostnaderna tas upp. Det är av denna anledning inte möjligt att nu redovisa ett förslag till framtida eller övergångsvis finansiering av förtidspensioneringen. Detta får slutligt avgöras under det fortsatta reformarbetet.

Fram till dess ställning tagits till dessa frågor bör förtidspensioneringen finansieras enligt nuvarande ordning.

13.1 Grundläggande principer

Regeringens förslag: Ålderspensionen i det reformerade pensionssystemet skall, förutom de fördelningspolitiska inslagen, i sin helhet finansieras med en ålderspensionsavgift som tas ut på samtliga inkomster som ger pensionsrätt. Ålderspensionsavgiften skall vara 18,5 % av avgiftsunderlaget. Till en procentenhet införs den genom att det samlade avgiftsuttaget höjs. Resterande del av ålderspensionsavgiften införs genom att nuvarande folkpensions- och ATP-avgifter avvecklas.

Avgiftsunderlaget vad gäller ålderspensionsavgiften skall utgöras av samtliga pensionsgrundande inkomster. Socialförsäkringsersättningar i form av sjukpenning, föräldrapenning m.m. som ger pensionsrätt skall således, till skillnad från i dag, vara avgiftspliktiga. Inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna skall den bakomliggande inkomsten ligga till grund för beräkning av ålderspensionsavgift i den utsträckning denna inkomst legat till grund för pensionsrätt. Likaså skall de fiktiva inkomster på vilka pensionsrätt för barnår, värnpliktstjänstgöring och förtidspension tillgodoräknas i ålderspensionssystemet ingå i avgiftsunderlaget.

Full ålderspensionsavgift skall tas ut även för inkomster intjänade efter 64 års ålder för dem som i någon del omfattas av det reformerade systemets intjänanderegler. Den särskilda löneskatt som tas ut på sådana inkomster reduceras med den del som är avsedd att motsvara skattedelen i nuvarande folkpensions- och ATP-avgifter. För personer födda före år 1935 tas inte ut någon ålderspensionsavgift på inkomster intjänade efter 64 års ålder. I konsekvens härmed sker i dessa fall ingen förändring av den särskilda löneskatten.

Ålderspensionsavgift skall inte betalas på den del av inkomsterna som överstiger förmånstaket. En särskild arbetsgivaravgift på 9,25 % tas dock ut på inkomstdelar över förmånstaket. Denna motsvaras inte av några förmåner och utgör därför en skatt och skall redovisas som en sådan. Intäkterna av denna skatt tillgodoräknas statsbudgeten.

Intäkter från ålderspensionsavgiften skall användas enbart till att finansiera inkomstrelaterad ålderspension. Därav förs motsvarande 16,5 procentenheter till fördelningssystemet för att finansiera utgående pensioner under samma period. Eventuella överskott fonderas i AP-fonden, som även skall täcka eventuella underskott. Ett belopp motsvarande 2 % av avgiftsunderlaget förs till det föreslagna premiereservsystemet.

Den utfyllnad upp till garantipensionsnivån som skall utgöra grundtryggheten i pensionssystemet skall finansieras med allmänna skattemedel. Övriga pensionsförmåner, bl.a. förtidspensioner och efterlevandepensioner, skall likaså finansieras över statsbudgeten med allmänna skattemedel eller inom ramen för respektive förmånssystem.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Överensstämmer med regeringens vad avser avgiftens nivå och principen för att fastställa avgiftsunderlag. Pensionsarbetsgruppen har föreslagit att ålderspensionsavgift för inkomster intjänade efter 64 års ålder för de årsklasser som berörs av övergångsreglerna tas ut med motsvarade kvotdel som dessa omfattas av det reformerade systemets intjänanderegler.

Remissinstanserna: Pensionsarbetsgruppens förslag till utformning av finansieringen av ålderspensionssystemet berörs av flertalet remissinstanser och har gett upphov till mycket delade meningar. I allmänhet lämnas dock inga erinringar mot principen att den inkomstrelaterade ålderspensionen i sin helhet finansieras med en specialdestinerad avgift och att alla pensionsgrundande inkomster skall bli avgiftsbelagda.

Riksskatteverket avstyrker bestämt förslaget om 20-delsinfasning av ålderspensionsavgiften efter 64 års ålder. Det skulle medföra betydande administrativa svårigheter både för skattemyndigheter och arbetsgivare.

En del remissinstanser, bl.a *SAF* och *SACO*, avstyrker förslaget om en särskild avgift på lönedelar över förmånstaket. Andra remissinstanser, däribland *LO*, *PRO*, *Socialdemokratiska kvinnoförbundet* och *Centerns ungdomsförbund,* förordar i stället att en avgift på 18,5 % av fördelningspolitiska och statsfinansiella skäl tas ut på hela inkomsten. Riksskatteverket framhåller att administrativa skäl talar för att inte begränsa uttag av arbetsgivaravgifter till inkomster under taket.

Skälen för regeringens förslag: I finansieringshänseende och även lagtekniskt görs i dagens pensionssystem en åtskillnad mellan å ena sidan folkpensionsförmåner, som finansieras över statsbudgeten, och å andra sidan förmåner inom den allmänna tilläggspensioneringen som finansieras med ATP-avgiften och AP-fondens avkastning. Inom båda dessa försäkringsgrenar utbetalas bl.a. ålders-, förtids- och efterlevandepensioner.

Det reformerade ålderspensionssystemet skall i lagtekniskt och finansiellt hänseende vara ett fristående system avskilt från andra socialförsäkringsgrenar. Därigenom ökar förutsättningarna att kunna följa utvecklingen av ålderspensioneringens inkomster och utgifter och att få kontroll över vad de inbetalda avgifterna används till, vilket bidrar till att stärka förtroendet för pensionssystemet. Uppdelningen av inkomster och utgifter mellan ålderspensionssystemet och statens övriga åtaganden blir därmed en annan än med dagens ordning. Ålderspensioneringen avses utgöra en egen försäkringsgren som hålls isär från förtidspensioneringen, efterlevandepensioneringen och andra förmåner. Ålderspensionerna bör därför i sin helhet finansieras med en härför avsedd särskild avgift - ålderspensionsavgiften. De medel som tillförs systemet bör helt användas till att finansiera ålderspensioner.

Ålderspensionsavgiften skall uppgå till 18,5 % av avgiftsunderlaget. Nivån på avgiftsuttaget är som redovisats i avsnitt 5.1 baserad på överväganden om att det reformerade systemet i fullfunktionsstadiet skall ge en viss kompensationsnivå. Det reformerade pensionssystemet skall vara ett avgiftsbestämt system där värdet av pensionsförmånerna anpassas till ekonomiska och demografiska förändringar. Den föreslagna avgiftsnivån

skall därför ligga fast och inte behöva ändras till följd av förändringar utanför pensionssystemets ram. Ålderspensionssystemet skall inte heller behöva tillföras medel i någon annan form än genom ålderspensionsavgiften. Ålderspensionsavgiften ersätter nuvarande folkpensions- och ATP-avgifter.

Med hänsyn till den obalans mellan inkomster från folkpensions- och ATP-avgifterna och utgifterna för pensionsändamål som i dag råder bör avgiftsuttaget höjas. Avvägningen mellan att å ena sidan undvika ett för högt totalt avgiftsuttag och å andra sidan finansieringsbehoven samt kraven på fondering inom pensionssystemet ledde Pensionsarbetsgruppen till slutsatsen att en höjning av avgiftsuttaget till pensionssystemet på en procentenhet är rimlig. Regeringen delar Pensionsarbetsgruppens bedömning i detta avseende.

Huvuddelen av avgiftsintäkterna från ålderspensionsavgiften - 16,5 % av avgiftsunderlaget - skall användas till att betala utgående ålderspensioner under samma period. Om det uppkommer överskott i fördelningssystemet fonderas detta i AP-fonden. På motsvarande sätt skall underskott finansieras ur AP-fonden. Av de medel som betalas in i ålderspensionsavgift skall, som redovisats i avsnitt 6, en summa motsvarande 2 % av avgiftsunderlaget fonderas i en individuell premiereserv. Dessa medel utgör ett faktiskt sparande. Avkastningen från premiereserven skall läggas till kapitalet och tillfaller den enskilde försäkrade i form av ålderspension. Avkastningen på såväl AP-fonden som premiereserverna bidrar således till att finansiera ålderspensionerna. Avsättning till premiereservsystemet skall emellertid inte göras för den ålderspensionsavgift som betalats för personer födda före 1940.

Även om nivån på ålderspensionsavgiften är beräknad utifrån det reformerade systemets förutsättningar är den lika för alla oavsett i vilken utsträckning vederbörande omfattas av det reformerade systemets intjänanderegler.

Enligt dagens regler kan inkomstrelaterad pensionsrätt inte tjänas in efter 64 års ålder. Som framgått av avsnitt 5 föreslår regeringen, till skillnad från Pensionsarbetsgruppen, att de som till någon del berörs av det reformerade systemets intjänanderegler skall få full pensionsrätt för inkomster intjänade efter 64 års ålder. I konsekvens härmed skall ålderspensionsavgiften fullt ut belasta inkomster intjänade efter 64 års ålder. Från och med ikraftträdandet är det således enbart pensionsgrundande inkomster intjänade efter 64 års ålder av personer födda före 1935 som inte beläggs med ålderspensionsavgift.

I dag tas socialavgifter inte ut på inkomster intjänade av personer som vid årets ingång är 65 år eller äldre, eftersom sådana inkomster inte är förmånsgrundande i socialförsäkringen. I stället utgår en s.k. särskild löneskatt, som är avsedd att motsvara skattedelen i socialavgifterna. I konsekvens med att sådana inkomster nu föreslås bli förmånsgrundande och avgiftsbelagda i ålderspensionssystemet skall, för att undvika att det tas ut dubbla avgifter, den särskilda löneskatten i dessa fall reduceras med den del som motsvarar skattedelen i folkpensions- och ATP-avgifterna.

Avgiftsunderlaget för folkpensions- och ATP-avgifterna i nuvarande system regleras i lagen (1981:691) om socialavgifter. Vid anställning tas avgifterna ut som arbetsgivaravgifter och avgiftsunderlaget utgörs av summan av den ersättning som betalats för utfört arbete vare sig denna utgått i form av kontant lön eller i annan form. Undantagna är bl.a. ersättning till en och samma arbetstagare om den under året understiger 1 000 kr. Vidare betalas inga avgifter på ersättning som utbetalats till en arbetstagare som vid årets ingång uppnått 65 års ålder. För den som uppbär inkomster av annat förvärvsarbete, vilket i regel innebär inkomster från aktiv näringsverksamhet, utgår pensionsavgifterna som egenavgifter och för vilka avgiftsunderlaget avgränsas på motsvarande sätt som för arbetsgivaravgiften.

De inkomster som ligger till grund för beräkning av pensionsförmåner är emellertid mer omfattande än underlaget för avgifter enligt nuvarande regler. En rad sociala förmåner är enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) pensionsgrundande, utan att vara förenade med någon avgift till pensionssystemet. Det gäller bl.a. sjukpenning, föräldrapenning och dagpenning från arbetslöshetskassa jämte en rad andra ersättningar från socialförsäkringen. Motivet härför är främst administrativt. Eftersom det rör sig om överföringar inom staten har det ansetts onödigt att avgiftsbelägga dessa förmåner.

Detta innebär att pensionssystemet med nuvarande regler delvis finansierar kostnader som hänför sig till andra förmåns- eller bidragssystem. Värdet av t.ex. sjukpenningen utgörs inte bara av den kontanta ersättning som vid sjukdom betalas ut som ersättning för inkomstbortfall utan även av ett belopp motsvarande värdet av den pensionsrätt som sjukpenningen är förenad med. Åtminstone vad gäller sjukpenning som betalats ut under något av de 15 bästa inkomståren finns en direkt koppling till pensionsförmånerna. Annars gäller här som för förvärvsinkomster att sambandet är svagt mellan underlag för pensionsförmån och faktisk pension.

I det reformerade ålderspensionssystemet kommer sambandet mellan inkomster och pensionsförmåner att vara tydligt. Varje inkomst som är pensionsgrundande skall påverka den inkomstrelaterade pensionen. Om ålderspensionssystemet skall vara avskilt från andra allmänna socialförsäkringssystem bör det inte bära kostnader som hör till andra förmånssystem. Kostnader för den pensionsrätt som baseras på t.ex. sjukpenning bör därför betalas av sjukförsäkringen.

