

KUNGL. BIBL.
16 FEB 1957
STOCKHOLM

SOU
1957:7 A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1957:7

Socialdepartementet



FÖRBÄTTRAD PENSIONERING

BETÄNKANDE AVGIVET AV
ALLMÄNNA PENSIONSBEREDNINGEN

Stockholm 1957

Statens offentliga utredningar 1957

Kronologisk förteckning

1. Nordiskt samarbete inom näringsforskningen. Statsrådets tryckeri, Helsingfors. 28 s. H.
2. JO och kommunerna. Kihlström. 80 s. Ju.
3. Fullföljdsbegränsning i skattemål. Idun. 146 s. Fi.
4. Oljelagring. Kihlström. 117 s. H.
5. Krigsskad å egendom. Idun. 188 s. H.
6. Statens instituts för folkhälsan arbetsuppgifter och organisation. Victor Petterson. 191 s. L.
7. Förbättrad pensionering. Idun. 260 s. S.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1957:7

Socialdepartementet

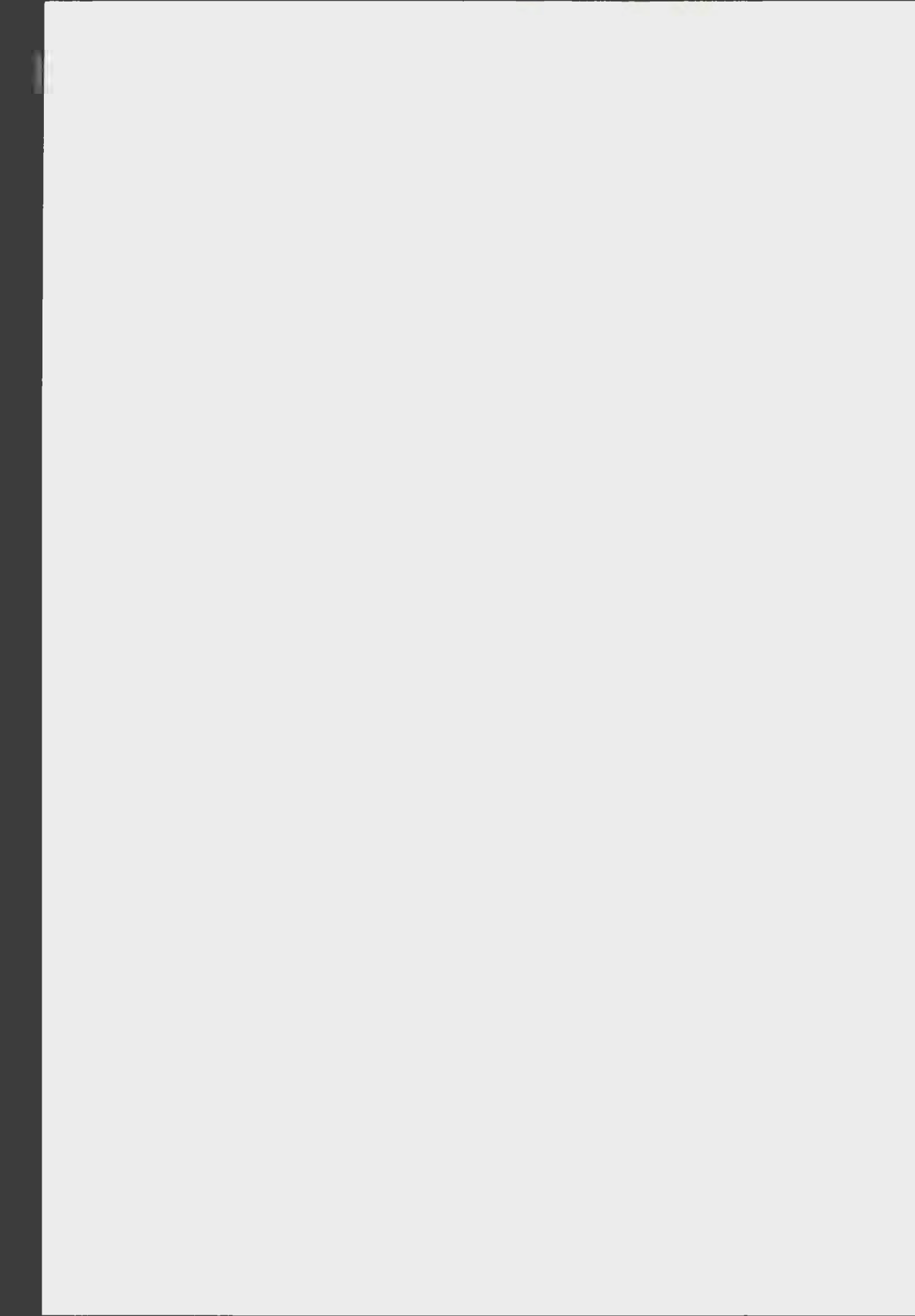


FÖRBÄTTRAD
PENSIONERING

Betänkande avgivet av

Allmänna pensionsberedningen

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1957



Innehåll

Skrivelse till statsrådet	5
Avd. I. Pensionsfrågans utveckling	7
1. Inledning	7
2. Den nuvarande folkpensioneringen	10
3. Pensionsutredningens förslag och remissbehandlingen därav . .	16
4. Reformbehovet	17
5. Beredningens inställning	20
Avd. II. Det grundläggande pensionsskyddet	23
6. Allmänna synpunkter	23
7. Ålderspensioneringens huvuddrag	28
8. Inkomstprövningsfrågan	33
9. De kommunala bostadstilläggen	36
10. Familjepensioneringens utformning	40
11. Invalidpensionsfrågan	45
12. Värde- och standardbeständighet	46
13. Kostnader	46
14. Finansiering	47
15. Samordningsfrågor	53
16. Administrativa frågor och ikraftträdande	60
Avd. III. Författningsreglerad påbyggnad av bottenpensioneringen	63
17. Allmänna synpunkter	63
18. Pensionsgrundande inkomst	67
19. Tilläggs pensionens storlek	71
20. Pensionsberäkning	75
21. Värde- och standardbeständighet	79
22. Övergångstid	83
23. Invalid- och familjepensionering	84
24. Kostnader för tilläggs pension	87
25. Finansiering	89
26. Vissa fonderingsfrågor	98
27. Frivillig tilläggs pensionering	101
28. Samordningsfrågor	104
29. Administrativa frågor och ikraftträdande	109
Avd. IV. Påbyggnad av folkpensioneringen genom frivillig pensionsförsäkring	121
30. Allmänna synpunkter	121
31. Huvuddragen av pensionssystemet	124

32. Den kollektiva försäkringens konstruktion	127
33. Individuell frivillig pensionsförsäkring	139
34. Finansiering m. m.	140
35. Fondmedlens placering.	141
36. Pensionernas värdebeständighet	145
37. Samordningsfrågor	147
38. Försäkringsinrättningens organisation	149
Avd. V. Särskilda yttranden	150
Ordföranden herr Eckerberg s. 150, herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén s. 151 och 156, herr Almgren s. 156, herr Carlsson s. 158, herr Hydén s. 160, herr Kellgren s. 161, herr Nordenskiöld s. 173, experten Broberg s. 179.	
Avd. VI. Sammanfattning av förslagen	181
Avd. VII. Bilagor	194
1. Grunder för kostnadsberäkningarna	194
2. P.M. av 1951 års pensionsutredning rörande vissa samordningsfrågor	208
3. P.M. av konjunkturinstitutet med samhällsekonomiska synpunkter	244

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Socialdepartementet

Genom beslut den 27 januari 1956 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för socialdepartementet att tillkalla en beredning, bestående av högst åtta ledamöter, med uppdrag att inom departementet biträda vid fortsatt handläggning av frågan om en förbättrad pensionering och därmed sammanhängande spörsmål.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 30 januari 1956 statssekreteraren i socialdepartementet, numera landshövdingen Per Eckerberg, ordförande, ledamoten av riksdagens första kammare Nils Aastrup, ledamöterna av riksdagens andra kammare Ernst Ahlberg och Harald Almgren, ledamoten av riksdagens första kammare Georg Carlsson, biträdande direktören i Svenska arbetsgivareföreningen Sven Hydén, sekreteraren i Landsorganisationen i Sverige Nils Kellgren och förste sekreteraren i Tjänstemännens centralorganisation Otto Nordenskiöld.

Att såsom experter biträda beredningen tillkallades den 30 januari 1956 byråchefen i pensionsstyrelsen Rolf Broberg, den 5 mars 1956 byrådirektören hos samma styrelse Åke Kjellström, den 7 april 1956 landskamreraren Alarik Wigert och länsassessorn, numera landskamreraren Axel Morén, den 12 maj 1956 byrådirektören hos riksförsäkringsanstalten, numera byråchefen i samma verk Gösta Skogsberg och den 10 oktober 1956 konjunkturinstitutets sakkunnige, numera byråchefen i statens pris- och kartellnämnd Lars Lindberger.

Genom beslut den 30 januari 1956 tillkallades dels hovrättsassessorn Liss Granqvist såsom sekreterare, dels t. f. byrådirektören hos pensionsstyrelsen Carl Björhammar och fil. kand. Per Holmberg såsom biträdande sekreterare. Vidare förordnades den 6 februari 1956 förste kanslissekreteraren i socialdepartementet Lars-Ake Aström såsom biträdande sekreterare. På egen framställning entledigades Holmberg den 4 juni 1956 från uppdraget att vara biträdande sekreterare.

Vidare har t. f. försäkringsrådet Allan Lundberg i egenskap av sakkunnig inom socialdepartementet biträtt beredningen.

Beredningen har antagit benämningen allmänna pensionsberedningen.

Beredningen har utgivit ett sammandrag (SOU 1956: 31) av remissyttrandena över pensionsutredningens slutliga förslag till allmän pensionsförsäkring.

Beredningen har samrått med konjunkturinstitutet och med 1951 års pensionsutredning, vars ordförande och sekreterare deltagit i beredningens sammanträden, samt med vissa andra pågående statliga utredningar. Vidare har professorn i nationalekonomi vid Uppsala universitet Tord Palander och ordföranden i 1955 års långtidsutredning, professorn i nationalekonomi med finansvetenskap vid Stockholms högskola Ingvar Svennilson deltagit i vissa överläggningar med beredningen.

Från Kungl. Maj:t och från socialdepartementet har överlämnats vissa skrivelser och handlingar i övrigt rörande pensionsfrågor.