Ålderspensionsavgift skall därför utgå på samtliga inkomster som ger pensionsrätt. Därmed upprätthålls också principen om ett nära samband mellan avgift och förmån. I likhet med i dag kommer det i det reformerade systemet att vara inkomster som ger pensionsrätt. I praktiken kommer dock den pensionsrätt som tillgodoräknas att överensstämma med de avgifter som betalas in till följd av inkomsterna.

Avgiftsunderlaget breddas således till att omfatta alla typer av inkomst som ger pensionsrätt. Det innebär att ålderspensionsavgift tas ut på samtliga de förmåner som finns uppräknade i 11 kap. 2 § lagen om allmän försäkring.

Detta gäller oberoende av i vilken omfattning den som uppbär ersättningen omfattas av det reformerade systemets intjänanderegler. Breddningen av avgiftsbasen och principen att kostnaden för den ålderspensionsrätt som dessa förmåner ger skall bäras av respektive förmånssystem, avser således även pensionsförmåner enligt nuvarande regler.

Inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen skall, som föreslagits i avsnitt 5.3, pensionsrätten inkludera ett tillägg till den ersättning som betalats ut. Detta skall uppgå till 10 % av den inkomst som legat till grund för ersättningarna. Pensionsrätt för barnår och värnpliktstjänstgöring respektive ålderspensionsrätt för förtidspensionärer skall beräknas på en fiktiv inkomst. I dessa hänseenden kommer således att intjänas pensionsrätt som inte har någon motsvarighet i faktiska inkomster för den försäkrade. Däremot kommer de att öka pensionsutgifterna när de personer som tillgodoräknats sådan pensionsrätt tar ut sin pension. För att pensionssystemet helt och hållet skall kunna vara avgiftsbestämt och finansieras med enbart ålderspensionsavgiften måste även dessa fiktiva inkomster ingå i avgiftsunderlaget och avgifter betalas in till ålderspensionssystemet.

De nuvarande folkpensions- och ATP-avgifterna tas ut på hela den summa som en arbetsgivare betalat ut som ersättning för utfört arbete utan någon begränsning med hänsyn till hur mycket som betalats till varje enskild arbetstagare. Den enskildes pensionsförmåner beräknas dock enbart på de inkomstdelar som understiger förmånstaket på 7,5 basbelopp.

Dagens ordning innebär att finansieringen av pensionerna till följd av detta är förenad med en hög grad av beskattning. Avgiftsuttaget på den del av inkomsten som överstiger taket utgör en skatt, som även om den tas ut som en arbetsgivaravgift på sikt bärs av löntagarna. Även det reformerade systemet föreslås inrymma ett förmånstak för intjänandet av pensionsrätt, som dock till skillnad mot i dag skall räknas upp med det föreslagna PGI-indexet som följer standardutvecklingen i samhället i stället för med prisindex.

Grundprincipen om ett tydligt samband mellan avgifter och förmåner innebär, som tidigare framgått, att alla inkomster som ger pensionsrätt skall vara avgiftsbelagda. Å andra sidan skall sådana inkomster som inte ger pensionsrätt vara befriade från pensionsavgift. Ålderspensionsavgiften skall därför inte tas ut på inkomstdelar över taket för pensionsgrundande inkomster.

Förslaget innebär således både en breddning av avgiftsunderlaget vad avser vilka inkomstslag som räknas in och en begränsning genom att inkomstdelar över taket inte inkluderas. Nettoeffekten på avgiftsunderlaget är beroende av hur stora de pensionsgrundande ersättningarna och fiktiva inkomsterna är i förhållande till nuvarande avgiftsunderlag samt av inkomstspridningen som påverkar hur stor del av underlaget som ligger över förmånstaket.

Breddningen av avgiftsunderlaget beräknas betyda att detta ökar med 25 - 30 %. Avgiftsbefrielsen för inkomster över taket reducerar underlaget med ca 6 - 7 %. Nettoeffekten blir således att avgiftsunderlaget

enligt reglerna i det reformerade systemet blir ca 20 - 25 % större än med dagens regler.

Breddningen av avgiftsunderlaget till att omfatta även socialförsäkringsersättningar m.m. innebär att kostnaderna för dessa förmånssystem ökar. Detta är konsekvensen av en mer rättvisande kostnadsbild. Om en viss förmån är förenad med pensionsrätt och följaktligen ger upphov till pensionsutgifter skall kostnaden för detta bäras av det förmånssystem som finansierar förmånen. Det medför, sett över en längre period, inte ökade offentliga utgifter utan att utgifter förs över från ålderspensionssystemet till övriga socialförsäkringssystem. Följaktligen kan ålderspensionsavgiften med det breddade avgiftsunderlaget sättas lägre än vad som hade varit nödvändigt om dagens ordning - där vissa inkomster ger pensionsrätt men inte belastas med avgifter - skulle bibehållas.

Att olika former av sociala ersättningar avgiftsbeläggs skall inte medföra att det ersättningsbelopp som den enskilde förmånstagaren får och som ger pensionsrätt, skall reduceras. Undantag skall dock göras vad avser den föreslagna höjningen av avgiftsuttaget med en procentenhet. Vad gäller förvärvsinkomster är denna del av ålderspensionsavgiften avsedd att bäras av löntagarna i form av reducerad nettoinkomst. Samma reduktion bör då också drabba den som uppbär någon form av pensionsgrundande social förmån. Resterande del av kostnaden för ålderspensionsavgiften skall bäras av staten eller motsvarande förmånssystem.

Inom statsbudgeten ökar således utgifterna för olika sociala förmåner. Inom ramen för ett oförändrat totalt avgiftsuttag och därmed oförändrade arbetskraftskostnader, ger dock avvecklingen av folkpensions- och ATP-avgifterna utrymme för en höjning av övriga socialavgifter. Denna är dock inte tillräcklig för att motsvara utgiftsökningen, varför reformen i detta avseende innebär en belastning på statsbudgeten.

De arbetsgivaravgifter som i dag betalas för inkomstdelar över förmånstaket är i ekonomisk mening en ren skatt och utgör ett avsteg från försäkringsmässigheten. Det innebär också att inkomstskyddet för inkomstdelar över taket måste betalas av den enskilde, i form av avtalsreglerade eller individuella försäkringar, men belastas ändå med avgifter till den obligatoriska försäkringen.

Begränsningen av avgiftsuttaget till att avse enbart inkomstdelar upp till det förmånstak som föreslås gälla i det reformerade systemet innebär att ett omfördelande inslag i socialförsäkringens finansiering försvinner.

Regeringen föreslår att en arbetsgivaravgift som i storlek motsvarar halva ålderspensionsavgiften tas ut på inkomstdelar över förmånstaket. Denna avgift, som inte har någon motsvarighet i förmåner, utgör således en skatt. Intäkterna från denna skatt skall tillgodoräknas statsbudgeten.

Regeringens förslag: Den höjning av avgiftsuttaget med 1 % av avgiftsunderlaget som föreslås ske fr.o.m. år 1995 utformas som en egenavgift, som betalas av den enskilde.

Frågan om hur ålderspensionsavgiften på 18,5 % slutligen skall tas ut skall beredas vidare efter samråd med arbetsmarknadens parter. Därvid skall diskuteras det förslag till växling från arbetsgivaravgift till egenavgift som Pensionsarbetsgruppen presenterade och formerna för avgiftsuttaget vägs mot det samlade finansieringsbehovet för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen, förtidspensionssystemet och ålderspensionssystemet.

En avgiftsväxling förutsätter en motsvarande bruttolöneökning för den enskilde individen. Om tillräckliga garantier härför inte kan åstadkommas, bör växling inte genomföras och det reformerade ålderspensionssystemet, förutom den egenavgift om 1 % som införs från och med 1995, finansieras med arbetsgivaravgift.

Denna del av arbetsgivaravgiften skall i sådant fall endast tas ut på inkomster upp till förmånstaket. Hur en sådan begränsning av avgiftsuttaget administrativt skall genomföras måste i så fall ytterligare beredas liksom hur ålderspensionsavgifter i form av arbetsgivaravgift kan synliggöras för den enskilde genom uppgifter på lönebesked och vid taxering.

I det fall den fortsatta beredningen inte leder till förslag om förändringar som kan vinna enighet hos de partier som står bakom uppgörelsen om ett reformerat pensionssystem, skall Pensionsarbetsgruppens förslag till växling mellan arbetsgivaravgifter och egenavgifter ligga till grund för kommande beslut. En eventuell avgiftsväxling bör dock ske vid ett tillfälle och inte delas upp i flera steg.

Vad gäller sociala ersättningar i form av sjukpenning, föräldrapenning, m.m. som är pensionsgrundande skall ålderspensionsavgift tas ut på samma sätt som för arbetsinkomster. Pensionsavgift för skillnaden mellan bakomliggande inkomst och ersättning till den enskilde inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna tas enbart ut som en motsvarighet till arbetsgivaravgift.

Pensionsavgifter vad avser pensionsrätt baserad på barnår och värnpliktstjänstgöring samt pensionsrätt vid förtidspension betalas över statsbudgeten. Avgiftsunderlaget utgörs av den fiktiva inkomsten beräknad på visst sätt.

Pensionsarbetsgruppen: Pensionsarbetsgruppen föreslår att ålderspensionsavgiften till hälften skall tas ut som en egenavgift som den enskilde själv betalar och till hälften som en arbetsgivaravgift. Egenavgiften skall, förutom en procentenhet, införas genom en växling mot reducerade arbetsgivaravgifter. Denna avgiftsväxling skall ske successivt under en period av sex år.

Remissinstanserna: Förslaget att dela upp ålderspensionsavgiften i en egenavgift och en arbetsgivaravgift har mött ett splittrat gensvar. Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Arbetsgivareföreningen, Statens arbetsgivarverk, Riksförsäkringsverket,* tillstyrker i princip förslaget och pekar bl.a. på det angelägna i att kostnaderna för pensionsskyddet synliggörs.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Konjunkturinstitutet, Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation* och *PRO*, ställer sig avvisande till uppdelningen mellan arbetsgivaravgift och egenavgift. Enligt LO kan solidariteten och det gemensamma ansvaret för pensionerna uppluckras om ett system med egenavgifter införs. Konjunkturinstitutet menar att växlingen leder till komplikationer i lönebildningen och att det av Pensionsarbetsgruppen åsyftade slutresultatet sannolikt inte uppnås. Några remissinstanserna pekar också på att uppdelning av avgiften ger upphov till administrativa kostnader.

Den främsta kritiken från remissinstanserna gäller dock de problem som man anser är förenade med en växling från arbetsgivaravgift till egenavgift. Många befarar att den höjning av bruttolönen som växlingen förutsätter inte kommer att ske för alla löntagare. Enligt LO är det förhandlingsstyrkan hos de avtalsslutande parterna som avgör om det utgår kompensation för avgiftsväxlingen, medan centrala rekommendationer i det sammanhanget har litet värde. Även TCO befarar att många löntagare kommer att bli utan kompensation. *SACO* förmodar att en växling enligt den föreslagna modellen inte är genomförbar utan stora spänningar på arbetsmarknaden. Enligt *Landstingsförbundet* m.fl. leder växlingen till en rad praktiska problem i anslutning till löneförhandlingarna. Men pekar även på att det i praktiken är mycket svårt att åstadkomma ett neutralt nettolöneutfall för individen.

Flera remissinstanser menar att om en växling skall genomföras bör den ske vid ett enda tillfälle i stället för att ske i flera steg.

Skälen för regeringens förslag: Folkpensions- och ATP-avgifterna i dagens pensionssystem betalas enligt bestämmelser i lagen (1981:691) om socialavgifter av arbetsgivaren i form av arbetsgivaravgifter när den avgiftsgrundande ersättningen är att hänföra till inkomst av anställning. Avgifterna utgår som egenavgifter, dvs. betalas av den enskilde, för inkomster av annat förvärvsarbete, i regel från aktiv näringsverksamhet.

Arbetsgivaravgifter tas ut på den summa som arbetsgivaren betalar som kontant lön eller annan ersättning för utfört arbete. Uppbörden sker månatligen och avgiftsunderlaget utgörs av summan av alla ersättningar för utfört arbete som arbetsgivaren betalat föregående månad. Någon uppdelning av avgiftsunderlag eller avgifter på enskilda anställda görs inte, till skillnad mot vad som gäller vid betalning av preliminär inkomstskatt. Det görs i princip inte heller någon distinktion mellan preliminära och slutliga avgifter.