Beredningen får härmed vördsamt överlämna betänkande om *förbättrad pensionering*. I avd. I behandlas pensionsfrågans utveckling, i avd. II framlägges ett gemensamt förslag om förbättring av det grundläggande pensionskyddet, i avd. III föreslår ordföranden herr Eckerberg samt ledamöterna herrar Almgren, Kellgren och Nordenskiöld en författningsreglerad påbyggnad av bottenpensioneringen och i avd. IV föreslår herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén en påbyggnad av folkpensioneringen genom frivillig pensionsförsäkring. I avd. V redovisas särskilda yttranden avgivna av ordföranden och samtliga övriga ledamöter samt experten Broberg. En sammanfattning av förslagen lämnas i avd. VI. I avd. VII har såsom bilaga 1 inlagits en av experterna Kjellström och Skogsberg utarbetad redogörelse för grunderna för kostnadsberäkningarna, såsom bilaga 2 en av 1951 års pensionsutredning upprättad P. M. rörande vissa samordningsfrågor och såsom bilaga 3 en av konjunkturinstitutet uppgjord P. M. med samhälls-ekonomiska synpunkter.

Stockholm den 1 februari 1957.

Per Eckerberg

Nils Aastrup Ernst Ahlberg Harald Almgren Georg Carlsson

Sven O. Hydén Nils Kellgren Otto Nordenskiöld

/ Liss Granqvist Carl Björhammar Lars-Ake Åström

AVDELNING I

Pensionsfrågans utveckling

1. Inledning

Den svenska folkpensioneringen grundlades genom 1913 års lag allmän pensionsförsäkring. Denna lag omfattade i princip hela befolkningen och innebar obligatorisk ålderdoms- och invaliditetsförsäkring. Pensioneringen bestod av två delar, nämligen en försäkringstekniskt uppbyggd livränteförsäkring med förmåner proportionella mot erlagda avgifter och en av allmänna medel bekostad understödsverksamhet enligt behovsprincipen. Vid 1935 års riksdag antogs en lag om folkpensionering, vilken innebar förbättringar i olika avseenden av pensionerna. Vidare beslöts bl. a., att tillväxten av den fond som byggts upp för den försäkringstekniskt avvägda pensionen skulle begränsas för att slutligen helt hejdas. Ett förslag om överflyttning av invalidpensioneringen till de erkända sjukkassorna avvisades. — Senare gjordes den inkomstprövade delen av pensionen dyrortsgraderad.

År 1946 genomfördes en vittgående reform av folkpensioneringen. Ålders- och invalidpensionerna höjdes kraftigt varjämte invalidpensioneringen utbyggdes, vissa familjeförmåner infördes och dyrortsgraderingen ersattes genom generella statliga bostadstillägg, vilka kunde kombineras med kommunala. Rätten till allmän ålderspension gjordes oberoende av pensions- tagarens ekonomi. Folkpension skulle inte till någon del utgå i förhållande till erlagda avgifter.

Ehuru 1946 års folkpensioneringslag alltjämt gäller, har sedermera förbättringar vidtagits på väsentliga punkter. Sålunda har pensionerna indexreglerats så att pensionsbeloppen i princip följer prisnivåns ändringar, och genom särskilda beslut har folkpensionärerna fått del av välståndsutvecklingen i form av standardtillägg. Vidare har bl. a. reglerna för inkomstprövningen mildrats och bostadstilläggen reformerats.

Jämsides med folkpensioneringens successiva utbyggnad har även anordningar för utgivande av tjänstepension utvidgats. Statens anställda — av vilka huvudparten sedan länge haft pension från arbetsgivaren — och kommunernas anställda har i ökad utsträckning blivit omfattade av personalpensionering, vars förmåner successivt förbättrats. För de privatanställda tjänstemännen har den år 1916 grundade och år 1929 omorganiserade Svenska Personal-Pensionskassan (SPP) varit av stor betydelse. I enskilda företag har pensionering vidare i inte oväsentlig omfattning anordnats i den formen att, när utfästelser om pension gjorts, dessa utfästelser tryggats

genom att medel avsatts till pensionsstiftelser, främst s. k. fria stiftelser. Ännu i slutet av 1940-talet beräknades emellertid endast en tredjedel av tjänstemännen i enskild tjänst och ett par procent av den privatanställda arbetarpersonalen ha försäkringsmässigt reglerad pension (SOU 1950: 33); till tjänstemän räknades i detta sammanhang även handelsanställda. Hur stor andel av de privatanställda arbetstagarna som f. n. har försäkringsmässig pension är svårt att uppskatta, bl. a. enär företaget vid anslutning till försäkringsinrättning ofta undantagit personal över viss ålder och svarat för sådan personals pensioner i egen regi. Bortsett från detta förhållande har tjänstemän inom bank- och försäkringsväsendet, pressen, handelsflottan, större och medelstora industriföretag och större handelsföretag som regel försäkringsmässigt ordnad pension, medan däremot tjänstemän i mindre företag inom industri och distribution endast i ringare omfattning tillförsäkrats på så sätt ordnad pension. Handelsanställda är mera sällan berättigade till sådan pension. För kroppsarbetare i privat tjänst förekommer rätt till försäkringsmässig pension synnerligen sparsamt. I fråga om storleken av den försäkringsmässiga pension som utgår i olika fall torde ganska betydande variationer förekomma. Vid bedömning av pensioneringens omfattning och kvalitet för privatanställda måste dock hänsyn tagas även till pensioneringen genom stiftelser och direkt från företagen. Omfattningen av nuvarande pensionsanordningar beröres även i avsnitt 4.

Frågan om pensionering av arbetstagare i enskild tjänst har varit föremål för åtskilliga utredningar under de senaste årtiondena. Tidigare ansågs allmänt, att denna fråga liksom andra anställnings- och lönevillkor borde regleras i varje särskilt fall genom de privata tjänsteavtalen. Genom 1937 års lag om aktiebolags pensions- och andra personalstiftelser bereddes ett visst skydd för de avsättningar av vinstmedel som av aktiebolag göres till pensionsstiftelse vilken bildats enligt lagens föreskrifter (bunden stiftelse); det kan nämnas, att rätt till avdrag vid beskattningen för avsättning till pensionsstiftelser numera, beträffande både bundna stiftelser och de vanligare fria stiftelserna, förutsätter att bindande pensionsutfästelse föreligger. År 1938 avlämnade den s. k. Harteliuskommittén ett förslag till lag om frivillig pensionering av i enskild tjänst anställda, vilket i likhet med ett tidigare framlagt förslag med samma syfte inte ledde till någon åtgärd från statsmakternas sida. Under de följande åren verkställdes ytterligare utredningar på tjänstepensioneringens område — främst inom försäkringsutredningen och av tjänstepensionsutredningen — utan att dessa ledde till åsyftat resultat. I riksdagen väcktes en rad motioner med olika förslag i ämnet. År 1944 hemställde riksdagen om en förutsättningslös utredning angående möjligheten och lämpligheten av en obligatorisk pensionering av i enskild tjänst anställda.

I januari 1947 tillkallade chefen för handelsdepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande nio utredningsmän för att verkställa utred-

ning och avgiva förslag rörande ordnandet av en pensionering av anställda i privat tjänst. Utredningsmännen, vilkas ordförande var generaldirektören O. A. Åkesson, antog benämningen pensionsutredningen. År 1948 erhöll utredningen bemyndigande att undersöka även de självständiga företagarnas pensioneringsproblem. Pensionsutredningen avgav år 1950 ett principbetänkande om allmän pensionsförsäkring (SOU 1950: 33). Principbetänkandet remitterades till ett stort antal myndigheter och organisationer.

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 november 1951 tillkallade chefen för handelsdepartementet den 5 december samma år nio sakkunniga för att med beaktande av bl. a. kritiken i remissyttrandena utarbeta ett slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring. Av dessa sakkunniga, som likaledes antog beteckningen pensionsutredningen, hade fem ingått i den äldre utredningen, däribland Åkesson som utsågs till ordförande även i den nya utredningen. På framställning erhöll utredningen den 27 mars 1953 ändrade direktiv rörande frågan om samordning mellan pensionsförsäkringen och folkpensioneringen.

Pensionsutredningen avlämnade den 17 september 1955 ett betänkande med slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring (SOU 1955: 32).

Medan pensionsutredningens slutbetänkande ännu var föremål för remissbehandling, tillkallades i januari 1956 en beredning bestående av åtta ledamöter med uppdrag att inom socialdepartementet biträda vid fortsatt handläggning av frågan om en förbättrad pensionering och därmed sammanhängande spörsmål. I anförande till statsrådsprotokollet den 27 januari 1956 angav chefen för socialdepartementet, statsrådet Ericsson, bl. a. följande direktiv för beredningen, som sedermera antagit benämningen allmänna pensionsberedningen.

På beredningen bör ankomma att bilda sig en uppfattning i stora drag om den inverkan, som ett genomförande av det föreliggande pensionsförslaget skulle få eller lämpligen borde få dels på utformningen av annan socialförsäkring, främst folkpensioneringen, den allmänna sjukförsäkringen och yrkesskadeförsäkringen, samt dels på andra offentliga och privata pensionsanordningar. Beredningen bör framlägga därav betingade förslag. Vidare bör uppmärksamhet ägnas de ekonomiska och administrativa problem, som kan förväntas uppkomma såväl i samband med den aktuella försäkringen som beträffande andra av densamma berörda anordningar av olika slag. Det bör även ankomma på beredningen att närmare undersöka alternativa lösningar av pensionsfrågan. Sådana har redan framkommit och ytterligare alternativ kan framkomma under remissbehandlingen eller under beredningens arbete.

Sedan remissbehandlingen av pensionsutredningens förslag avslutats, bör beredningen, med beaktande av de synpunkter som framkommit under denna, utarbeta de förslag — eventuellt alternativa sådana — som finnes erforderliga för statsmakternas ståndpunktstagande i de förutnämnda och övriga hithörande frågor.

I den mån en annan lösning skulle ifrågasättas än den i pensionsutredningens betänkande framlagda, torde beredningens överväganden böra framläggas i sådan form att de kan underkastas remissbehandling. Detsamma gäller förslag i frågor, som inte upptagits av pensionsutredningen.

Beredningens arbete bör bedrivas med all möjlig skyndsambhet. I den mån så visar sig lämpligt bör resultat av detsamma kunna framläggas i etapper. Beredningen bör i den mån så finnes påkallat utarbета författningsbestämmelser för de förslag som framlägges.

Frågan om utformningen av eventuellt erforderliga ändringar i de statliga avlönings- och pensionsförfattningarna torde böra utredas i särskild ordning, sedan beredningens arbete fortskridit så långt att det låter sig bedöma i vad mån och i vilka avseenden sådana ändringar är behövliga. Härom bör samråd ske med 1951 års pensionsutredning. Motsvarande bör gälla om ändringar i skattelagstiftningen.

2. Den nuvarande folkpensioneringen

Varje diskussion om en förbättrad pensionering i vårt land bör föras från utgångspunkten att vi redan äger en folkpensionering som omfattar hela befolkningen. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för den nuvarande folkpensioneringen.

Folkpensioneringen tillförsäkrar envar ekonomisk hjälp vid ålderdom eller förtida arbetsoförmåga ävensom vissa efterlevandeförmåner vid dödsfall. Förmånerna är av enhetsstandardkaraktär och utgår sålunda inte med belopp i relation till erlagda avgifter eller till vederbörandes inkomststandard under den aktiva tiden. Däremot är vissa förmåner inkomstprövade, dvs. till storleken beroende av vederbörandes inkomst och förmögenhet under pensionärstiden. Beträffande flertalet förmåner gäller i princip, att de genom en automatiskt verkande indexreglering hålles värdebeständiga. Däremot förekommer ingen automatisk anpassning av förmånernas storlek efter den aktiva befolkningens standardutveckling. Genom särskild lagstiftning har dock viss standardförhöjning av flertalet förmåner skett.

Förmåner enligt folkpensioneringslagen

Gällande lag om folkpensionering, som är av den 29 juni 1946 och som ändrats ett flertal gånger, senast år 1956, skiljer mellan å ena sidan ålderspension, som utgår efter fyllda 67 år, samt å andra sidan invalidpension, sjukbidrag och änkepension, vilka förmåner utgår för tid dessförinnan. Genom lagen den 1 juni 1956 om höjning av folkpensionerna m. m. har dessa förmåner fr. o. m. den 1 juli 1956 ökats med s. k. standardförhöjning. På förmånerna utgår vidare indextillägg, vilkas antal fr. o. m. den 1 februari 1957 har höjts från fyra till fem.

Ålderspensionen utgöres i första hand av allmän ålderspension. Denna förmån, som inte är inkomstprövad, utgår f. n. för nedan angivna kategorier med följande belopp för år räknat. För gift pensionsberättigad, vars make jämväl åtnjuter ålderspension eller uppbär invalidpension (sjukbidrag), vari ingår tilläggspension, eller vars hustru åtnjuter hustrutillägg, utgår pensionen med 1 360 kr i grundbelopp, 160 kr i standardförhöjning och 200 kr i indextillägg (fem tillägg å 40 kr) eller sammanlagt 1 720 kr. För

gift pensionsberättigad, vars make åtnjuter invalidpension (sjukbidrag) som utgöres av enbart grundpension, utgår 1 500 kr i grundbelopp, 200 kr i standardförhöjning och 250 kr i indextillägg (fem tillägg å 50 kr) eller tillhoppa 1 950 kr. För annan pensionsberättigad utgår slutligen 1 700 kr i grundbelopp, 200 kr i standardförhöjning och 250 kr i indextillägg (fem tillägg å 50 kr) eller sammanlagt 2 150 kr.

Invalidpension utgår till den, som på grund av kropps- eller sinnessjukdom, sinnesslöhet, vanförhet eller annat lyte är ur stånd att försörja sig genom sådant arbete som motsvarar hans krafter och färdigheter, under förutsättning att nedsättningen av arbetsförmågan kan anses som varaktig. Den som är blind skall alltid anses lida av sådan höggradig nedsättning av arbetsförmågan som berättigar till invalidpension.

Sjukbidrag utgår till den som oavbrutet under minst sex månader lidit av sådan höggradig nedsättning av arbetsförmågan som erfordras för erhallande av invalidpension. Nedsättningen behöver emellertid inte vara varaktig, utan det räcker med att den kan antagas bli bestående ytterligare avsevärd tid.

Invalidpension och sjukbidrag utgår högst med belopp som motsvarar ålderspensionen för nyss angivna personkategorier, dock att de därvid nämnda grundbeloppen här är uppdelade å 200 kr i grundpension och resten i tilläggspension. Tilläggspensionen är inkomstprövad men inte grundpensionen.

Änkepension utgår till änka, som fyllt 55 år, under förutsättning att hon uppnått denna ålder senast under det kalenderår, varunder mannen avlidit, och att hon varit gift med honom minst fem år. Om särskilda skäl föranleder därtill, kan dock änkepension utgå, även om änkan uppnått 55 års ålder efter det kalenderår, då mannen avlidit, eller varit gift med honom kortare tid än fem år. I sådant fall utges änkepensionen likväl inte förrän änkan fyllt 55 år. Änkepensionen, som är inkomstprövad, utgår f. n. med högst 1 360 kr om året i grundbelopp, 160 kr i standardförhöjning och 200 kr i indextillägg (fem tillägg å 40 kr) eller sammanlagt 1 720 kr. Änkepension tillkommer inte änka, som åtnjuter folkpension i annan form. Ingår en änka nytt äktenskap, upphör hennes rätt till änkepension.

Hustrutillägg utgår till pensionsberättigad mans hustru, om hon fyllt 60 år och makarna varit gifta minst fem år. När särskilda skäl föranleder därtill, kan hustrutillägg utgå, oaktat hustrun inte fyllt 60 år eller makarna inte varit gifta minst fem år. Hustrutillägget är inkomstprövat och utgår med högst samma belopp som änkepensionen. Hustrutillägg utgår inte till hustru, som själv åtnjuter folkpension, och utgår endast om det överstiger belopp, varmed mannens folkpension skall minskas, då hustrutillägg beviljas.

Rörande *indextilläggen* må nämnas följande. Socialstyrelsen skall verkställa beräkning av förhållandet mellan det allmänna prisläget under varje

månad och prisläget i december 1951. På grundval härav fastställer Kungl. Maj:t senast den 5 i andra månaden efter den, som beräkningen avser, det procenttal (pensionspristalet), som utmärker angivna förhållande. Sålunda fastställt pensionspristal skall gälla under tredje månaden efter den, som beräkningen avser. För varje hel mångfald av tre, varmed pensionspristalet överstiger 100, utgör indextillägget för år räknat — såsom framgår av det föregående — 40 kr för gift pensionsberättigad, vars make åtnjuter ålderspension eller tilläggspension eller vars hustru uppbär hustrutillägg, ävensom för änkepensionsberättigad och för hustru, som uppbär hustrutillägg, samt 50 kr för annan pensionsberättigad. Om pensionspristalet, efter att ha stigit med hel mångfald av tre, åter nedgår, skall indextillägget utgå efter oförändrade grunder, så länge pensionspristalet överstiger närmast lägre hela mångfald av tre. Det för februari 1957 gällande pensionspristalet utgör 115, vilket innebär att fem indextillägg utgår.

Allmän ålderspension, tilläggspension, änkepension och hustrutillägg höjes i förekommande fall med kommunalt bostadstillägg, blindtillägg och vårdtillägg.

Varje kommun äger besluta, att *kommunalt bostadstillägg* skall utgå i kommunen. Därvid äger kommunen bestämma såväl tilläggets storlek som grunderna i övrigt för beräkningen. I sistnämnda hänseende gäller dock vissa begränsningar, bl. a. att inkomstprövning av tillägget skall ske enligt folkpensioneringslagens regler.

Utöver ålderspension, invalidpension och sjukbidrag utgår i vissa fall *blindtillägg* till den som är blind och *vårdtillägg* till den som eljest är ur stånd att reda sig själv och på grund härav är i behov av ständig tillsyn och vård. Dessa tillägg, som inte är inkomstprövade, utgör 1 000 kr om året.

Vidare bör omnämnas det s. k. *hjälpplöshetstillägget*, som innebär att i vissa fall, då vederbörande är berättigad till invalidpension eller sjukbidrag men inkomstprövningen av den i dessa förmåner ingående tilläggspensionen skulle medföra att denna pension bleve ringa eller ingen, likväl kan utges tilläggspension med belopp upp till 1 100 kr om året. Vad nu sagts gäller fall, då gift pensionsberättigad, vars make ej åtnjuter folkpension, blivit helt oförmögen till arbete före 60 års ålder samt särskilda skäl talar för utgivande av högre tilläggspension än eljest.

Inkomstprövningen innebär, att tilläggspension, änkepension, hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg minskas med en tredjedel av den del av den pensionsberättigades årsinkomst, som ligger mellan 1 000 och 1 400 kr, och med två tredjedelar av inkomst därutöver. För gift pensionsberättigad är motsvarande gränsbelopp 750 resp. 1 050 kr.

Rörande beräkningen av vederbörandes årsinkomst skall blott nämnas, att folkpension, barnbidrag och sjukhjälp från allmän sjukkasse inte räknas såsom inkomst, att förmögenhet överstigande 10 000 kr (för gift pensionsberättigad 7 500 kr) medför höjning av årsinkomsten med 10 % av det

belopp, varmed förmögenheten överstiger nämnda gränsbelopp, samt att gift pensionsberättigads årsinkomst och förmögenhet anses utgöra hälften av makarnas sammanlagda årsinkomst resp. förmögenhet.

I detta sammanhang må nämnas, att gift pensionsberättigad, när särskilda skäl föreligger därtill, kan anses såsom ogift vid folkpensioneringslagens tillämpning. Vidare kan ogift pensionsberättigad, vilken sedan avsevärd tid sammanlever med annan under äktenskapsliknande förhållanden, anses såsom gift med denne.

Folkpensioneringen *finansieras* av staten med bidrag av kommunerna såvitt angår de inkomstprövade förmånerna samt vårdtilläggen. Staten tillgodogör sig vidare de folkpensionsavgifter, som upptages i samband med de allmänna skatterna, samt avkastningen av folkpensioneringsfonden.

Enligt lagen den 30 juni 1947 om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen skall kommun till kostnaderna för sådana inkomstprövade förmåner utom kommunala bostadstillägg, som under kalenderåret utbetalats till inom kommunen mantalsskrivna pensionsberättigade, ävensom för vårdtilläggen bidraga med en andel som motsvarar $\frac{1}{10}$ % för varje fullt tiotal skatteören per invånare i kommunen (dvs. 1,5 % för varje skatte-krona per invånare), dock högst 60 % av nämnda kostnad. Beträffande kostnaderna för kommunala bostadstillägg gäller motsvarande, dock att procentsatsen här i stället är $\frac{1}{5}$ % för varje fullt tiotal skatteören (dvs. 2 % för varje skatte-krona) och att även en minimigräns satts för kommunens delaktighet i kostnaden, nämligen 25 % av hela kostnaden. Allmän ålderspension jämte indextillägg därå ävensom grundpension och blindtillägg bekostas helt av staten.