För de allra flesta förvärvsaktiva ligger således för närvarande betalningsskyldigheten för pensionsavgifterna hos arbetsgivaren. Till grund för beräkning av förmånerna i pensionssystemet ligger däremot den enskilde individens inkomster, såsom de fastställs i samband med inkomsttaxeringen. Det finns således inget formellt och inte heller något

administrativt samband mellan fastställandet av underlaget för pensionsavgifterna och fastställandet av de pensionsgrundande inkomsterna och därmed pensionsrätten enligt nuvarande regler.

Sedan den 1 januari 1993 tas en egenavgift ut även av anställda. Det sker i form av en s.k. allmän sjukförsäkringsavgift på 0,95 % som skall betalas av den som uppbär inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete, eller uppbär sådana sociala förmåner som är pensionsgrundande. Här är det således den enskilde som för alla typer av inkomster har betalningsskyldigheten. Administrativt är den särskilda sjukförsäkringsavgiften samordnad med uppbörden av inkomstskatt och avgiftsunderlaget fastställs i samband med inkomsttaxeringen. Den allmänna sjukförsäkringsavgiften utgår enbart på inkomstdelar som understiger 7,5 basbelopp och är avdragsgill vid beskattningen. Sedan den 1 januari 1994 tas en liknande av egenavgift ut även inom arbetslöshetsförsäkringen.

Regeringen menar i likhet med Pensionsarbetsgruppen att det finns starka principiella argument för att det allmänna pensionsskyddet i framtiden i högre grad än vad fallet är i dag bör finansieras av den enskilde genom direkta inbetalningar. Motiven härför är både principiella och administrativa.

Med en egenavgift synliggörs för de försäkrade kostnaderna för det inkomstskydd för ålderdomen som det offentliga pensionssystemet ger. I dag är kostnaderna för pensioner - i likhet med det övriga försäkringsskydd som socialförsäkringen ger - i hög grad dolda för den enskilde genom att de finansieras med arbetsgivaravgifter. Förmånerna är i grunden individuella, men de är inte förenade med någon avgift som individen betalar utan finansieringen utgör en kostnad för arbetsgivaren. Sambandet mellan avgift och förmån är svagt, inte bara i ekonomisk mening utan även formellt.

Även om arbetsgivaren är betalningsskyldig för arbetsgivaravgifterna, bärs den egentliga kostnaden för dessa ytterst av de anställda. Sett över en längre period bestäms fördelningen mellan löner och kapitalersättning av grundläggande samhällsekonomiska faktorer som har samband med kapitalmarknadens krav på avkastning, utbudet av arbetskraft, den tekniska utvecklingens inverkan på produktionens behov av arbetskraft respektive kapital m.m. Arbetsgivaravgifterna finansieras ur det tillgängliga löneutrymmet. Men med nuvarande regler för uttag av pensionsavgifter saknas en direkt och formell koppling mellan förmånssystemen och avgiften på lönesumman. Sett ur den enskilde individens perspektiv betalas socialförsäkringen av arbetsgivaren.

Den föreslagna reformeringen av pensionssystemet innebär att detta i betydligt högre grad än vad fallet är i dag kommer att ha en försäkringsmässig karaktär. Ålderspensionsavgiften kan, till skillnad från folkpensions- och ATP-avgifterna, till stor del betraktas som en försäkringspremie i stället för en skatt. Med ett avgiftsuttag i form av egenavgift inkluderas förmånsrelaterade avgifter i bruttolönen och individen kan bli bättre medveten om de inkomster han faktiskt har och hur mycket han betalar för olika ändamål. Det är bruttolönen som regleras i anställ-

ningsavtalet och är den ersättning och kostnad den enskilde ser. Till skillnad från en arbetsgivaravgift som tillkommer ovanpå bruttolönen och betalas av arbetsgivaren, dras en egenavgift från den enskildes bruttolön. Därigenom torde en egenavgift bli betydligt mer synlig än motsvarande arbetsgivaravgift.

Det andra motivet för att finansiera pensionssystemet med egenavgifter hänger samman med att avgifter inte skall tas ut på inkomstdelar över förmånstaket eftersom dessa inte ger pensionsrätt. En begränsning av uttaget av arbetsgivaravgift till att avse enbart delar av den enskildes inkomst är förenat med vissa administrativa problem. Takbegränsningen gäller den enskildes inkomst, medan arbetsgivaravgiften debiteras arbetsgivaren på löner och andra ersättningar som utgår till samtliga anställda utan någon uppdelning på enskilda. Svårhanterade problem kan uppstå då någon under ett år har flera arbetsgivare. Dessa kan var för sig ha betalat ut löner som understiger taket, medan inkomsten sammantaget under året överstiger taket. Då måste det ske någon form av preliminär debitering av arbetsgivaren och en återbetalning när varje anställds slutliga lön fastställts. Även om förenklingar är tänkbara innebär en sådan lösning att det tillkommer ett administrativt moment i uppbörden av socialavgifter. Samma problem gör sig gällande för personer som har inkomster både av anställning och aktiv näringsverksamhet.

Med egenavgifter uppkommer inte dessa problem. Avgiftsbetalningen sker samordnat med inkomstskatten. Arbetsgivaren betalar in preliminär avgift i samband med preliminärskatten. Eftersom denna debiteras för varje individ kan preliminärinbetalningen anpassas till den förväntade årsinkomsten. Det kan också finnas möjlighet till jämkning av avgiftsinbetalningar. Vid inkomsttaxeringen fastställs en slutlig avgift. Om de preliminära avgifterna överstiger den slutliga sker en återbetalning. Vid det motsatta förhållandet får den enskilde individen i efterhand betala en kvarstående avgift. En begränsning av avgiftsuttaget till inkomster under taket underlättas därför om den tas ut som en egenavgift.

Pensionsarbetsgruppen har föreslagit att halva ålderspensionsavgiften tas ut som en egenavgift. Av denna egenavgift skulle 8,25 procentenheter införas genom en växling mot reducerad arbetsgivaravgift.

Växlingen från arbetsgivaravgift till egenavgift skulle vid en oförändrad bruttolön innebära att arbetsgivarens arbetskraftskostnader minskar. Samtidigt skulle löntagarens nettoinkomst reduceras med egenavgiften. Växlingen i sig innebär således en inkomstomfördelning från löntagarna till arbetsgivaren. Det kostnadsutrymme som den sänkta arbetsgivaravgiften skapar kan emellertid användas till höjda bruttolöner som kompenserar löntagarna för egenavgiften. Men det kan teoretiskt även utnyttjas för ökade vinster eller lägre priser på företagens produkter. Det kan hävdas att detta ändå på sikt skulle komma löntagarna till del genom tryggare anställning eller lägre priser. Omläggningen från arbetsgivaravgift till egenavgift avses emellertid inte ha något sådant stabiliseringspolitiskt syfte. Det är i stället en strukturell åtgärd inom ramen för socialförsäkringen med syftet att skapa en mer effektiv finansiering av pensionerna.

En utgångspunkt vid utformningen av avgiftsuttaget måste därför vara att avgiftsväxlingen blir neutral vad avser kostnader för arbetsgivaren och nettolönen för den enskilde.

Pensionsarbetsgruppen har understrukit att neutralitet innebär att bruttolönen för varje enskild anställd måste höjas med ett belopp motsvarande egenavgiften. Det räcker inte att den genomsnittliga löneökningen innebär en kompensation. Samtidigt konstaterar Pensionsarbetsgruppen att det på politisk väg inte går att föreskriva för arbetsmarknadens parter att säkerställa en neutral växling. Det finns principiella och även juridiska hinder mot att t.ex lagstifta om lönehöjningar.

Enligt regeringens bedömning finns det starka argument som talar för att ålderspensioneringen till en icke obetydlig del finansieras med egenavgifter. Den tudelning av ålderspensionsavgiften som Pensionsarbetsgruppen föreslog kan därvid utgöra en lämplig kompromiss.

Det finns skäl att som Pensionsarbetsgruppen föreslog låta höjningen av det totala avgiftsuttaget år 1995 ta formen av en egenavgift. Den bärs då direkt av löntagarna, medan en höjd arbetsgivaravgift först på sikt vältras över på lönerna. Med en egenavgift minskar risken att den nödvändiga avgiftshöjningen driver upp arbetskraftskostnaderna och bidrar till höjda priser och försämrad konkurrenskraft.

Enligt Pensionsarbetsgruppens förslag skulle egenavgiften stegvis höjas upp till 9,25 % genom växling mot sänkta arbetsgivaravgifter under perioden 1996 - 2000.

Den kritik som en rad remissinstanser riktat mot Pensionsarbetsgruppens förslag till växling från arbetsgivaravgift till egenavgift bör enligt regeringens mening beaktas. Om en växling till egenavgift skall vinna förståelse måste den vara neutral sett ur den enskilde individens perspektiv. Representanter för arbetsgivarna har förklarat sig beredda att bidra till en uppgörelse som innebär att alla löntagare ges lönekompensation för egenavgiften. Samtidigt kan konstateras att det bland de fackliga organisationerna finns en utbredd tveksamhet både till egenavgifter som finansieringskälla och till växlingen från arbetsgivaravgift.

Regeringen har även tagit intryck av remissinstansernas påpekanden att det kan finnas svårigheter att rent tekniskt i förhandlingarna mellam arbetsmarkandens parter åstadkomma en lönerevidering som leder till att avgiftsväxlingen blir neutral.

Även av Pensionsarbetsgruppens betänkande framgår att avgiftsväxlingen är förenad med en del komplikationer. Dessa hänger främst samman med att kompensationen för avgiftsväxlingen höjer bruttolönen, som i sin tur utgör underlag för förmåner och avgifter inom ålderspensionssystemet och i andra system. Det krävs därför en rad justeringar av både avgifter och förmånsnivåer. Exempelvis, som utvecklas i betänkandet, kan ålderspensionsavgiften efter en växling i praktiken inte uppgå till 18,5 %, utan måste justeras med hänsyn till att bruttolönen höjts.

De komplikationer med en avgiftsväxling som Pensionsarbetsgruppen själv och senare remissinstanserna pekat på gör att regeringen i dagsläget inte lämnar förslag om ytterligare höjning av egenavgiften inom

ålderspensionssystemet efter år 1995 genom växling mot sänkta arbetsgivaravgifter.

Formerna för uttag av ålderspensionsavgift kan även behöva prövas tillsammans med frågan om finansieringen av sjuk- och arbetsskadeförsäkringen och förtidspensioneringen. Även inom dessa områden kan frågan om avgiftens utformning bli aktuell.

Om en avgiftsväxling skall genomföras bör den dock inte genomföras i flera steg som Pensionsarbetsgruppen föreslog. Som flera remissinstanser framhållit torde en avgiftsväxling underlättas om den genomförs vid ett enda tillfälle. Växlingen bör också ske på ett sådant sätt att den hålls isär från sedvanliga löneförhandlingar. Därigenom blir den tydligare och det blir lättare att kontrollera att den höjda egenavgiften verkligen kompenseras med en höjd bruttolön.

Ett starkt skäl för att ta ut ålderspensionsavgiften som egenavgift är att dess underlag skall vara inkomster under förmånstaket. Genom den särskilda avgift på 9,25 % på inkomster över taket som föreslogs i föregående avsnitt undviks administrativa problem med att debitera arbetsgivaravgifter enbart på delar av den enskildes inkomster. Denna avgift sammanfaller storleksmässigt nämligen med den del av ålderspensionsavgiften som tas ut som arbetsgivaravgift, varför uppbörden kan samordnas.

Det reducerade uttaget av arbetsgivaravgifter över förmånstaket som Pensionsarbetsgruppens förslag innebär skall kvarstå oavsett hur ålderspensionsavgift tas ut. Om slutsatsen av framtida överväganden blir att mer än hälften av ålderspensionsavgiften skall tas ut som arbetsgivaravgift skall detta ske genom att den delen av arbetsgivaravgiften tas ut enbart på inkomster under taket.

De tekniska och administrativa problem som är förknippade med avgiftsväxling skall således vägas mot motsvarande typ av problem med att ta ut arbetsgivaravgifter enbart på inkomstdelar under förmånstaket.