Såsom bidrag till statens kostnader för folkpensioneringen skall svensk medborgare erlægga pensionsavgift för varje år, dock inte för år före det varunder han fyllt 18 år eller efter det då han uppnått 66 års ålder och inte heller för år för vilket hans till statlig inkomstskatt taxerade inkomst icke uppgår till 1 200 kr (för makar som skall taxeras enligt för sådana skattskyldiga gällande bestämmelser och vilka båda är avgiftspliktiga räknas härvid med deras sammanlagda inkomst). Vidare erlægges inte pensionsavgift av den som under december månad året näst före taxeringsåret (dvs. under december månad inkomståret) ägt uppbära folkpension eller som under samma år inte varit mantalsskriven i Sverige eller som avlidit före årets ingång. Vissa utlänningar är också skyldiga att erlægga pensionsavgift, bl. a. här mantalsskrivna personer som är medborgare i något av de andra nordiska länderna.

Pensionsavgiften utgör f. n. 2,5 % av den avgiftspliktiges till statlig inkomstskatt taxerade inkomst. Emellertid gäller att makar, som båda är avgiftspliktiga och taxeras enligt för gift skattskyldig gällande bestämmelser, skall erlægga avgift med sammanlagt högst 500 kr. Därvid skall iakt-

tagas, att om vardera makens taxerade inkomst överstiger 10 000 kr, envar påföres pensionsavgift med 250 kr. Om endast den ena makens taxerade inkomst överstiger 10 000 kr, minskas i förekommande fall dennes avgift så att sammanlagda beloppet av makarnas pensionsavgifter ej överstiger 500 kr. Avgiftspliktig, som taxerats enligt för gift skattskyldig gällande bestämmelser och vilkens make är fritagen från skyldighet att erlægga pensionsavgift allenast därför att för denne inte beräknats taxerad inkomst, erlägger avgift med högst 500 kr. Andra avgiftspliktiga erlägger avgift med högst 250 kr.

Av de angivna avgiftsmaxima framgår, att avgift i princip beräknas å högst 20 000 kr taxerad inkomst för makar gemensamt och 10 000 kr taxerad inkomst för ogift och därmed jämställd.

Sammanlagda beloppet av de år 1957 i samband med preliminärskatten inflytande pensionsavgifterna för år 1958 beräknas komma att uppgå till omkring 640 miljoner kr.

Folkpensioneringsfondens behållning uppgår till 787 miljoner kr, och den årliga avkastningen utgör f. n. cirka 27 miljoner kr.

Den totala *kostnaden* för folkpensionerna beräknas för budgetåret 1957/58 uppgå till 2 017 miljoner kr, varav statens andel utgör 1 713 miljoner kr och kommunernas andel 304 miljoner kr. Eftersom pensionsavgifter och folkpensioneringsfondens avkastning kan beräknas till (640 + 27) 667 miljoner kr, kan statsverkets nettokostnad uppskattas till omkring (1 713 — 667) 1 046 miljoner kr. Vid dessa beräkningar har förutsatts att det alltjämt utgår fem indextillägg. För varje tillkommande indextillägg stiger kostnaderna med cirka 41,4 miljoner kr, varav 37,1 miljoner kr beräknas komma på staten och 4,3 miljoner kr på kommunerna.

Antalet personer med nedan angivna folkpensionsförmåner beräknas i januari 1958 utgöra:

Ålderspension	705 000
Invaldpension eller sjukbidrag	148 000
Änkepension	19 500
Hustrutillägg	27 000

Bidrag till änkor och änklingar med barn

Folkpensionsförmåner kompletteras med vissa andra förmåner, bland dem de s. k. änke- och änklingsbidragen, varom bestämmelser finnes i lagen den 26 juli 1947 om bidrag till änkor och änklingar med barn. Enligt denna äger änka eller änklings, som under sin vårdnad har barn i äktenskapet med den avlidne maken eller annat barn, vilket vid makens död stadigvarande vistades i makarnas hem, erhålla bidrag av allmänna medel för egen del. Bidrag utgår dock endast under förutsättning att barnet inte fyllt 12 år och att vårdnadshavaren stadigvarande bor tillsammans med barnet. Till storleken motsvarar bidraget änkepensionen och förhöjes liksom denna med standardförhöjning och indextillägg. Kommun kan besluta att till bidrags-

berättigad skall utgå kommunalt bostadstillägg. Beträffande bidragen och deras finansiering gäller i övrigt i tillämpliga delar vad i folkpensioneringslagen stadgas om änkepension, indextillägg och kommunalt bostadstillägg.

För budgetåret 1957/58 beräknas änke- och änklingsbidragen utgå till 4 300 änkor och änklingar. Därav är änklingsbidragen mycket få, blott omkring 25. Kostnaderna för änke- och änklingsbidragen beräknas för nämnda år till 8,6 miljoner kr. Härav beräknas statens andel utgöra 4,2 miljoner kr och kommunernas 4,4 miljoner kr.

Särskilda barnbidrag

Till uppehälle och uppfostran åt folkpensionärers m. fl. barn utgår, utöver allmänt barnbidrag, särskilt barnbidrag. Bestämmelserna härom återfinnes i lagen den 26 juli 1947 om särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn. De bidragsberättigade barnen kan med hänsyn till förutsättningarna för bidrags erhållande och inkomstprövningen av bidragen indelas i två huvudgrupper. Till den första gruppen, som behandlas i 5 §, hör föräldralösa och vissa med dem jämställda barn. Till den andra gruppen, som avhandlas i 6 §, hör bl. a. barn, vilkas fader avlidit eller är folkpensionär, vissa barn vilkas moder är folkpensionär ävensom barn utom äkten-skap, som fyllt tre år och beträffande vilka faderskapet inte fastställts.

Det särskilda barnbidraget utgör högst 600 kr per barn och år och utgår längst t. o. m. den månad, varunder barnet fyller 16 år.

Bidrag i de i 5 § avsedda fallen utgår inte eller nedsättes efter vad som finnes skäligt, om barnet har egen inkomst, som ej härrör från barnets eget arbete och som helt eller i mera väsentlig mån kan anses täcka kostnaden för barnets uppehälle och uppfostran. I de i 6 § avsedda fallen reduceras bidraget med hänsyn till både barnets och försörjarens inkomst. Barnets egen arbetsinkomst inverkar dock inte på bidragets storlek, men underhållsbidrag och bidragsförskott avdrages i sin helhet å barnbidraget. Motsvarande gäller beträffande annan barnets inkomst, dock att ett belopp om 200 kr om året här är avdragsfritt. Beträffande inverkan av försörjarens inkomst gäller olika regler beroende på huruvida försörjaren är eller med lägre inkomst skulle varit berättigad till folkpensionsförmån resp. änke- och änklingsbidrag eller ej. I förra fallet tillämpas folkpensioneringslagens avdragsregler, dock att hänsyn tages till försörjarens inkomst blott i vad den överstiger belopp, som föranleder helt bortfall av inkomstprövad folkpensionsförmån eller änke- och änklingsbidrag. I det senare fallet minskas barnbidraget med en tredjedel av den del av försörjarens årsinkomst, som ligger mellan 2 400 och 3 300 kr om året, och med två tredjedelar av inkomst därutöver; för gift försörjare, som sammanlever med sin make, är motsvarande gränobelopp 3 000 resp. 4 200 kr, varvid avses makarnas sammanlagda årsinkomst.

Kommunerna bidrager till kostnaderna för de särskilda barnbidragen med en andel per kalenderår som motsvarar $\frac{3}{20}$ % för varje fullt tiotal skatteören per invånare i kommunen, dock högst med hälften av kostnaden.

Kostnaden för de särskilda barnbidragen uppskattas för budgetåret 1957/58 till cirka 18 miljoner kr, varav statens andel beräknas utgöra 10 miljoner kr och kommunernas 8 miljoner kr. Antalet barn, som är berättigade till särskilda barnbidrag enligt 5 och 6 §§, beräknas därvid utgöra omkring 1 200 resp. 31 600.

Pensionsstyrelsens frivilliga försäkring

Enligt lagen den 29 juni 1946 om frivillig statlig pensionsförsäkring kan svenska medborgare genom frivilliga avgifter försäkras hos pensionsstyrelsen för erhållande av pension. Den frivilliga försäkringen är uppbyggd på helt försäkringsmässiga grunder. Närmare 75 000 personer har tecknat frivillig försäkring, och vid utgången av år 1956 uppbar 12 600 personer pension från försäkringen. Under år 1956 utbetalades cirka 7,8 miljoner kr i frivilliga pensioner. Försäkringens fonder uppgår till cirka 250 miljoner kr.

3. Pensionsutredningens förslag och remissbehandlingen därav

Såsom framgår av det redan anförda framlade pensionsutredningen hösten 1955 ett betänkande med slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring (SOU 1955: 32). Däri har utredningen på sid. 29—68 lämnat kortfattade redogörelser för innehållet i sitt tidigare avgivna principbetänkande och remissyttrandena över detta. En sammanfattning av utredningens definitiva förslag återfinnes på sid. 261—265 i slutbetänkandet, vartill må hänvisas.

Pensionsutredningens slutliga förslag till allmän pensionsförsäkring innebär i stora drag följande.

Vid sidan av folkpensioneringen införes en allmän, obligatorisk pensionsförsäkring, vilken bereder ålders-, invalid- och familjepension. Pensionsrätten grundas på premier. Premier skall i princip betalas för alla i Sverige mantalsskrivna personer i åldern 17—64 år. Premiebetalningstiden utgör sålunda 48 år. Premierna erlägges i förhållande till de försäkrades inkomst, varvid övre gränsen i princip utgör en årsinkomst av 30 000 kr. Då alla inkomstslag skall tagas i beräkning, omfattar försäkringen inte blott anställda utan även självständiga företagare och andra inkomsttagare. För löneinkomst erlägges premie av arbetsgivaren, som äger rätt att av arbetstagaren utfå hälften av premiebeloppet.

Premie ger rätt till s. k. premiepoäng. Antalet poäng för ett år är i princip lika med förhållandet mellan den försäkrades inkomst och medelinkomsten för befolkningen i aktiv ålder två år tidigare. Varje premiepoäng grundar ett anspråk på ett pensionsbelopp som utgör en viss del av medelinkomsten

två år före det år under vilket pensionen utgår. Härigenom avses pensionen — med viss förskjutning i tiden — komma att fortlöpande anpassas efter utvecklingen av de aktivas inkomstnivå.