Avgiftsuttaget vid inkomster av aktiv näringsverksamhet skall vara analogt med det som skall gälla vid inkomst av anställning. Det innebär att det av egenföretagare skall tas ut två egenavgifter till ålderspensionssystemet. En avgift på 9,25 % tas ut på inkomster upp till förmånstaket. En lika stor avgift tas ut på hela inkomsten utan takbegränsning. I det senare fallet skall dock avgiftsintäkterna för inkomstdelar över taket inte föras till ålderspensionssystemet utan till statsbudgeten. För den som uppbär inkomster från både anställning och aktiv näringsverksamhet är det på den sammanlagda inkomsten som dessa takregler skall tillämpas. Denna tudelning av ålderpensionsavgiften för inkomster av aktiv näringsverksamhet skall gälla oberoende av om det genomförs någon växling mellan arbetsgivaravgift och egenavgift för anställda.

De sociala förmåner som sjukpenning, föräldrapenning, ersättning från arbetslöshetskassa m.m. som är pensionsgrundande skall till skillnad från i dag beläggas med ålderspensionsavgift. Samma grundprincip bör gälla här som för övriga icke-inkomster, dvs. att betalningsansvaret delas mellan den enskilde och - i arbetsgivarens ställe - det förmånssystem som betalar förmånen. Egenavgift bör således erläggas på samt-

liga de sociala förmåner som ger pensionsrätt i samma omfattning som gäller för arbetsinkomster. I den utsträckning det skulle ha skett en växling från arbetsgivaravgift till egenavgift skall förmånsnivåerna räknas upp med hänsyn till detta.

Inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen skall den pensionsrätt som tillgodoräknas baseras på den bakomliggande inkomsten. Det kommer således att uppkomma en differens mellan den inkomst den enskilde uppbär i form av ersättning och den inkomst som ger pensionsrätt. Pensionsavgift skall utgå på den inkomst som ligger till grund för pension. Det vore emellertid inte rimligt att den enskilde skulle betala egenavgift på en inkomst som är högre än den ersättning han eller hon faktiskt uppbär. Därför bör avgiften vad avser skillnaden mellan den bakomliggande inkomsten och den faktiska ersättningen från dessa försäkringar betalas av respektive förmånssystem som en motsvarighet till arbetsgivaravgift, dock med fulla 18,5 %.

Eftersom dessa fiktiva inkomster saknar relevans för pensionsrätter som tjänas in enligt nuvarande regler väcks frågan om också full ålderspensionsavgift skall betalas för sådana inkomster vad gäller de som får sin pension beräknad i 20-delar. Enligt regeringens bedömning talar förenklingsskäl för att samma nivå på ålderspensionsavgiften tas ut för alla som till någon del får tillgodoräknat sig pensionsrätt för fiktiva inkomster. Huruvida detta bör föranleda någon finansiell reglering mellan ålderspensionssystemet och statsbudget eller andra socialförsäkringsssytem får blir föremål för fortsatt beredning.

Vidare skall pensionsrätt i två fall tillgodoräknas utan att den är baserad på någon faktisk inkomst. Det gäller pensionsrätt för barnår och vid värnpliktstjänstgöring. Även i dessa fall skall en ålderspensionsavgift betalas. Eftersom det inte finns någon faktisk inkomst måste ålderspensionsavgiften i dessa fall helt betalas över statsbudgeten.

För den som uppbär förtidspension skall pensionsrätten inom ålderspensionssystemet baseras bl.a. på s.k. antagandeinkomster. Uttaget av pensionsavgift till ålderspensionssystemet skall i analogi därmed baseras på denna antagandeinkomst. Själva förtidspensionen är således inte grund för beräkningen av ålderspensionsrätt, utan denna baseras på den fiktiva inkomst som antagandeinkomsten utgör. Av detta skäl och med hänsyn till administrativ enkelhet föreslås att ålderspensionsavgiften inom förtidspensionssystemet i vart fall tills vidare skall betalas av över statsbudgeten. Den som uppbär förtidspension kommer följaktligen inte att debiteras egenavgift för denna inkomst.

Ytterligare en fråga som behöver beredas ytterligare är den skattemässiga behandlingen av egenavgifter. Egenavgiften skall, i likhet med befintliga egenavgifter, vara avdragsgill vid beskattningen. I annat fall uppnås inte neutralitet jämfört med om avgiften i stället tas ut som arbetsgivaravgift. Pensionsarbetsgruppens förslag innebar dock att den föreslagna egenavgiften skulle dras av före fastställande av taxerad inkomst, medan dagens egenavgifter dras från den taxerade inkomsten. I detta avseende bör samtliga förekommande egenavgifter behandlas lika.

Regeringens förslag: Fr.o.m år 1995 skall nuvarande ATP-avgift övergå i dels en ålderspensionsavgift på 13 % som tas ut på pensionsgrundande inkomster, dels en särskild löneavgift på 13 % som tas ut på inkomstdelar som överstiger förmånstaket i pensionssystemet. Samma år skall införas en egenavgift till ålderspensionssystemet på 1 %. Den totala ålderspensionsavgiften kommer därmed att uppgå till 14 %. En summa motsvarande två procentenheter av avgiften skall föras till premiereservsystemet för framtida placering i individuella premiereserver. Om premiereservavsättning inte blir aktuell vad avser 1995 års inkomster förs motsvarande del av ålderspensionsavgiften i stället till fördelningssystemet. Intäkterna från den särskilda löneavgiften på inkomstdelar över förmånstaket förs till statsbudgeten.

Den omfördelning av avgiftsintäkter och utgifter mellan å ena sidan statsbudgeten och å andra sidan ålderspensionssystemet som förslagen i denna proposition innebär skall genomföras stegvis. Den exakta utformningen av övergången från dagens ansvarsfördelning mellan statsbudget och pensionssystem till det reformerade systemets ordning får avvakta fortsatt beredning och anpassas till ställningstaganden dels angående formerna för uttag av ålderspensionsavgift, dels hur den framtida finansieringen av sjuk- och arbetsskadeförsäkringen samt förtidspensioneringen skall utformas. Övergången skall ske på ett sådant sätt att den under övergångsperioden leder till en finansiell nettoöverföring från pensionssystemet till statsbudgeten.

Den särskilda löneavgiften på inkomstdelar över förmånstaket avpassas på ett sådant sätt att den reduktion uppnås av det totala avgiftsuttaget på dessa inkomstdelar som Pensionsarbetgruppens förslag innebar och i minst samma takt.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Pensionsarbetsgruppen har lämnat ett konkret förslag till hur uttag av ålderspensionsavgift och utgifter från pensionssystemet tidsmässigt skall fasas in. Förslaget innebär bland annat att ålderspensionsavgiften gradvis höjs från 14,25 % 1995 till 18,5 % år 2000. Vidare har föreslagits att vissa pensionsförmåner, som långsiktigt skall finansieras över statsbudgeten, övergångsvis blir finansierade ur ålderspensionssystemet. I *bilaga 2* till denna proposition redovisas effekter av Pensionsarbetsgruppens förslag i detta avseende.

Skälen för regeringens förslag: Den reformering av pensionssystemet som Pensionsarbetsgruppen föreslagit innebär stora omläggningar av avgifts- respektive förmånsbetalningar mellan hushållen, arbetsgivarna, pensionssystemet och statsbudgeten.

Som tidigare anförts ovan bör enligt regeringens mening frågan om en eventuell växling av betalningsansvaret från arbetsgivare till löntagare ytterligare beredas innan ett slutligt ställningstagande kan göras.

Vad beträffar omfördelningen av inkomster och utgifter mellan pensionssystemet och statsbudgeten delar regeringen Pensionsarbetsgruppens bedömning att denna bör genomföras stegvis under en följd av år.

Det som talar emot ett successivt genomförande är främst att man mister i tydlighet. Förändringar som föranleds av pensionsreformen sker samtidigt med förändringar som har andra motiv. Men som Pensionsarbetsgruppen konstaterar skulle omläggningen, om den genomförs i ett enda steg, initialt medföra kraftigt negativa effekter på statsbudgeten.

Reformen innebär, när den är fullt genomförd, att statsbudgetens inkomstsida försvagas jämfört med nuvarande regler, genom att folkpensionsavgiften tas bort. Delvis kompenseras detta av att andra socialavgifter höjs, men netto sänks de arbetsgivaravgifter som går till statsbudgeten. Med Pensionsarbetsgruppens förslag till reglering av övriga socialavgifter uppgår den sänkningen av arbetsgivaravgifterna staten till 3,66 procentenheter.

På statsbudgetens utgiftssida förs större delen av utgifterna för ålderspensionärernas folkpensioner över från statsbudgeten till ålderspensionssystemet. Den utfyllnad upp till garantipensionsnivån som i det reformerade systemet skall finansieras över statsbudgeten utgör ett betydligt mindre belopp än dagens folkpensioner till ålderspensionärer. I detta avseende minskar således statsbudgetens utgifter.

Statsbudgetens utgifter ökar å andra sidan till följd av den ålderspensionsavgift på olika former av sociala ersättningar och på barnårsrätt m.m. som staten skall betala. Av större betydelse är emellertid att betalningsansvaret för ATP-förmåner som inte avser ålderspension, främst förtidspension och efterlevandepension, tills vidare förs över till statsbudgeten. Sammantaget ökar därmed statsbudgetens utgifter till följd av reformen.

Det äger dock inte rum någon försvagning av den konsoliderade offentliga sektorns finanser, utan en förstärkning. Det totala pensionssystemet förstärks med ca 7 miljarder kronor genom att de sammantagna pensionsavgifterna höjs. Av bilaga 2 framgår att reformeringen av pensionssystemet, med den utformning reformen hade i Pensionsarbetsgruppens betänkande, på lång sikt leder till en påtaglig finansiell förstärkning jämfört med om nuvarande system bibehålls. Hur stor denna effekt blir är avhängigt hur hög den ekonomiska tillväxten blir.

Den kraftiga försvagning av statsbudgeten som skulle bli fallet om denna omfördelning av inkomster och utgifter skulle genomföras i ett enda steg kan emellertid i sig ha negativa effekter bl.a. på räntenivån. Arbetsgruppen förordade därför en stegvis övergång. Därmed skapas också utrymme att finna en långsiktig lösning på finansieringen av andra pensionsförmåner än ålderspension.

Även om det reformerade pensionssystemet i finansieringshänseende införs stegvis under flera år, är det för systemets trovärdighet viktigt att

beslut om den exakta infasningen fattas vid ett tillfälle. I den proposition som regeringen under nästa riksmöte avser att lägga fram för riksdagen kommer således att finnas förslag om den exakta regleringen av hur avgifter och betalningsansvar skall fördelas under hela infasningen.

Fullt genomförd innebär således den föreslagna reformeringen av pensionssystemet att statsbudgeten försvagas och att ålderspensionssystemet förstärks i finansiellt hänseende, jämfört med en utveckling där nuvarande regler kvarstår. Som framgår av bilaga 2 gäller detta dock endast så länge AP-fonden, med nuvarande pensionssystem, har en positiv behållning. Med dagens regler för pensionering kommer dock AP-fonden, med rimliga antaganden om den ekonomiska tillväxten, att så småningom tömmas. Om intjänade ATP-rätter då skall infrias, måste statsbudgeten ta över betalningsansvaret för ATP-pensionerna till den del ATP-systemets avgiftsintäkter inte räcker till. Detta innebär en mycket kraftig försvagning av statsbudgeten från den tidpunkt AP-fonden är tömd. Med den här förslagna reformen av pensionssystemet undviks en sådan utveckling. Den framtida ålderspensionssystemet kommer att vara robust i finansiellt hänseende. Som framgår av bilaga 2 kommer på lång sikt reformen att ge positiva effekter även på statsbudgeten, jämfört med nuvarande regler.

Pensionsarbetsgruppens förslag innebar dock att infasningen av det reformerade pensionssystemet skall utformas så att den under en övergångsperiod medför en finansiell nettoöverföring från pensionssystemet till statsbudgeten. I annat fall leder reformen till en alltför stor försvagning av statsbudgeten som motsvaras av att det sker en fonduppbyggnad i ålderspensioneringens fördelningssystem som på sikt kan bli mycket hög. Fonduppbyggnaden i fördelningssystemet blir för stor, till priset av svagare statsfinansiell utveckling.