Finansieringen skall grundas på ett fördelningssystem. Dock skall under en övergångstid ske en viss fondering. Genom särskilda övergångsbestämmelser skall pensionerna beräknas efter avsevärt gynnsammare grunder än eljest för personer som blir pensionsberättigade under första tiden efter försäkringens ikraftträdande. För delaktighet i försäkringen fordras att premie erlagts för minst ett år.

Pensionsstyrelsen och pensionsnämnderna skall administrera den allmänna pensionsförsäkringen jämsides med folkpensioneringen.

Sju av pensionsutredningens nio ledamöter samt två av utredningen anlade experter har avgivit särskilda yttranden och reservationer.

Pensionsutredningens slutbetänkande har varit föremål för en omfattande remissbehandling, vilken avslutades under våren 1956. Resultatet härav har redan publicerats genom allmänna pensionsberedningens försorg i det att beredningen utgivit ett sammandrag av remissyttrandena (SOU 1956: 31). Med hänsyn härtill anser sig beredningen såväl i detta sammanhang som i den fortsatta framställningen kunna utgå från att det huvudsakliga innehållet i remissyttrandena över pensionsutredningens slutliga förslag är känt.

Här må endast erinras om att behovet av förbättrad pensionering allmänt vitsordas i remissyttrandena. Delade meningar råder emellertid i fråga om hur förbättringen skall vara beskaffad. Av ett 90-tal remissorgan är fem övervägande positivt inställda till pensionsutredningens förslag, 60 avstyrker förslaget eller intar eljest en negativ hållning till detsamma, medan resten inte tar bestämd ståndpunkt till förslaget. Att ett förhållandevis stort antal remissorgan motsätter sig det framlagda förslaget om allmän pensionsförsäkring betyder inte att lika många avvisar försäkringsformen som en lämplig lösning, utan det innebär endast ett ställningstagande till den av pensionsutredningen förordade uppläggningsen. I principfrågan, huruvida en obligatorisk pensionsförsäkring bör införas eller ej, tar ett 50-tal remissorgan ställning, och av dem förordar närmare hälften en obligatorisk försäkring — i allmänhet såsom påbyggnad på en generell grundpension — under det att något mer än hälften anser det tillräckligt att bygga ut folkpensioneringen, varvid i regel förutsättes att folkpensionen kompletteras med frivilliga pensionsanordningar av olika slag.

4. Reformbehovet

Den nuvarande folkpensioneringen syftar till att ge alla medborgare ett grundläggande skydd vid ålderdom, förtida arbetsförmåga och försörjarens dödsfall. De förmåner som pensioneringen ger är helt oberoende av

vederbörandes tidigare ekonomiska förhållanden. Detta innebär att pensionsförmånerna kan te sig tillfredsställande eller rentav mycket goda för den, som tidigare varit hänvisad att leva i blygsamma omständigheter, under det att de framstår såsom låga eller kanske helt otillräckliga för den, som tidigare levat på en högre standard. Pensionsförmånernas tillräcklighet eller otillräcklighet beror givetvis också på i vad mån de kan kompletteras genom andra inkomster eller tillgångar och på hur pensionstagaren kan ordna sin livsföring. I stort sett torde dock kunna sägas att vår folkpensionering ganska väl motsvarat de anspråk som kunnat ställas på en socialförsäkring som avser att skapa en minimipensionsstandard åt hela befolkningen.

Utvecklingen går nu i den riktningen att en förbättring av pensionsförhållandena för stora delar av vårt folk synes vara både önskvärd och möjlig.

Den allmänna höjning av inkomststandarden som skett, inte minst under det senaste årtiondet, har medfört att kraven på en bättre levnadsstandard även på pensionärsstadiet stigit. Emellertid har den fortgående penningvärdeförsämringen medfört ej förutsedda standardsänkningar för dem som genom sparande, direkt eller försäkringsvägen, velat utöver folkpensionen sörja för ålderdomen. Det tidvis låga ränteläget har haft den effekten att försäkringsskyddet blivit dyrare och avkastningen av sparkapitalet mindre tillfredsställande. Den allt högre inkomststandarden skapar å andra sidan ökade möjligheter att bära kostnaderna för en förbättrad pensionering. I själva verket torde man kunna utgå från att den nu aktiva generationen inte kommer att vara tillfreds med en pensionsstandard motsvarande den nuvarande folkpensioneringens.

Ser man till behovet av förbättrade pensionsförhållanden måste givetvis beaktas att betydande grupper redan nu på grund av mer eller mindre bindande åtaganden från arbetsgivare eller försäkring äger uppbära pensionsförmåner vid sidan av folkpensionerna. Av de i *statlig och kommunal tjänst* anställda tjänstemännen och arbetarna, som inklusive aspiranter, tillfälligt anställda och deltidsanställda uppgår till inemot 500 000, torde minst 400 000 ha tjänstepensionsrätt. Beträffande de 1,5 å 2 miljoner privatanställda tjänstemännen och arbetarna finns totalsiffror inte tillgängliga rörande förekomsten av tjänstepensionsrätt. Av de privatanställda tjänstemännen har omkring 150 000 i aktiv ålder pensionsförsäkring i SPP. Andra dylika tjänstemän ävensom arbetare är försäkrade i särskilda pensionskassor — omkring 125 000 personer tillhör sådana — eller har sin pensionering ordnad genom pensionsutfästelse av arbetsgivaren. Sådana pensionsutfästelser säkerställs i stor utsträckning genom pensionsstiftelser. Dylika stiftelser torde för närvarande disponera ett kapital, som i varje fall inte understiger 3 miljarder kr. Det bör understrykas, att de här återgivna uppgifterna är ungefärliga och endast avser att i stort belysa omfattningen av nuvarande pensionsanordningar.

Den pensionering utöver folkpensioneringen som förekommer är till vär-

det synnerligen varierande. Sålunda företer pensionsbeloppen mycket stora skillnader. I en del fall är pensionsförmånerna värdebeständiga eller till och med standardbeständiga — detta gäller praktiskt taget endast den statliga och kommunala personalpensioneringen — under det att så inte är förhållandet i andra fall. Vissa förmåner är juridiskt oantastbara under det att andra kan vara beroende av tid efter annan fattade beslut.

En redogörelse för huvuddragen av nuvarande personalpensionering beträffande stats- och kommunalanställda samt privatanställda med mera ordnade pensionsförhållanden lämnas i bilaga 2.

I stort sett torde kunna göras gällande, att tjänstemännen i ganska betydande omfattning har ordnad pension under det att detta inte är fallet med kroppsarbetarna. Orsakerna härtill behöver inte här närmare utvecklas. Förekomsten av tjänstepensionsanordningar för skilda arbetstagargrupper kan antagas i viss mån avspegla de olika önskemål om avvägningen mellan kontant lön och sociala förmåner, som förefunnits hos arbetstagarerna. Vad arbetarpensionernas storlek beträffar torde också den i folkpensioneringen förefintliga inkomstprövningen ha verkat återhållande på arbetsgivarnas villighet att utgiva pensioner över vissa gränser.

Det kan sålunda konstateras, att behovet av en pensionsreform är olika stort för olika kategorier bland löntagarna.

För de självständiga företagarnas del torde i viss mån andra synpunkter få läggas på pensioneringsspörsmålen än i fråga om löntagarna. Åtskilliga företagare kan sålunda göra investeringar i sin rörelse eller i fastigheter och därigenom skapa av penningvärdet mer oberoende tillgångar, som utgör underlag för försörjningen även då arbetsförmågan tryter. Emellertid gäller detta inte alla företagare. Många sådana lever regelmässigt under förhållanden, som är likartade med löntagarnas, under det att andra antingen inte hunnit bygga upp en rörelse då arbetsförmågan inträder eller fått se sina tillgångar minska av olika anledningar. Om sålunda även många självständiga företagare kan ha behov av en förbättrad pensionering, torde dock detta behov generellt sett inte vara lika framträdande som hos löntagarna, i vart fall inte beträffande ålderspensioneringen. Härtill kommer att det för många företagare ter sig mera tilltalande att, i stället för att erlægga relativt betydande avgifter för sin pensionering, göra investeringar till motsvarande belopp i den egna rörelsen.

Ett särskilt problem ur pensioneringssynpunkt erbjuder de hemmavarande gifta kvinnorna. Dessa har nu rätt till folkpension på samma villkor som alla andra medborgare. Det arbete, som av dessa kvinnor utföres i hemmen, har stor betydelse för familjernas ekonomi. En pension som utgår utöver folkpensionen och har till grundförutsättning att pensionstagaren utfört förvärvsarbete kan — alldeles oavsett pensioneringens form i övrigt — aldrig komma den hemarbetande husmodern direkt till del, såvida hon inte själv haft tillfälle att före äktenskapet eller genom arbete utom hemmet

förvärva dylik pension. Det kan visserligen göras gällande att, om familjeförsörjarens — den äkta mannens — pensionsstandard kan höjas, en sådan höjning även kommer hans hustru till godo, varför behov inte skulle föreligga att höja pensionsnivån för henne. Häremot kan emellertid invändas att, om en höjning inte sker också för hustrun, en alltför stor skillnad i pensionshänseende uppkommer mellan de pensionärsfamiljer, i vilka båda makarna varit förvärvsarbetande, och dem i vilka hustrun helt ägnat sig åt barnens vård och hemmets skötsel. Man bör också hålla fast vid att husmodern har en självständig pensionsrätt likaväl som inkomstagarna. Det synes sålunda vara varken skäligen eller möjligt att bortse från de förevarande kvinnornas behov av en pensionsförbättring då en sådan kommer till stånd för de förvärvsarbetande.

De personer, som nu har folkpension eller inom en mer eller mindre närliggande framtid kan förväntas få sådan pension, utgör en betydande samhällsgrupp. Det torde kunna göras gällande att, trots folkpensionernas höjning de senare åren, de personer som är hänvisade till att helt eller huvudsakligen försörja sig genom folkpension regelmässigt måste leva på en betydligt lägre standard än den som eljest numera är vanlig i vårt land. Flertalet av dessa personer har såsom aktiva bidragit till att lägga grunden till den levnadsstandard, som uppnåtts av den nu aktiva befolkningen. Det synes beredningen därför vara otänkbart att vid en pensionsreform bortse från dem, som redan erhållit eller snart skall erhålla folkpension. Den standardhöjning i pensionshänseende, som inträder i samband med en pensionsreforms genomförande, måste sålunda även taga sig uttryck i en förbättring av redan utgående folkpensioner.