Regeringen delar Pensionsarbetsgruppens bedömning att det under infasningsperioden bör ske en sådan finansiell nettoöverföring. Storleken på denna skall avpassas så att det uppnås en betryggande fondstyrka inom fördelningssystemet. Den exakta omföringen av avgifter och betalningsansvar mellan ålderspensionssystemet respektive statsbudget och andra socialförsäkringssystem skall därför bli föremål fortsatt beredning. En restriktion skall vara att fondstyrkan inom ålderspensionssystemet, vid försiktiga antaganden om tillväxt och realränta, aldrig skall understiga 0,5.

Den finansiella nettoomfördelningen kan ske på olika sätt. Pensionsarbetsgruppens förslag innebär att ålderspensionsavgiften trappas upp gradvis, samtidigt som ålderspensionssystemet övergångsvis finansierar en rad pensionsförmåner som på lång sikt inte hör till pensionssystemet. Andra vägar är också tänkbara, t.ex. att statsbudgeten inledningsvis tillgodoräknas en del av intäkterna från ålderspensionsavgiften.

Med hänsyn till att frågan om ålderspensionsavgiftens utformning skall bli föremål för vidare beredning och prövas tillsammans med frågan om finansieringen av sjuk-och arbetsskadeförsäkringarna och förtidspensioneringen, kan regeringen i denna proposition inte lämna något slutligt förslag till hur ålderspensionssystemet bör fasas in. Slutresultatet

vad gäller ansvarsfördelning mellan statsbudget och pensionssystem skall emellertid bli detsamma som i Pensionsarbetsgruppens förslag.

Vissa preciseringar kan dock göras nu vad avser år 1995. Dagens ATP-avgift på 13 % kvarstår 1995, men byter namn till ålderspensionsavgift. Den del av ATP-avgiften som tas ut på inkomstdelar över taket omvandlas till en särskild löneavgift. Intäkterna från denna avgift skall föras till statsbudgeten, vilket får ske genom någon form av avräkningsförfarande mellan pensionssystemet och vederbörande inkomsttitel på statsbudgeten. Vidare införs en egenavgift på 1 % av pensionsgrundande inkomster, som utgör en del av ålderspensionsavgiften.

Den sammanlagda ålderspensionsavgiften kommer därmed att under 1995 att uppgå till 14 % av pensionsgrundande inkomster. Övriga socialavgifter anpassas så att den totala avgiftshöjningen räknat på totala lönesumman blir 1 %. Avgifterna sätts lika för alla oavsett ålder och i vilken utsträckning de berörs av det reformerade systemet regler för intjänande av pensionsrätt. Enda undantag är inkomster för personer födda före 1935 som uppbärs efter 64 års ålder.

Intjänandereglerna för pensionsrätt innebär att 16,5 % av de pensionsgrundande inkomsterna skall registreras som pensionsrätt i fördelningssystemet. Detta sker fr.o.m. 1995 trots att ålderspensionsavgiften är lägre. Symmetrin mellan avgift och förmån uppnås först då ålderspensionsavgiften är helt införd.

Avsättning till premiereservsystemet med två procent av avgiftsunderlaget skall ske enligt det förslag som utvecklats i avsnitt 6 även under övergångsperioden. Denna andel blir dock mindre för de kohorter som bara delvis eller inte alls berörs av premiereservsystemet. I gengäld får dessa en motsvarande högre pensionsrätt i fördelningssystemet. Den fortsatta beredningen av premiereservsystemet får utvisa huruvida avsättning till premiereservsystemet kan göras redan på 1995 års inkomster. Även om så blir fallet kan den slutliga avsättningen till den premiereservförvaltare den enskilde valt dock inte ske förrän hösten år 1996, sedan pensionsgrundande inkomster för år 1995 fastställts.

Den breddning av avgiftsunderlaget till att omfatta även socialförsäkringsersättningar m.m. som i dag är förmånsgrundande kan enligt regeringens bedömning inte äga rum förrän år 1996. Avgiftsunderlaget för år 1995 kommer därför i huvudsak att avgränsas på samma sätt som enligt dagens regler. I likhet med vad fallet är i dag skall dock dessa förmåner ge pensionsrätt i fördelningssystemet. Däremot kan det inte ske några avsättningar till premiereserver för denna typ av inkomster, eftersom det inte betalas in några avgifter.

En central del i den överenskommelse som träffades inom Pensionsarbetsgruppen var att avgiftsuttaget på inkomster över förmånstaket skall reduceras på visst sätt. År 2000 skulle med arbetsgruppens förslag till infasning av avgifter det totala avgiftsuttaget på dessa inkomstdelar ha reducerats med 7,4 procentenheter. Regeringen avser att avpassa infasningen av avgiftsuttaget på ett sådant sätt att detta uppfylls och i minst samma takt. Det kan ske endera genom växling mot egenavgifter eller, om detta inte visar sig framkomligt, genom att uttaget av arbetsgivaravgifter begränsas till inkomster under taket.

Regeringens förslag: Det reformerade inkomstrelaterade ålderspensionssystemet skall träda i kraft den 1 januari 1996 och de nya reglerna för grundtryggheten den 1 januari 2000.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Pensionsarbetsgruppen har föreslagit den 1 januari 1995 som ikraftträdandetidpunkt för det reformerade inkomstrelaterade ålderspensionssystemet. I övrigt överensstämmer arbetsgruppens förslag med regeringens.

Remissinstanserna: *TCO* anser att ett beslut i pensionsfrågan bör fattas först år 1995 och att ett reformerat pensionssystem bör träda i kraft året därefter. TCO pekar på att flera viktiga frågor är oklara eller otillräckligt belysta i arbetsgruppens förslag. Detta innebär enligt TCO att ett principbeslut i pensionsfrågan under våren 1994 blir osäkert med tanke bl.a. på att det saknas lagförslag i arbetsgruppens betänkande. Vidare anför TCO att frågan om hur den framtida arbetsmarknad ser ut där det reformerade pensionssystemet skall fungera, inte alls är behandlad i betänkandet. Ytterligare beräkningar om förslagets utfall i olika hänseende borde enligt TCO göras. Vidare borde det enligt TCO ett förslag till ett framtida förtidspensionssystem föreligga innan beslut om ålderspension fattas av riksdagen.

Även *SACO* berör frågan om ikraftträdande och framhåller att arbetsgruppens förslag har sådana brister och oklarheter att det behöver bearbetas ytterligare för att föreläggas riksdagen under hösten 1994. SACO uppmanar riksdagspartierna bakom pensionsuppgörelsen att ta initiativ till en överläggning med arbetsmarknadens parter för att klargöra villkoren och omfattningen av socialförsäkringssystemen vad gäller egenavgifter, arbetsgivaravgifter och skatter. Detta utgör enligt SACO en nödvändig grund för kommande lönerörelser samt för nödvändiga förändringar av välfärdssystemen i allmänhet och för pensionssystemet i synnerhet.

Riksförsäkringsverket (RFV) pekar på vikten av ett snabbt principbeslut med tydliga ramar, som ger förutsättningar för att börja organisera genomförande, och på vikten av ett fortsatt lagstiftningsarbete som ger de nödvändiga förutsättningarna. Även om så sker anser verket det inte möjligt att genomföra förslaget enligt tidsplanen i betänkandet. Med hänvisning till att endast ett kalenderårsskifte är möjligt som starttidpunkt för det reformerade systemet, bör ikraftträdandet enligt verket flyttas fram ett år. Enligt Riksförsäkringsverket finns det ett möjligt handlingsalternativ som i och för sig är otillfredsställande, men administrativt hanterbart, nämligen att debitera preliminära avgifter redan år 1995 och låta den fortsatta beredningen klargöra när avgifterna kan redovisas på individuella konton.

Riksskatteverket framhåller att det inte är tillräckligt med ett principbeslut för att hantera de förändringar som föreslås beträffande avgifter

till pensionssystemet. Ändrade avgiftsregler måste enligt verket vara antagna i god tid före år 1995.

Riksrevisionsverket anser att det kan bli svårt med ikraftträdande den 1 januari 1995 mot bakgrund av de brister som finns i betänkandet. Verket pekar på brister rörande effekter av automatik i pensionssystemet, kostnadskonsekvenserna, avsteg från livsinkomstprincipen samt effekter på andra trygghetssystem.

Skälen för regeringens förslag: Som redan redovisats bl.a i avsnitt 3 och 4 i denna proposition finns det starka skäl som talar för att nu genomföra en genomgripande reform som leder fram till ett nytt moderniserat pensionssystem. Genom att regeringen i denna proposition lägger fram förslag om riktlinjer för ett reformerat ålderspensionssystem har ett stort och viktigt steg tagits mot införandet av ett stabilt pensionssystem i och med att dessa riktlinjer på ett tydligt sätt anger principer och ramar för den fortsatta reformeringen. Härigenom torde den osäkerhet inför framtiden som dagens pensionärer och förvärvsaktiva kan uppleva med det hittillsvarande pensionssystemet i hög grad kunna undanröjas.

Regeringens avsikt är att reformeringen av ålderspensionssystemet skall ske stegvis med början år 1995. I centrala delar, bl.a. såvitt gäller intjänande av pensionsrätt, kommer reformen ha betydelse för den enskilde redan under nästa år. Detta åstadkomms i huvudsak genom att reglerna om pensionsrätt för förfluten tid utsträcks till att avse även år 1995. Vidare bör reglerna om pensionsrätt för studier och värnpliktstjänstgöring kunna få verkan redan från den 1 januari 1995.

Vidare avser regeringen att under år 1995 förelägga riksdagen förslag om en avgiftshöjning till ålderspensionssystemet på en procentenhet för inkomstdelar upp till förmånstaket enligt vad vi redogjort för i avsnitt 13.1.

De första pensionerna från det reformerade ålderspensionssystemet kommer att utbetalas år 2000. Vid denna tidpunkt avses även det föreslagna systemet för grundtrygghet träda i kraft.

Som bl.a. RFV påpekat i sitt remissvar innebär förslaget om ett reformerat ålderspensionssystem en av de största och mest genomgripande reformer som hittills genomförts inom socialförsäkringen. Reformen har en omfattning och komplexitet som gör att i stort sett alla försäkringsgrenar kommer att påverkas. Två nya försäkringssystem, fördelningssystemet och premiereservsystemet, skall byggas upp och administreras tillsammans med nuvarande pensionssystem. Ett ikraftträdande redan vid kommande årsskifte är emellertid förenat med en rad svårigheter och problem, vilket både arbetsgruppen och remissinstanserna pekat på. Ett omfattande regelverk skall utformas under mycket kort tid. Det krävs ett omfattande administrativt arbete med att lägga upp register, handläggningsrutiner, m.m. innan det nya regelsystemet kan komma i praktisk tillämpning. Likaså erfordras betydande informationsinsatser i samband med införandet av det reformerade pensionssystemet. Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna och skattemyndigheterna kommer således att behöva en tillräcklig förberedelsetid.

Arbetsmarknadens parter har gett uttryck för en önskan att före ikraftträdandet få vissa centrala delar av pensionsreformen ytterligare belysta och att då också själva få medverka. Vidare kommer, som utvecklats i avsnitten 2 och 13, frågan om den slutliga utformningen av avgiftsuttaget att beredas vidare efter samråd med arbetsmarknadens parter med sikte på att riksdagen under år 1995 skall föreläggas förslag i avgiftsfrågan.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att det reformerade inkomstrelaterade ålderspensionssystemet skall träda i kraft den 1 januari 1996. Detta innebär inte någon skillnad i förhållande till arbetsgruppens förslag vad gäller vilka årsklasser som helt eller delvis skall omfattas av det reformerade systemet. Inte heller föreslås någon annorlunda tidpunkt för införandet av de nya reglerna för grundtryggheten. Nu slås tidsplanen fast för en lagreglering av de centrala delarna i denna proposition. Enligt regeringens bedömning bör en proposition med lagförslag, efter det att lagförslagen genomgått sedvanlig remissbehandling och efter remiss till lagrådet, föreläggas riksdagen under år 1995 så att behövliga lagar kan utfärdas i god tid före den 1 januari 1996. Dessförinnan skall också enligt vad vi redogjort för i avsnitt 13 den slutliga formen för avgiftsuttag och därmed sammanhängande frågor avgöras.

15 Administrativa konsekvenser

Regeringens bedömning: Det nya pensionssystemet kommer att medföra merkostnader främst för socialförsäkringsadministrationen såväl i samband med genomförandet som fortlöpande. En samlad bedömning av dessa resursbehov kommer att göras i samband med kommande lagförslag.