5. Beredningens inställning

Allmänna pensionsberedningen har att, med beaktande av de synpunkter som framkommit under remissbehandlingen av pensionsutredningens slutbetänkande, utarbeta de förslag som finnes erforderliga för statsmakternas ståndpunktstagande till frågan om förbättrad pensionering. Därvid är beredningen enligt direktiven oförhindrad att överväga även andra lösningar av pensionsfrågan än den av pensionsutredningen föreslagna.

De remissyttranden som avgivits över pensionsutredningens förslag och den offentliga diskussion som framkallats därav utvisar tydligt att ett allmänt behov föreligger av en pensionsreform, som tar sikte på antingen enbart en förbättring av folkpensioneringen eller både en sådan förbättring och en påbyggnad av mer försäkringsmässig natur.

Pensionsutredningens förslag innebar att en obligatorisk pensionsförsäkring skulle genomföras för samtliga kategorier inkomstagare i vårt land. Denna försäkring skulle ligga vid sidan av folkpensioneringen och endast i administrativt avseende samordnas med denna. Pensionsutredningen har

däremot inte framlagt några förslag till reformering av folkpensioneringen och inte heller förutsatt någon samordning i materiellt hänseende mellan denna och pensionsförsäkringen.

I denna fråga, som är av grundläggande betydelse för gestaltningen av samhällets åtgärder på pensionsområdet, har pensionsutredningens förslag starkt kritiserats vid remissbehandlingen. Även enligt allmänna pensionsberedningens uppfattning bör det under inga förhållanden komma i fråga att ha två, oberoende av varandra utformade obligatoriska pensionssystem som båda omfattar hela befolkningen eller en väsentlig del därav.

Beredningen anser, att en långsiktig lösning av pensionsfrågan bör komma till stånd så snart som förhållandena medger detta. En pensionsreform bör medföra en allmän förbättring av pensionsförhållandena för dem som har behov därav. Det synes därför naturligt att lösningen av pensionsfrågan sker med utgångspunkt i folkpensioneringen. Härigenom blir det möjligt att låta sådana befolkningsgrupper som husmödrarna och redan befintliga folkpensionärer få del av en förbättrad pensionering.

Förbättringen av folkpensioneringen bör i första hand avse höjning av pensionsbeloppen. Vidare bör en avveckling av de kommunala bostadstilläggen inledas och frågan om att avskaffa inkomstprövningen inom folkpensioneringen övervägas. Ett principförslag rörande förbättring av den nuvarande folkpensioneringen framlägges i *avd. II*. Vid utformningen härav har beredningen i främsta rummet tagit sikte på ålderspensioneringen såsom den allmänt sett mest betydelsefulla.

Beredningen är på det klara med att enbart en reformering av folkpensioneringen inte är tillfyllest för att lösa pensionsfrågan. Då det gäller spørsmålet hur de pensionsanordningar bör vara beskaffade som är önskvärda för vissa befolkningsgrupper eller enskilda individer såsom komplettering av förmånerna från folkpensioneringen, har olika meningar yppats inom beredningen.

Ordföranden herr Eckerberg samt *ledamöterna herrar Almgren, Kellgren* och *Nordenskiöld* har sålunda inte funnit det möjligt att på annat sätt än genom en författningsreglerad obligatorisk tilläggs pensionering lösa frågan om en tillfredsställande pensionering för löntagarna. De nämnda ledamöterna förordar att inom folkpensioneringens ram anordnas en obligatorisk tilläggs pensionering för löntagarnas del. I syfte att tillgodose även andra förvärvsarbete, som kan anses ha särskilt behov av en tilläggsförsäkring till folkpensioneringen, föreslås att inom folkpensioneringssystemet dessutom skall finnas en mera begränsad, kompletterande pensionering av frivillig natur. Riktlinjerna för ett sådant pensionssystem återfinnes i *avd. III*.

Av beredningens övriga ledamöter har *herrar Aastrup, Ahlberg* och *Hydén* ansett att behovet av pension vid sidan av vad som utgår från den förbättrade folkpensioneringen lämpligen bör tillgodoses genom kollektivt eller

individuellt tecknade försäkringar. I anslutning härtill har utformats ett förslag till ett system för frivillig påbyggnad av folkpensioneringen huvudsakligen genom kollektivavtal eller andra kollektiva anslutningsplaner. Detta förslag återfinnes i *avd. IV*.

Ledamoten *herr Carlsson* har i ett av honom avgivet *särskilt yttrande* förklarat sig inte kunna biträda vare sig förslaget om obligatorisk tilläggs pensionering eller vad som föreslagits av nyssnämnda tre ledamöter. Denne har i stället förordat att genom statens försorg skall anordnas en i fråga om pensionsbeloppens storlek mera begränsad och från individens synpunkt frivillig pensionering till komplettering av folkpensioneringen.

Folkpensionsreformen bör genomföras etappvis med tyngdpunkten förlagd till den 1 juli 1960. En viss höjning av nuvarande folkpensioner föreslås äga rum redan under år 1958. Vid en påbyggnad av det grundläggande pensionsskyddet torde, enligt de förslag som framlägges härom, pensionsrätt kunna räknas och avgifter uttagas fr. o. m. den 1 januari 1960.

AVDELNING II

Det grundläggande pensionsskyddet

6. Allmänna synpunkter

Den år 1946 beslutade stora pensionsreformen hade till syfte att bereda de gamla och arbetsförmögna en levnadsstandard som var skäligen i förhållande till den, varpå medborgare med låga inkomster i gemen levde. I enlighet därmed vidtogs betydande höjningar av de dåvarande pensionsförmånerna, varjämte dessa kompletterades med nya förmåner. De tio år som förflutit sedan statsmakterna antog den i huvudsak ännu gällande folkpensioneringslagen karakteriseras av en markant högkonjunktur med fortgående produktionsstegring, full sysselsättning och tidvis inflatorisk utveckling. Under denna tid har reformverksamheten på folkpensioneringens område fortgått. Här må blott erinras om indexregleringen av pensionerna, standardförhöjningarna samt reformen avseende inkomstprövning och bostadstillägg.

Trots att betydande pensionsförbättringar genomförts torde det vara en allmän uppfattning, att tiden nu är inne för en ny utbyggnad av folkpensioneringen. Därvid är åtskilliga reformkrav aktuella, främst en höjning av pensionsnivån och avskaffande i görlig mån av inkomstprövningen. Uppenbart är att dessa förändringar inte kan avvägas enbart med utgångspunkt från pensionärernas önskemål och behov. Samhällets möjligheter att bära kostnadsökningar för pensionsändamål måste även beaktas. Därvid har man att bl. a. taga hänsyn till den väntade befolkningsutvecklingen i landet och dess återverkan på pensionskostnaderna.

Den enligt tillgängliga prognoser väntade befolkningsutvecklingen i vårt land under de kommande decennierna utmärkes främst av en kraftig förskjutning av befolkningen till de högre åldrarna. Pensionsutredningen redovisar i sitt slutbetänkande en prognos, som bygger på beräkningar utförda av statistiska centralbyrån. Även Försäkringstekniska forskningsnämnden har gjort vissa beräkningar rörande dödlighetens framtida förändringar. Efter bearbetande av sistnämnda beräkningar har pensionsberedningen låtit utarbeta en ny prognos. Befolkningsutvecklingen enligt de båda prognoserna framgår av följande uppställning avseende antalet personer i åldern 67 år och däröver. Det må nämnas, att vid slutet av 1956 fanns omkring 693 000 personer i nämnda ålder.

Antal personer i åldern 67 år och däröver

Vid utgången av år	Enligt pensionsutredningens prognos	Enligt 1956 års prognos
1960	719 000	745 000
1965	782 000	828 000
1970	852 000	920 000
1980	993 000	1 131 000
1990	1 033 000	1 239 000

Den nya prognosen uppvisar en betydligt starkare ökning av antalet åldringar än den förra. För år 1990 blir skillnaden i antalet åldringar mellan prognoserna omkring 200 000. Beredningen, som inte ingått på en prövning av hållbarheten av de olika prognoserna, har vid sina kostnadsberäkningar av försiktighetsskäl använt den nya prognosen.

Åldringarnas antal ökar inte blott absolut utan även i relation till befolkningen i övrigt. F. n. finns i genomsnitt 7 personer i åldern 16—66 år för varje person över 67 år. 1970 kommer det att finnas blott 5—6 personer i åldern 16—66 år på varje person över 67 år och 1980 beräknas förhållandet mellan de båda åldersgrupperna ha förskjutits än mer i samma riktning, så att på varje åldring kommer blott 4—5 personer i aktiv ålder.

Den nu skildrade befolkningsutvecklingen kommer att väsentligt öka samhällets kostnader för åldringarnas försörjning och samtidigt minska det relativa antalet av dem, som genom produktivt arbete skall finansiera folkpensioneringen. Folkpensionskostnaderna är redan nu betydande och de kommer även vid en oförändrad pensionsnivå — dvs. även om ingen som helst förbättring av folkpensionerna vidtages — att stiga starkt på grund av nämnda ökning av antalet åldringar. Sålunda kan beräknas, att vid oförändrad pensionsnivå och konstant penningvärde kostnaderna kommer att stiga från drygt 2 000 miljoner kr år 1957 till omkring 2 200 miljoner kr år 1965 och till omkring 2 900 miljoner kr år 1980.

Dessa av befolkningsutvecklingen orsakade kostnadsökningar och de förbättringar av folkpensioneringen som nu överväges bör bedömas mot bakgrunden av de antaganden som kan göras beträffande den framtida inkomst- och produktionsutvecklingen i landet. Denna blir självfallet beroende dels av de förändringar som kommer att inträffa i den arbetsföra befolkningens storlek, dels även av de förändringar som kommer att ske i fråga om det genomsnittliga produktionsresultatet per arbetsför individ.

Vill man söka bilda sig en uppfattning om det sätt varpå produktionsresultatet per individ kan komma att förändras i framtiden, synes det skäligt att utgå från vad som är känt om den hittillsvarande utvecklingen i detta hänseende. I utredningen om kortare arbetstid (SOU 1956: 20) har framlagts en fastpriskalkyl som avser utvecklingen av bruttonationalprodukt per person i åldern 15—65 år under tiden 1861—1951. Av kalkylen — som

dock får antas vara ganska osäker, särskilt med hänsyn till omräkningen i fasta priser — synes framgå att den årliga ökningen av bruttonationalprodukt per capita i genomsnitt för hela perioden uppgått till 2 %. Speciellt under krigsperioderna 1914—1918 samt 1939—1945 har produktivitetens utvecklingen legat väsentligt under genomsnittet, medan däremot perioden 1946—1955 synes ha varit kännetecknad av en ovanligt snabb tillväxt i fråga om bruttonationalprodukt per capita, närmare bestämt uppskattad till ett genomsnittsvärde av 3,4 % per år.

Vad gäller den framtida utvecklingen har man i utredningen om kortare arbetstid ansett det befogat att såsom ett huvudalternativ räkna med en genomsnittlig årlig ökning av produktionen per sysselsatt med cirka 3 % under den närmaste 10-årsperioden. Som ett andra alternativ har man även räknat med en årlig produktionsökning per sysselsatt med 2 %. Båda alternativen antas gälla under förutsättning av oförändrad arbetstid. Vid det gynnsammare alternativet kommer produktionen per sysselsatt vid 10-årsperiodens slut att vara 34 % större än vid periodens början, under det att det lägre alternativet skulle medföra en tillväxt av produktionen per sysselsatt med 22 % under samma tid. En förutsatt förkortning av normalarbetstiden från 48 till 45 timmar per vecka beräknas emellertid få den verkan att produktionen vid periodens slut kommer att vara 3 till 6 % lägre än den skulle ha varit vid oförändrad arbetstid. Med hänsyn härtill skulle produktions-tillväxten per sysselsatt under den närmaste 10-årsperioden inte kunna beräknas bli större än 30 till 26 % vid det gynnsammare alternativet mot 18 till 15 % vid det lägre alternativet.

Enligt tillgängliga prognoser om den sannolika utvecklingen av folkmängden inom de produktiva åldersgrupperna kommer antalet personer i åldern 15—65 år att stiga med mellan 8 och 9 % under den närmaste 10-årsperioden. Om denna stegringstakt även förutsättes bli representativ för utvecklingen av antalet sysselsatta, erhålles det resultatet att den totala produktionen skulle komma att öka med cirka 40 % under den närmaste 10-årsperioden vid det gynnsammaste av de alternativ för produktionsutvecklingen per sysselsatt som angivits av utredningen om kortare arbetstid.

Även om en ännu gynnsammare utveckling inte kan anses helt utesluten får väl ett antagande om 40 % tillväxt av produktion och nationalinkomst under den närmaste 10-årsperioden betecknas som en avgjort optimistisk framtidsbedömning. Ett antagande om att produktionsökningen under denna period i stället stannar vid cirka 25 % behöver inte betraktas som utpräglat pessimistiskt. Självfallet kan man inte med vissnet räkna med att samhällsekonomin skall utveckla sig på det förhållandevis gynnsamma sätt som finge underförstås även i ett sådant något mindre fördelaktigt utvecklingsalternativ. En förutsättning torde vara att de tekniska och vetenskapliga framstegen fortsätter samtidigt som en rimlig andel av samhällets totala produktionsförmåga får ägnas åt fortskridande realkapitalbildning.

Andra förutsättningar är att de produktiva krafterna kan fullt utnyttjas och att vi får en fredlig utveckling.

En mera omfattande nettoimmigration av personer i produktiv ålder än vad som förutsättes i den tillämpade befolkningsprognosen skulle givetvis vara ägnad att påskynda produktionsutvecklingen. Å andra sidan kommer en snabbare immigration att medföra ökade investeringsbehov i fråga om bostäder och annat samhällsbyggande, vilket behov kan komma att begränsa utrymmet för en förbättring av åldringarnas standard.

1955 års långtidsutredning (SOU 1956: 53) har för den närmaste femårsperioden räknat med två utvecklingsalternativ, vilka överensstämmer med de ovan återgivna i vad gäller årlig produktionsökning per sysselsatt. Därvid förutsättes, att hela arbetstidsförkortningen faller på den närmaste femårsperioden.

Det är svårt att finna några som helst hållpunkter för en bedömning av produktions- och inkomstutvecklingen i den framtid som ligger mer än 10 år avlägsen. Redan utvecklingen av den arbetsföra befolkningen måste te sig i hög grad oviss och vad beträffar det genomsnittliga produktionsresultatet per sysselsatt lär det endast vara möjligt att göra rent hypotetiska antaganden om den tänkbara framstegstakten. Om den produktivitetens utveckling som i stort sett varit rådande under de senaste 100 åren skulle komma att fortsätta i någorlunda oförändrad takt även under återstoden av 1900-talet, skulle man kunna emotse årliga förbättringar av produktionsresultatet per sysselsatt med 2 till 3 % medförande en fördubbling av produktionen per capita under loppet av 25 till 35 år. Förutsättes däremot att den årliga produktionstillväxten per sysselsatt skulle komma att stanna vid 1 %, skulle detta komma att innebära en klar avsaktning i jämförelse med hittillsvarande framstegstakt utan att det därför kan anses uteslutet att utvecklingen även under fredliga förhållanden skulle kunna bli än mera ogynnsam. En fortskridande ökning av produktionen per sysselsatt med 1 % per år skulle alltnog innebära att produktionsresultatet per capita komme att stiga med närmare 40 % under loppet av ett tredjedels århundrade. En sådan förbättring av produktionsunderlaget skulle givetvis komma att inverka på samhällets möjligheter att under slutet av 1900-talet upprätthålla en viss standard i fråga om det grundläggande pensionsskyddet.

Vid bedömandet av möjligheterna att genomföra en förbättring av folkpensionerna vore det emellertid ensidigt och oriktigt att enbart göra en uppskattning av våra framtida resurser utan att tänka på andra slag av sociala och ekonomiska anspråk, som kommer att ställas på den disponibla nationalinkomsten under en längre tidsperiod. Vid sidan av folkpensioneringen och arbetstidsförkortningen står nämligen angelägna reformer på familjepolitikens och den kommunala beskattningens områden inför sitt avgörande. Kostnaderna för dessa reformer kan ännu inte helt överblickas, men det är uppenbart att dessa kostnader kommer att stiga till betydande

belopp om reformerna skall uppnå avsedd effekt. Undervisningen och forskningen liksom sjukvården — för att ytterligare nämna några av de viktigaste områdena — kräver också fortsatta ekonomiska insatser för att uppnå och bibehålla en önskvärd standard.

Envar av dessa reformer återverkar emellertid på den aktiva befolkningens standard. Man kan alltid ha delade meningar om hur mycket de aktiva skall belastas för att åt pensionärerna trygga en god försörjning. Det torde vara uppenbart, att denna avvägning emellan den aktiva befolkningen och pensionärerna bör bereda den förra erforderliga möjligheter att sörja för det uppväxande släktets utveckling och utbildning. Att så sker är av stor betydelse för att man skall kunna upprätthålla landets produktionsförmåga i den utsträckning som erfordras för att en god pensionering skall kunna bibehållas på längre sikt utan att samhällsekonomin rubbas.

Beredningen finner ur de allmänna synpunkter som nu behandlats att visst utrymme kan antagas stå till buds för en förbättring av förhållandena för pensionärerna. Givetvis kan inte hela detta utrymme få disponeras enbart för folkpensionernas del, eftersom de kompletterande pensionsanordningar, som nu finnes och framdeles blir behövliga, kräver viss del därav. Enligt beredningens mening föreligger emellertid, om den hittillsvarande ekonomiska utvecklingen åtminstone för det närmaste årtiondet kan fortgå i någorlunda oförändrat tempo, möjligheter för en icke oväsentlig förbättring av folkpensionerna.

Folkpensioneringen omfattar f. n. ålders-, invalid- och familjepensionering. Antalet ålderspensionärer är omkring 700 000, invalidpensions- och sjukbidragstagare cirka 150 000 samt kvinnor och barn med familjepensionsförmåner omkring 80 000. Av kostnaderna för folkpensioneringen, f. n. cirka 2 000 miljoner kr, hänför sig drygt tre fjärdedelar till ålderspensioneringen.

Ålderspensioneringen är den till omfattning och kostnader ojämförligt viktigaste grenen av folkpensioneringen. Beredningen har därför inriktat sitt arbete i första hand på ålderspensioneringen. På detta område önskar beredningen åstadkomma en avsevärd höjning av förmånsnivån samt en avveckling av inkomstprövningen.

Familjepensioneringen är nu uppsplittrad på tre olika lagstiftningar, nämligen folkpensioneringslagen, lagen om bidrag till änkor och änklingar med barn samt lagen om särskilda barnbidrag. Här bör enligt beredningens mening en större enhetlighet åstadkommas samtidigt som förmånerna förbättras och inkomstprövningen begränsas.

Vad slutligen beträffar invalidpensioneringen har beredningen diskuterat vissa problem, som sammanhänger med denna pensionsform, och funnit, på skäl som redovisas i avsnitten 11 och 15, att närmare undersökningar bör göras om var invalidpensioneringen bör placeras inom socialförsäkrings-

systemet samt huruvida inkomstprövningen kan och bör ersättas av en gradering av förmånerna i annan ordning. Innan man utarbetar mera definitiva förslag bör emellertid enligt beredningens mening avvaktas statsmakternas ställningstagande till principerna för en komplettering av folkpensioneringen genom samhällets försorg eller på annat sätt.

Beredningen anser att folkpensionsreformen i väsentliga delar bör kunna genomföras den 1 juli 1960. En viss höjning av utgående förmåner bör kunna komma till stånd dessförinnan. Skulle den av beredningen förutsetta utredningen om invalidpensioneringen inte kunna slutföras i sådan tid att därav föranledda åtgärder kan börja tillämpas den 1 juli 1960, så bör detta inte få hindra att reformen i åsyftad omfattning träder i kraft vid denna tidpunkt. Med hänsyn till invalidpensionsfrågans omfattning och komplicerade natur håller beredningen för troligt att frågans lösning inte kan medhinnas inom den angivna tidrymden. Beredningen har därför utformat sina förslag rörande ålders- och familjepensioneringen så att de kan sättas i verket även om invalidpensionsfrågans slutliga lösning måste anstå under någon tid.

7. Ålderspensioneringens huvuddrag

Pensionsnivå

Av grundläggande betydelse för kostnaderna och därmed den möjliga pensionsnivån är givetvis pensionsåldern. Beredningen förutsätter såsom framgår av det följande att pensionsåldern är 67 år.

Uppenbarligen är uppfattningen rörande pensionsnivån numera en annan än vid 1946 års reform av folkpensioneringen. Visserligen kan väl sägas, att syftet allttjämt är detsamma som då eftersträvades, nämligen att bereda de gamla och arbetsoförmögna en levnadsstandard som är skäligen i förhållande till den, på vilken medborgare med lägre inkomster lever. Men den skälighetsavvägning mellan folkpensionärerna och den aktiva befolkningen, som de nuvarande folkpensionerna återspeglar, kan inte längre anses tillfredsställande. En avsevärd höjning av folkpensionsnivån är enligt beredningens mening påkallad.