Pensionsarbetsgruppens förslag: Pensionsarbetsgruppen har endast i begränsad utsträckning berört administrativa konsekvenser av förslagen.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket* (RFV) understryker att förslaget om ett reformerat pensionssystem innebär en av de största och mest genomgripande reformer som hittills genomförts inom socialförsäkringen och att nuvarande försäkringsadministration kommer att behöva förstärkas och förändras i första hand genom ny kompetens, framför allt inom premiereservdelen, organisation, ADB-rutiner för handläggning av pensionsärenden, ADB-rutiner för administrationen av avgifter och bokföring av pensionsrätter, ADB-rutiner för avgiftsuttag inom befintliga socialförsäkringsslag och ADB-rutiner för information. Vidare framhåller verket att genomförandet av reformen kommer att kräva extraordinära insatser och åtgärder i avseende på organisation, resurs- och kompetenstillskott och ADB-utveckling för att uppnå tillfredsställande funktionssäkerhet och ekonomisk säkerhet. Verket betonar också vikten av att

lagstiftningen på de olika områdena är klar i god tid före den tidpunkt som respektive funktion måste tas i produktion och att registerlagstiftningen i god tid anpassas till det reformerade pensionssystemets behov. På grund av avsaknaden av förslag till lagstiftning är det enligt verket inte möjligt att för närvarande redovisa någon detaljerad analys av genomförandefasen och reformbehoven.

Försäkringskasseförbundet (FKF) anser att det är av största vikt att de administrativa konsekvenserna av förslaget uppmärksammas och analyseras. FKF framhåller att det föreslagna reformerade pensionssystemet är betydligt mer komplicerat än nuvarande system, vilket medför en mer omfattande och därmed dyrare administration. Vidare framhåller FKF de stora krav det föreslagna pensionssystemet kommer att ställa på information till de försäkrade. Stora krav ställs enligt förbundet också på ett väl utvecklat teknikstöd och på en omfattande kompetensutveckling hos försäkringskassornas personal.

Försäkringsanställdas förbund pekar på vikten av ökade resurser till Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna för genomförande och drift av det nya systemet. Förbundet understryker också behovet av information till allmänheten och förutsätter att särskilda medel avsätts för en mycket omfattande extern information. Vidare måste enligt förbundet stora resurser avsättas för kompetensuppbyggnad av personal. Stora krav kommer också att ställas på utvecklingen av nya ADB-system.

Enligt *Riksrevisionsverkets* (RRV) bedömning torde de administrativa kostnaderna för fördelningssystemet, som skall täckas av ålderspensionsavgifterna, att uppgå till stora belopp. RRV efterlyser en beräkning av hur stor andel av de totala utgifterna som de administrativa kostnaderna kommer att utgöra och därmed vilken ytterligare belastning fördelningssystemet får.

Länsrätten i Uppsala betonar att det reformerade pensionssystemet torde leda till en ökad arbetsbelastning för länsrätternas del, särskilt vid genomförandet och under åren närmast därefter men även framgent.

Riksskatteverket (RSV) tar upp administrationen inom skatteförvaltningarna och påpekar att merkostnaderna här blir betydande. Dessa avser bl.a. systemförändring, lagring av fler uppgifter i skattedatabasen, utbildningsinsatser och information. En förutsättning för att merkostnaderna inte skall bli orimliga är att ett enhetligt system kommer att gälla för beräkning av underlag och avdrag för egenavgifter i näringsverksamhet och tjänst samt för pensionsavgift, allmän sjukförsäkringsavgift och arbetslöshetsavgift.

Försäkringsförbundet förutsätter att i det fortsatta arbetet kommer att behandlas frågan hur rapporteringen skall fungera mellan de olika aktörerna i pensionssystemet (arbetsgivare, skattemyndighet, Riksförsäkringsverket, kapitalförvaltare). Detsamma gäller frågan om likvidhanteringen.

Skälen för regeringens bedömning: Vårt förslag till nytt pensionssystem innebär mycket stora förändringar av pensionsreglerna och får i flera avseenden betydande återverkningar för andra regelsystem. Förutom

att det nya systemet skall fungera parallellt och i samspel med nuvarande ATP-system innebär förslaget också att nya funktioner införs.

Förslaget om premiereservsystem innebär en ny form av offentligt pensionssystem. System och rutiner för bl.a. avgifter, förvaltning av medel, redovisning till fondförvaltare och aktuariehantering måste byggas upp och kräver ny kompetens hos Riksförsäkringsverket.

Intjänandereglerna för den nya pensionen skall beräknas retroaktivt fr.o.m. år 1960 för förvärvsinkomster och för barnårsrätt. Löpande skall bl.a. även värnpliktstjänstgöring och s.k. bakomliggande inkomst vara pensionsgrundande. Samtidigt skall avgifter betalas för alla inkomster som grundar pensionsrätt.

Därutöver medför förslaget följdändringar och konsekvenser inom många områden. Sammantaget kommer genomförandet av det nya pensionssystemet att kräva stora administrativa insatser under de närmaste åren. Eftersom systemet i en del avseenden blir mer komplext än det nuvarande ATP-systemet kommer även förvaltningen efter genomförandet att kräva mer resurser än vad som i dag krävs för att förvalta ATP-systemet.

Riksförsäkringsverket tillsammans med försäkringskassorna kommer även fortsättningsvis att ha det huvudsakliga ansvaret för pensionerna. Följaktligen är det i första hand där som det kommer att krävas stora insatser för att bygga upp nya administrativa rutiner och ADB-rutiner men även andra instanser såsom skatteförvaltningen och förvaltningsdomstolarna kommer att beröras.

En annan viktig uppgift som ställer krav på administrationen är att föra ut information om det nya systemet. En för förslaget central uppgift härvidlag är att årligen informera de som tjänat in pensionsrätt under året. Initialt torde också krävas resurser för att kunna föra ut grundläggande kunskap och insikt om de nya principerna samt att lämna individuell pensionsinformation. Därutöver ställer reglerna om delad pensionsrätt och barnårsrätt särskilda krav på löpande information.

Våra förslag i denna proposition är av principiell art. Mer detaljerade regler i lagform kommer att lämnas i senare propositioner. De administrativa konsekvenserna kan i vissa fall vara beroende av vilka detaljlösningar som väljs. Någon samlad bedömning av resursbehoven för administrationen redovisas därför inte här.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20)

Efter remiss har yttranden över Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (1994:20) avgetts av Riksförsäkringsverket, Finansinspektionen, Försäkringsöverdomstolen, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Uppsala, Hovrätten för Nedre Norrland, Statens löne- och pensionsverk, Statens arbetsgivarverk, Allmänna Pensionsfonden (första - tredje fondstyrelserna), Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Riksskatteverket, Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Riksgäldskontoret, Datainspektionen, Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån, Jämställdhetsombudsmannen, Konsumentverket, Centrala studiestödsnämnden, Värnpliktsverket, Statens ungdomsråd, Statens Invandrarverk, Arbetsdomstolen, Göteborgs universitet, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Försäkringskasseförbundet, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Företagarnas Riksorganisation, Sveriges Industriförbund, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Försäkringsanställdas förbund, Lantbrukarnas Riksförbund, ILO-kommittén, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Statspensionärernas Riksförbund, Riksförbundet PensionärsGemenskap, Kommunernas pensionsanstalt, Kooperationens pensionsanstalt, Sveriges Riksbank, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Bankföreningen, Handikappförbundens samarbetsorgan, De Handikappades Riksförbund, Kooperativa institutet, Föreningen för Svenskar i världen, SIOS - Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige, Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI), Internationella kvinnoförbundet, Fredrika-Bremer-Förbundet, Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, Haro - riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap, Ensamståendes Intresseorganisation, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Svenska Kvinnors Vänsterförbund, Föreningen Forum för kvinnliga forskare och kvinnoforskning i Stockholm, Riksförbundet för Hantverkar- och Företagarkvinnor, Skattebetalarnas Förening, Sveriges Förenade Studentkårer, Stockholms universitet, Lunds universitet, Generationsutredningen, Sjuk-och arbetsskadeberedningen, Försäkringsutredningen, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Sveriges Socialdemokratiska Studentförbund, Moderata kvinnoförbundet, Fria moderata studentförbundet, Centerns ungdomsförbund, Centerkvinnorna, Liberala Ungdomsförbundet, Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Ung Vänster, Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott och Sveriges Köpmannaförbund.

Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund har avgett gemensamt yttrande.

Riksskatteverket har bifogat yttranden från skattemyndigheterna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus samt Göteborgs- och Bohus län.

Landsorganisationen i Sverige har bifogat yttranden från Byggnadsarbetareförbundet, Elektrikerförbundet, Fastighetsanställdas förbund, Försäkringsanställdas förbund, Handelsanställdas förbund, Industrifacket, Kommunalarbetareförbundet, Livsmedelsarbetareförbundet, Metallindustriarbetareförbundet, Pappersindustriarbetareförbundet, Skogsarbetareförbundet, Transportarbetareförbundet och Träindustriarbetareförbundet.

Betänkandet har också remitterats till Allmänna Pensionsfonden (fjärde fondstyrelsen och femte fondstyrelsen), Forskningsrådsnämnden, Kanslersämbetet, Umeå universitet och Handelshögskolan i Stockholm. Dessa har emellertid meddelat att de avstår från att yttra sig. En del myndigheter och organisationer, som beretts tillfälle att avge yttrande, har inte utnyttjat detta tillfälle.

Yttranden över Pensionsarbetsgruppens betänkande har dessutom inkommit från bl.a. Stockholms Handelskammare, Familjehemmens Riksförbund, Försvarsmaktens organisationsmyndighet, Teatrarnas Riksförbund, Miljöpartiet de Gröna, Kooperationens Förhandlingsorganisation, Svenska Missionsrådet, Föreningen Bistånd och Information genom Frivilliga Organisationer, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, Verdandi, Folksam, Föreningen Sveriges Verkstadsindustrier, Svenska Teaterförbundet, Jämställdhetsarbetares Förening, Synskadades Riksförbund och Statens handikappråd.

Även ett stort antal andra organisationer liksom många privatpersoner har yttrat sig över betänkandet. Vidare har ett flertal organisationer och enskilda individer m.m. inkommit med meningsyttringar och uttalanden, m.m.

Pensionssystemets inkomster och utgifter t.o.m. år 2050

I denna bilaga redovisas en revidering av Pensionsarbetsgruppens beräkningar över i första hand ålderspensionssystemets inkomster och utgifter fram till år 2050 samt hur den finansiella utformningen kan komma att påverka statsbudgeten, förutsatt att det förslag till finansiell infasning som Pensionsarbetsgruppen redovisade används. I beräkningarna har även Pensionsarbetsgruppens skiss till beräkningsmetod för förtidspensioner beaktats. Vidare har antagits att utgifterna för förtidspension (med undantag för förtidspension till vissa årsklasser) belastar statsbudgeten. De reviderade beräkningarna har gjorts som ett led i beredningen av denna proposition.

Beräkningsförutsättningar

I förhållande till betänkandet har beräkningarna aktualiserats med hänsyn bl.a. till nya prognoser för år 1995, beräkningar i regeringens nyligen framlagda kompletteringsproposition för 1994/95 rörande den ekonomiska utvecklingen 1996 – 1999 samt 1994 års befolkningsprognos från SCB. Jämfört med 1991 års befolkningsprognos beräknar nu SCB att antalet ålderspensionärer framöver ökar ytterligare till följd av att dödligheten, framför allt för män, antas sjunka. Som exempel kan nämnas att i 1994 års prognos beräknas antalet ålderspensionärer år 2015 vara 46 000 fler och år 2050 139 000 fler än i 1991 års prognos.

Vidare har beaktats propositionens förslag till avvikelser från arbetsgruppens förslag vad gäller tidpunkten för fastställande av det definitiva delningstalet i det reformerade ålderspensionssystemet, avräkningsreglerna för den övergångsvisa garantipensionen mot inkomstrelaterad pension samt reglerna för beräkning av pensionsrätt för bakomliggande inkomst vid sjukdom och arbetslöshet.

I beräkningarna har den realekonomiska tillväxten under andra hälften av 1990-talet antagits uppgå till 3 % per år. Efter sekelskiftet har kalkylerats med 1,5 % resp. 2 % årlig tillväxt. Realräntan antas vara lika med den ekonomiska tillväxten.

Pensionsarbetsgruppen har föreslagit att det index som skall användas för uppräkning av intjänad pensionsrätt respektive av förmånstaket skall grundas på utvecklingen av pensionsgrundande inkomst (PGI) per person med PGI. Detta s.k. PGI-index skall också ingå i den pris- och följsamhetsindexering som ska göras av utgående pensioner. Detta index har använts i de följande beräkningarna. I beräkningarna har, såsom i betänkandet, förmånstaket antagits övergå till löneindexering år 1996.

En real tillväxt på 3 % per år under 1990-talet beräknas motsvaras av en ökning av PGI per person på i genomsnitt ca 1,5 % per år. Efter år 2000 antas utvecklingen av PGI per person i huvudsak följa den reala tillväxten.

Fram till år 2000 är pensionsutgifternas utveckling helt bestämd av de nuvarande pensionsreglerna. De första reformerade pensionerna kommer

att börja betalas ut först år 2000, och då med mycket små belopp eftersom de till den helt övervägande delen består av de pensionsdelar som gäller de första årsklasserna i övergångsgenerationerna.

Pensionsarbetsgruppens finansiella infasningsmodell

I och med den reformering som föreslås i propositionen kommer det allmänna pensionssystemet att delas upp i tre delsystem:

- ålderspensioneringens fördelningssystemdel med buffertfond (den nuvarande AP-fonden)
- ålderspensioneringens premiereservdel
- övriga pensioner

Det tredje delsystemet omfattar dels förtidspensioneringen, vilken i framtiden kan komma att anknytas till sjukförsäkringen eller utgöra en särskild försäkringsgren, dels efterlevandepension, garantipension och vissa andra fördelningsmässiga inslag i pensionssystemet. Dessa skall enligt propositionens förslag finansieras med allmänna skattemedel på statsbudgeten.

Förslaget till reformerat pensionssystem innebär en rad skillnader i finansiellt avseende såväl vad gäller pensionssystemets inkomster och utgifter som vad som redovisas över statsbudgeten. Pensionsarbetsgruppen redovisade därför en modell för den finansiella infasningen. Som redovisats i avsnitt 13 i propositionen föreslås den exakta utformningen av omföringen av avgifter och utgifter mellan statsbudget och ålderspensionssystem avvakta fortsatt beredning. I de följande beräkningarna har dock Pensionsarbetsgruppens modell använts.

Denna modell innebär sammanfattningsvis följande:

Ålderspensionsavgiften, som i ett fullfunktionsstadium avses uppgå till totalt 18,5 % av pensionsgrundande inkomster, införs successivt så att den egenavgift som införs år 1995 höjs år från år fram till år 2000 då den uppgår till 9,25 %. Den nuvarande arbetsgivaravgiften för ATP på 13 % sänks i tre steg fr.o.m. år 1998 för att år 2000 ligga på en nivå av 9,25 %.

AP-fonden behålls som en buffertfond inom ålderspensioneringens fördelningssystem. Arbetsgruppen föreslår att även vissa andra pensionsutbetalningar än ålderspension övergångsvis finansieras över AP-fonden, nämligen folkpension och pensionstillskott till ålderspensionärer födda före år 1935, änkepension enligt äldre regler och förtidspension från ATP till förtidspensionärer som är 58 år eller äldre åren 1995 - 2000.

Slutligen har också använts arbetsgruppens förslag att under perioden 1995 - 2000 genomföra en successiv höjning av övriga socialförsäkringssystems avgifter för att finansiera deras inbetalningar av avgifter till ålderspensionssystemet samtidigt som folkpensionsavgiften successivt avvecklas.

Det reformerade pensionssystemets samhällsekonomiska stabilitet

När det reformerade pensionssystemet är i full funktion på 2030-talet kommer pensionssystemets känslighet för tillväxten att ha reducerats väsentligt. Detta beror på löneindexeringen av pensionsrätter i förening med följsamhetsindexeringen av de utgående pensionerna. Den inkomstrelaterade pensionen kommer att utgöra i stort sett samma procentandel av lönesumman oavsett vilken ekonomisk tillväxt som uppkommer.

Enligt arbetsgruppens förslag skall följsamhetsindexering tillämpas även för de pensioner och pensionsdelar som under den långa övergångstiden beräknas enligt nu gällande regler. Härigenom uppnås även på kortare sikt en betydande stabilitet i förhållande till den ekonomiska tillväxten.

Garantipensionen föreslås däremot inte följsamhetsindexeras. Utgifterna för garantipensionen kommer att vara beroende av den ekonomiska tillväxten bl.a. till följd av att ju lägre tillväxten är, desto fler personer kommer att få del av den utfyllnad som garantipensionen innebär.

De framtida utgifterna för ålderspension kommer att stabiliseras långsiktigt även med avseende på förändringar i medellivslängden eftersom det föreslagna s.k. delningstalet kommer att anpassas till förändringar i detta avseende. Med den utformning som arbetsgruppen föreslagit uppnås ingen automatisk reglering av pensionsutgifterna vid variationer i försörjningskvoten (dvs. förhållandet mellan antal förvärvsarbetande och antalet pensionärer) på grund av andra demografiska faktorer såsom varierande födelsetal eller migration eller ändrad förvärvsfrekvens. Periodvisa över- eller underskott inom fördelningssystemet till följd av sådana faktorer pareras med en buffertfond, den nuvarande AP-fonden. Inom det reformerade systemet betalas avgift för samtliga tillgodoräknade pensionsrätter, som senare kommer att utbetalas som pensionsförmån. Med en, sett över längre perioder, stabil befolkningssammansättning kommer avgiftsinkomsterna långsiktigt att täcka systemets utgifter.

Beräkningsresultat

I tabellerna 1 a - b sammanfattas finansiella konsekvenser av övergången till det reformerade systemet för de tre delsystemen fram till år 2020. Vad som visas är avgiftsinkomster minus utgifter. I det fall utgifterna överstiger inkomsterna gäller att skillnaden får finansieras på annat sätt, antingen genom tillskott från statsbudgeten eller genom avkastning eller uttag ur fördelningssystemets buffertfond. Rubriken "Utan reform" avser vad gäller "ålderspensioneringens fördelningssystem" det nuvarande ATP-systemet.

Tabell 1 a - b Jämförelse mellan det reformerade pensionssystemet och nuvarande system: Avgiftsöverskott och -underskott (inklusive till pensionssystemet relaterade löneskatter). Miljarder kronor 1995 års priser. Real lönesummetillväxt 3 % per år 1995 - 2000, 1,5 % resp. 2 % per år därefter (tillväxtalternativen anges i tabellen)

a) Nuvarande system med prisindexerat tak

		1995	2000	2005	2010	2015	2020
Utan reform							
Åldersp. fördeln.syst.	2 %	-27	-28	-38	-55	-73	*
	1,5 %	-27	-28	-39	-60	-81	*
Åldersp. premiereserv	2 %	-	-	-	-	-	-
	1,5 %	-	-	-	-	-	-
Statsbudgeten, andra	2 %	-44	-32	-29	-26	-22	-98
trygghetssystem	1,5 %	-44	-32	-29	-26	-26	-116
Totala pensionssyst.	2 %	-71	-60	-67	-81	-95	-98
	1,5 %	-71	-60	-68	-86	-107	-116
Efter reform							
Åldersp. fördeln.syst.	2 %	-51	-15	-11	-12	-22	-15
	1,5 %	-51	-15	-11	-11	-20	- 8
Åldersp. premiereserv	2 %	11	15	17	21	23	22
	1,5 %	11	15	17	20	21	19
Statsbudgeten, andra	2 %	-24	-50	-60	-72	-72	-73
trygghetssystem	1,5 %	-24	-50	-60	-72	-69	-71
Totala pensionssyst.	2 %	-64	-50	-54	-63	-71	-66
	1,5 %	-64	-50	-54	-63	-68	-60
Reformens effekt							
Åldersp. fördeln.syst.	2 %	-24	+13	+27	+43	+51	*
	1,5 %	-24	+13	+28	+49	+61	*
Åldersp. premiereserv	2 %	+11	+15	+17	+21	+23	+22
	1,5 %	+11	+15	+17	+20	+21	+19
Statsbudgeten, andra	2 %	+20	-18	-31	-46	-50	*
trygghetssystem	1,5 %	+20	-18	-31	-46	-43	*
Totala pensionssyst.	2 %	+7	+10	+13	+18	+24	+32
	1,5 %	+7	+10	+14	+23	+39	+56

* AP-fonden slut. Det löpande underskottet förutsätts täckas av statsbudgeten. Jämför tabellerna 2 a - d.

b) Nuvarande system med löneindexerat tak

		1995	2000	2005	2010	2015	2020
Utan reform:							
Åldersp. fördeln.syst.	2 %	-27	-28	-39	-57	*	*
	1,5 %	-27	-28	-40	-61	*	*
Åldersp. premiereserv	2 %	–	–	–	–	–	–
	1,5 %	–	–	–	–	–	–
Statsbudgeten, andra	2 %	-44	-32	-29	-26	-100	-107
trygghetssystem	1,5 %	-44	-32	-29	-26	-110	-121
Totala pensionssyst.	2 %	-71	-60	-68	-83	-100	-107
	1,5 %	-71	-60	-69	-87	-110	-121
Efter reform							
Åldersp. fördeln.syst.	2 %	-51	-15	-11	-12	-22	-15
	1,5 %	-51	-15	-11	-11	-20	- 8
Åldersp. premiereserv	2 %	11	15	17	21	23	22
	1,5 %	11	15	17	20	21	19
Statsbudgeten, andra	2 %	-24	-50	-60	-72	-72	-73
trygghetssystem	1,5 %	-24	-50	-60	-72	-69	-71
Totala pensionssyst.	2 %	-64	-50	-54	-63	-71	-66
	1,5 %	-64	-50	-54	-63	-68	-60
Reformens effekt							
Åldersp. fördeln.syst.	2 %	-24	+13	+28	+45	*	*
	1,5 %	-24	+13	+29	+50	*	*
Åldersp. premiereserv	2 %	+11	+15	+17	+21	+23	+22
	1,5 %	+11	+15	+17	+20	+21	+19
Statsbudgeten, andra	2 %	+20	-18	-31	-46	*	*
trygghetssystem	1,5 %	+20	-18	-31	-46	*	*
Totala pensionssyst.	2 %	+7	+10	+14	+20	+29	+41
	1,5 %	+7	+10	+15	+24	+42	+61

* AP-fonden slut. Det löpande underskottet förutsätts täckas av statsbudgeten. Jämför tabellerna 2 a – d.

Vad tabellerna 1 a - b visar är följande:

- Ålderspensioneringens fördelningssystem får till följd av förslagen vidkännas förhöjda avgiftsunderskott de närmaste åren. Från sekelskiftet och framåt medför emellertid den höjda ålderspensionsavgiften och det successiva bortfallet av de tillfälligt övertagna pensionsutbetalningarna att underskottet blir mindre än om någon reform inte genomförs. Härigenom förhindras att buffertfonden töms under 2010-talet.
- Premiereservdelen får ett växande överskott. Pensionsutbetalningar av någon betydelse påbörjas först omkring år 2015.
- Statsbudgeten förbättras kraftigt de första åren. Som en återspegling av de positiva effekterna på ålderspensioneringens fördelningssystem och av premiereservernas tillväxt påverkas emellertid statsbudgeten kraftigt negativt från och med sekelskiftet.
- Någon gång under 2010-talet kommer AP-fonden att ta slut om ingen reformering sker i ATP-systemet. De då mycket betydande löpande underskotten i ATP-systemet förutsätts finansieras över statsbudgeten.

Reformen medför att en ökad andel av pensionsutgifterna kommer att täckas av avgifter som tas ut på lönerna. En betydande del av pensionssystemet lämnas dock utan sådan avgiftsfinansiering. Från och med år 2000 förs nästan alla pensionsavgifter till ålderspensionssystemet. Detta reser frågan hur förtidspensioneringen skall finansieras, antingen med allmänna skattemedel eller med nya socialförsäkringsavgifter. Utan ytterligare åtgärder på främst förtidspensionsområdet blir belastningen på statsbudgeten betydande.

I tabellerna 2 a - b visas reformens effekt på statsbudgeten fram till år 2020. I tabellerna 2 c - d lämnas motsvarande redovisning i förhållande till nuvarande regelsystem med löneindexerat ATP-tak. Utan reform beräknas AP-fonden ta slut någon gång mellan åren 2015 och 2020 beroende på tillväxtalternativ. Underskottet i fonden förutsätts då täckas av statsbudgeten. Om ATP-taket löneindexeras tar fonden slut ca fem år tidigare, dvs. mellan åren 2010 och 2015.

Tabell 2 a - b. Den finansiella utvecklingen för den del av pensionssystemet som ligger utanför ålderspensionssystemet (statsbudgeten), miljarder kronor 1995 års priser. Nuvarande system med prisindexerat tak

a) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 - 2000, 2 % per år därefter.

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
ATP-avgifter över taket	6	5	5	6	6	7
Folkpensions- och delpensionsavgifter	29	2	2	2	2	2
Höjda socialavgifter att finansiera inbetalningar av ATP-avgifter	12	17	20	21	23	26
./. Avgifter till ålderspensionssystemet	-25	-33	-36	-40	-44	-49
./. Pensioner[1]	-46	-41	-51	-61	-59	-59
Över/underskott	-24	-50	-60	-72	-72	-73
Över/underskott, utan reform	-44	-32	-29	-26	-22	-98
Reformens effekt på statsbudgeten	+20	-18	-31	-46	-50	+25

b) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 - 2000, 1,5 % per år därefter.

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
ATP-avgifter över taket	6	5	5	5	6	6
Folkpensions- och delpensionsavgifter	29	2	2	2	2	2
Höjda socialavgifter att finansiera inbetalningar av ATP-avgifter	12	17	19	20	22	23
./. Avgifter till ålderspensionssystemet	-25	-33	-35	-38	-41	-44
./. Pensioner[1]	-46	-41	-51	-61	-58	-58
Över/underskott	-24	-50	-60	-72	-69	-71
Över/underskott, utan reform	-44	-32	-29	-26	-26	-116
Reformens effekt på statsbudgeten	+20	-18	-31	-46	-43	+45

[1] Från och med år 2000 beräknade efter tillkommande skatt på den höjda grundpensionsnivån.

Tabell 2 c - d Den finansiella utvecklingen för den del av pensionssystemet som ligger utanför ålderspensionssystemet (statsbudgeten), miljarder kronor 1995 års priser. Nuvarande system med löneindexerat tak

c) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 - 2000, 2 % per år därefter.

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
ATP-avgifter över taket	6	5	5	6	6	7
Folkpensions- och delpensionsavgifter	29	2	2	2	2	2
Höjda socialavgifter att finansiera inbetalningar av ATP-avgifter	12	17	20	21	23	26
./. Avgifter till ålderspensionssystemet	-25	-33	-36	-40	-44	-49
./. Pensioner[1]	-46	-41	-51	-61	-59	-59
Över/underskott	-24	-50	-60	-72	-72	-73
Över/underskott, utan reform	-44	-32	-29	-26	-100	-107
Reformens effekt på statsbudgeten	+20	-18	-31	-46	+28	+34

d) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 - 2000, 1,5 % per år därefter.

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
ATP-avgifter över taket	6	5	5	5	6	6
Folkpensions- och delpensionsavgifter	29	2	2	2	2	2
Höjda socialavgifter att finansiera inbetalningar av ATP-avgifter	12	17	19	20	22	23
./. Avgifter till ålderspensionssystemet	-25	-33	-35	-38	-41	-44
./. Pensioner[1]	-46	-41	-51	-61	-58	-58
Över/underskott	-24	-50	-60	-72	-69	-71
Över/underskott, utan reform	-44	-32	-29	-26	-110	-121
Reformens effekt på statsbudgeten	+20	-18	-31	-46	+41	+50

[1] Från och med år 2000 beräknade efter tillkommande skatt på den höjda grundpensionsnivån.

I tabellerna har inte inräknats några s.k. dynamiska effekter som sammanhänger med ökningar i arbetsutbudet som reformen ger upphov till. Genom att skatteandelen i pensionsavgiften reduceras är det sannolikt att det totala arbetsutbudet kommer att öka. Avgiftsdelen som tas ut över taket kommer att reduceras. Vidare avskaffas 15-årsregeln, varigenom det blir ur pensionssynpunkt lönsamt att arbeta heltid under fler år än 15. Ett ökat arbetsutbud i åldrarna över 60 år är också sannolikt genom att det föreslagna systemet starkt premierar att lägga ytterligare år till det förvärvsverksamma livet. Samma effekt har förslaget att avskaffa delpensionen. Slutligen tillkommer att systemet ger incitament att i ökad utsträckning deklarera sina inkomster, eftersom alla inkomstår är viktiga i pensionshänseende.

Ett ökat arbetsutbud medför en ökad produktion i samhället och att den offentliga sektorns skatteinkomster stiger. Varje procents ökning av arbetsutbudet skulle vid 2010 års nivå innebära en ökning av lönesumman med inte fullt 10 miljarder kronor och en ökning av skatte- och momsintäkterna på ca 5 miljarder kronor.

Att uppskatta den verkliga effekten på arbetsutbudet är givetvis synnerligen svårt; i Pensionsarbetsgruppens betänkande angavs att den "skulle kunna uppgå till några procent". Om effekten skulle vara 2,5 % skulle statsbudgeten således förbättras med ca 12 miljarder kronor år 2010 jämfört med tabellerna 2 a - d.

Kalkyler över det reformerade inkomstrelaterade ålderspensionssystemets finansiella utveckling fram till år 2050 redovisas i tabellerna 3 a - b. Under de närmaste 30 åren uppvisar systemet ett avgiftsunderskott. Underskottet täcks av fondmedel och fondkapitalet minskar därmed. Fondstyrkan (dvs. fondens storlek delad med årets utgifter) beräknas sjunka från 3,5 år 1995 till 1,3 år 2025. Efter år 2025 vänder utvecklingen och systemet uppvisar i stället ett avgiftsöverskott. De övriga pensionsutgifter, utöver inkomstrelaterade ålderspensioner, som inledningsvis belastade AP-fonden har då i det närmaste försvunnit och den reformerade ålderspensionen får allt större genomslag.

Tabell 3 a – b. Det reformerade inkomstrelaterade ålderspensionssystemets utveckling 1995-2050, miljarder kronor 1995 års priser.

a) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 – 2000, 2 % per år därefter. Antagen realränta 3 % 1995, faller till 2 % vid 1990-talets slut.

	1995	2000	2005	2015	2025	2035	2050
Ålderspensionsavgifter	117	170	188	229	279	340	457
därav till fördelnings-systemet	106	155	170	204	249	303	408
Inkomstrelaterade ålderspensioner	117	131	151	216	259	311	381
därav från fördelnings-systemet	117	131	151	214	249	288	341
Övriga pensioner som belastar AP-fonden	40	39	30	12	5	1	0
AP-fondens över/under-skott före räntor	-51	-15	-11	-22	-5	14	67
Fondkapital 31/12	546	463	443	391	326	448	1252
Fondstyrka	3,5	2,7	2,4	1,7	1,3	1,6	3,7

b) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 – 2000, 1,5 % per år därefter. Antagen realränta 3 % 1995, faller till 1,5 % vid 1990-talets slut.

	1995	2000	2005	2015	2025	2035	2050
Ålderspensionsavgifter	117	170	183	212	247	286	358
därav till fördelnings-systemet	106	155	165	189	220	255	319
Inkomstrelaterade ålderspensioner	117	131	147	200	228	261	297
därav från fördelnings-systemet	117	131	147	198	219	242	266
Övriga pensioner som belastar AP-fonden	40	39	29	11	4	1	0
AP-fondens över/under-skott före räntor	-51	-15	-11	-20	-3	12	53
Fondkapital 31/12	546	459	430	360	295	397	1021
Fondstyrka	3,5	2,7	2,4	1,7	1,3	1,6	3,8

Premiereservsystemets utveckling redovisas i tabell 4. De pensioner som betalas ut från premiereserven kommer till en början att vara små och inbetalningarna således överstiga utbetalningarna varvid det samlade fondkapitalet växer.

Tabell 4 Avgiftsinkomster, pensionsutbetalningar och fondstorlek inom ålderspensionssystemets premiereservdel, miljarder kronor 1995 års priser

År	Årlig real lönesummetillväxt perioden 1995-2000 3 %, år 2001- 2 %			år 2001- 1,5 %		
	Inbetalning	Utbetalning	Fondkapital	Inbetalning	Utbetalning	Fondkapital
1995	11	0	11	11	0	11
2000	15	0	83	15	0	83
2005	18	0	179	18	0	174
2015	25	2	454	23	2	421
2025	30	10	790	27	9	698
2035	37	23	1150	31	19	965
2050	49	40	1724	39	31	1350

De sammanlagda ålderspensionsutbetalningarna i det reformerade systemet (dvs. inkomstrelaterad pension från fördelnings- och premiereservsystemen, garantipension och utgifter för den särskilda garantiregeln) redovisas i tabellerna 5 a - b. I tabellerna visas också beräknade kostnader för ålderspension från folkpension och ATP i nuvarande regelsystem samt med löneindexering av ATP-taket.

Eftersom taket i det reformerade systemet höjs i takt med löneutvecklingen kommer det reformerade systemet successivt att omfatta en allt större del av individens inkomst jämfört med nuvarande regelsystem med prisindexerat tak. Utbetalningarna i det reformerade regelsystemet blir därför på lång sikt större än med nuvarande regelsystem.

Ju högre tillväxten är desto mindre blir det nuvarande systemets relativa omfattning när taket hålls prisindexerat, medan det reformerade systemets utgifter blir ungefär oförändrade i relation till lönesumman. Detta illustreras i tabell 6 a - b.

Tabell 5 a - b. Utgifter för ålderspension i det reformerade och det nuvarande pensionssystemet 1995 - 2050, miljarder kr 1995 års priser.

a) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 - 2000, 2 % per år därefter

	1995	2000	2005	2015	2025	2035	2050
Det reformerade systemet	132	144	161	225	265	317	385
Nuvarande system med prisindexerat tak	132	143	157	224	269	307	314
Nuvarande system med löneindexerat tak	132	143	158	227	283	347	424
Reformens effekt jämfört med prisindexerat tak	0	+1	+4	+1	-4	+10	+71
Reformens effekt jämfört med löneindexerat tak	0	+1	+3	-2	-18	-30	-39

b) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 - 2000, 1,5 % per år därefter

	1995	2000	2005	2015	2025	2035	2050
Det reformerade systemet	132	144	158	210	236	269	303
Nuvarande system med prisindexerat tak	132	143	156	221	263	297	303
Nuvarande system med löneindexerat tak	132	143	157	223	270	317	360
Reformens effekt jämfört med prisindexerat tak	0	+1	+2	-11	-27	-28	0
Reformens effekt jämfört med löneindexerat tak	0	+1	+1	-13	-34	-48	-57

Tabell 6 a - b motsvarar tabell 5 a - b men med beloppen angivna i procent av lönesumman i stället för i miljarder kronor.

Tabell 6 a - b Utgifter för ålderspension i det reformerade systemet och det nuvarande pensionssystemet 1995 - 2050 i procent av lönesumman

a) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 - 2000, 2 % per år därefter

	1995	2000	2005	2015	2025	2035	2050
Det reformerade systemet	19,5	18,2	18,5	21,3	20,5	20,1	18,2
Nuvarande system med prisindexerat tak	19,5	18,2	18,1	21,2	20,9	19,6	14,9
Nuvarande system med löneindexerat tak	19,5	18,2	18,2	21,5	21,9	22,1	20,1
Reformens effekt jämfört med prisindexerat tak	0	0	+0,4	+0,1	-0,4	+0,5	+3,3
Reformens effekt jämfört med löneindexerat tak	0	0	+0,3	-0,2	-1,4	-2,0	-1,9

b) Antagen tillväxt i lönesumman 3 % per år 1995 - 2000, 1,5 % per år därefter

	1995	2000	2005	2015	2025	2035	2050
Det reformerade systemet	19,5	18,2	18,6	21,4	20,7	20,3	18,3
Nuvarande system med prisindexerat tak	19,5	18,2	18,4	22,5	23,1	22,5	18,3
Nuvarande system med löneindexerat tak	19,5	18,2	18,5	22,7	23,6	23,9	21,8
Reformens effekt jämfört med prisindexerat tak	0	0	+0,2	-1,1	-2,4	-2,2	0,0
Reformens effekt jämfört med löneindexerat tak	0	0	+0,1	-1,3	-2,9	-3,6	-3,5

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 april 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Könberg

Regeringen beslutar proposition 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet.

gotab 46585, Stockholm 1994