Vid bedömandet av möjligheterna att genomföra en kraftig höjning av folkpensionerna är det nödvändigt att beakta den till följd av befolkningsutvecklingen väntade starka ökningen av folkpensionskostnaderna under de kommande årtiondena även vid oförändrad pensionsnivå. Vidare måste hänsyn tas till våra framtida ekonomiska resurser ävensom till de krav som andra aktuella reformbehov ställer därpå. Rörande de synpunkter som därvid bör läggas på avvägningen av pensionsnivåns höjd må hänvisas till vad som anförts i avsnitt 6.

Beredningen har från dessa allmänna utgångspunkter diskuterat de nya pensionsbeloppen ävensom takten för en höjning av pensionsnivån. Vid be-

dömningen av pensionsförbättringen har beredningen utgått från de pensionsbelopp som gäller i februari 1957. Beredningen har därvid blivit enig om att som ett mål i fråga om höjningen av ålderspensionerna för ensamstående pensionstagare bör uppställas ett belopp av 3 600 kr. Detta skulle innebära, att årspensionen för en ensamstående ålderspensionär höjes med 1 450 kr, nämligen från nuvarande 2 150 kr till 3 600 kr.

Emellertid har beredningen funnit, att det ej torde föreligga ekonomiska möjligheter att nå det sålunda uppställda målet för höjning av folkpensionerna under de närmaste åren. Det skulle för övrigt säkerligen medföra alltför stora påfrestningar på samhällsekonomin om pensionshöjningen genomfördes på en gång. Enligt beredningens mening bör i stället höjningen ske etappvis. Man bör därvid inrikta sig på att den 1 juli 1960 vidtaga en påtaglig höjning av pensionerna. Därigenom kommer de dåvarande pensionärerna att få verklig nytta av reformen även om man — såsom förordas i det följande — samtidigt i viss mån avvecklar de kommunala bostadstilläggen. Denna höjning torde böra ske sålunda, att ålderspensionen för ensamstående blir 3 000 kr. Den fortsatta höjningen till 3 600 kr bör därefter ske successivt med 150 kr vid mitten av vart och ett av åren 1962, 1964, 1966 och 1968, likaledes med viss avräkning på de kommunala bostadstilläggen.

Enligt vad som nyss angivits skulle år 1960 ske en höjning till 3 000 kr av pensionen för ensamstående ålderspensionär. Givetvis kan övervägas, att redan tidigare göra en viss höjning, vilken emellertid i så fall knappast kan hinna tekniskt kombineras med någon avräkning på kommunala bostadstillägg. En sådan höjning torde därför böra begränsas till beloppet. Beredningen anser det möjligt och lämpligt, att en höjning vidtages redan den 1 juli 1958 med 150 kr för ensamstående pensionär. Höjningen 1960 bör sålunda utgöra 700 kr.

Det förtjänar nämnas, att full kompensation för en årlig standardhöjning av 3 % efter den 1 februari 1957, då den nuvarande pensionsnivån uppnåddes, och fram till den 1 juli 1960 skulle föranleda att nu utgående 2 150 kr till ensamstående pensionär höjdes till 2 380 kr. Den förordade pensionshöjningen till 3 000 kr innebär sålunda en ungefär fyrdubbel kompensation för en standardhöjning av denna storlek.

Vid bestämmande av pensionsnivån uppkommer också frågan om civilståndets inverkan på pensionens storlek. F. n. har två makar, som båda är pensionsberättigade, en sammanlagd årspension av 3 440 kr, dvs. 60 % mer än en ensam pensionstagare, vilken har 2 150 kr. Makarna har alltså 1 290 kr mera än den sistnämnde. Bibehålles den nuvarande relationen skulle — om den ensamme erhåller en till 3 600 kr förhöjd pension — två pensionsberättigade makar tillerkännas 5 760 kr tillhoppa, dvs. 2 160 kr mer än en ensam. Avvägningen av pensionsnivån mellan en ensamstående pensionär och två gifta pensionärer är en bedömningsfråga. Med de relativt låga belopp som

hittills utgått har det ansetts motiverat att ge de gifta pensionärerna tillsammans 60 % mera än som tillkommer en ensam pensionär. Den kraftiga höjning av pensionsbeloppen som beredningen ovan förordad för en ensamstående pensionstagare gör att man kan överväga att sänka relationen något utan att de giftas standard kan antagas bli lägre än den ogiftes. Enligt beredningens mening kan en höjning från 1 290 kr till 1 800 kr av det belopp, som två makar åtnjuter utöver vad en ensam pensionär får, anses tillfyllest. Detta skulle innebära, att två pensionsberättigade makar erhåller 50 % mer än en ensam pensionstagare.

Denna proportion kan lämpligen börja tillämpas den 1 juli 1960, då den väsentliga pensionshöjningen sker. Vid 1958 års höjning bör den nuvarande relationen mellan ensamstående och makar bibehållas; denna begränsade höjning torde böra utformas på samma sätt som hittills genomförda standardförhöjningar.

Beredningen förordar sålunda, att ålderspensionen höjes till följande belopp.

Den 1 juli år	Ensam pensionär	Två pensionsberättigade makar
1958	2 300	3 680
1960	3 000	4 500
1962	3 150	4 725
1964	3 300	4 950
1966	3 450	5 175
1968	3 600	5 400

Beredningen vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten vid ett förhållande angående folkpensionens avvägning mellan två makar. Det är f. n. så att den make som först pensioneras får 2 150 kr i folkpension, dvs. samma belopp som en ensamstående. När den andra maken också pensioneras, får de 1 720 kr vardera, vilket betyder att den först pensionerade makens pension sänkes med 430 kr. Det kan förefalla mera rationellt att betrakta det merbelopp, som den ensamstående får, inte som en beståndsdel av pensionen utan såsom en förhöjning av densamma. Att denna förhöjning faller bort, när den andra maken också får pension, kan te sig naturligare än att själva pensionen sänkes. De utgående beloppen blir självfallet desamma vare sig man använder denna metod eller den nuvarande.

De nu behandlade ålderspensionerna, som utgår utan inkomstprövning, kompletteras i vissa fall med inkomstprövade tillägg, nämligen kommunala bostadstillägg och hustrutillägg. Frågan om möjligheterna att avveckla inkomstprövningen och de kommunala bostadstilläggen upptas till behandling i avsnitten 8 och 9.

Vad beträffar hustrutillägget må här nämnas att den föreslagna pensionshöjningen år 1960 inte ger utrymme för att slopa detta tillägg. En gift

ålderspensionär kan f. n. inklusive hustrutillägget erhålla 3 440 kr, och borttages tillägget skulle han få vidkännas en minskning med 440 kr. Att genom en övergångsbestämmelse tillerkänna tidigare hustrutilläggsstagare det högre beloppet men ej medge nytillkommande pensionärer i samma läge motsvarande förmån synes inte tilltalande. Det nuvarande hustrutillägget bör enligt beredningens mening bibehållas åtminstone tills vidare. Till hustrutilläggen, som i det följande hänföres till familjepensioneringen, återkommer beredningen nedan i avsnitten 8 och 10.

Beredningen har ej funnit anledning ingå på frågan om *beskattningen* av folkpensionerna. Beredningen anser emellertid att det i annat sammanhang bör övervägas en omprövning av nuvarande regler i detta hänseende.

Pensionsålder

Vid viss ålder, f. n. 67 år, inträder rätten till ålderspension från folkpensioneringen. Vid denna åldersgräns ersättes utgående invalidpension, sjukbidrag och änkepension av ålderspension.

Frågan om pensionsåldern har utförligt diskuterats av pensionsutredningen i dess båda betänkanden. Utredningen, som i sitt slutbetänkande förordade att rätt till ålderspension från den allmänna pensionsförsäkringen skulle föreligga vid 67 års ålder för både män och kvinnor, har ansett sig böra föreslå att möjlighet öppnas att förskjuta tiden för uttagande av nämnda pension. Spörsmålet om lägre pensionsålder för kvinnor än för män har också utförligt belysts av utredningen. Det må erinras om att utredningen i sitt principbetänkande föreslog, att den försäkringsmässiga ålderspensionen för kvinnor skulle utgå från 63 års ålder, trots att folkpensionen utgår från 67 år. I sitt slutbetänkande frångick utredningen dock förslaget om olika pensionsålder för män och kvinnor.

De flesta remissorganen har anslutit sig till utredningens förslag om en gemensam pensionsålder av 67 år för män och kvinnor. Några remissorgan är dock benägna att medgiva kvinnor en lägre pensionsålder. I en del remissyttranden anföres olika erinringar mot pensionsutredningens förslag att bereda personer som fyllt 67 år möjlighet att uppskjuta uttaget av försäkringspensionen och därvid komma i åtnjutande av högre pension, men flertalet av de remissorgan som går in på denna fråga synes i princip acceptera en dylik anordning.

En pensionsålder av 67 år kan enligt beredningens mening betraktas som väl hög i vissa yrken och måhända även för yrkesarbetande kvinnor i gemen. Å andra sidan bör beaktas att allt fler personer har sin arbetsförmåga i behåll vid 67 års ålder och senare. Man kan givetvis inte heller bortse ifrån att en sänkning av pensionsåldern medför en betydande stegring av pensionskostnaderna. Övervägande skäl synes beredningen tala för att man inom folkpensioneringen bibehåller pensionsåldern vid 67 år, lika för män och kvinnor.

Vad angår frågan om möjlighet till *uppskjutet pensionsuttag* innebar pensionsutredningens förslag, att i fråga om den allmänna pensionsförsäkringen sådant uppskov kunde ske längst intill 72 års ålder, därvid pensionsbeloppet skulle förhöjas med 1 % för varje månad varmed uppskov äger rum.

Ehuru det visserligen är troligt att möjlighet att uppskjuta pensionsuttaget inte kommer att utnyttjas i större omfattning, kan det enligt beredningens mening med hänsyn till det intresse för en sådan anordning, som befunnits föreligga vid remissbehandlingen, likväl vara lämpligt att sådan möjlighet öppnas i folkpensioneringen. Den föreslagna 1 %-regeln synes dock vara alltför generös, särskilt som det kan antagas att det främst blir sådana personer vilka alltjämt har god hälsa vid uppnådda 67 år, som kommer att uppskjuta pensionsuttaget. Det synes beredningen vara motiverat att begränsa höjningen till $\frac{1}{2}$ % för varje månad varmed uppskov äger rum. I sådant fall får en person, som uppskjuter pensionsuttaget till dess han fyllt 72 år, en höjning av sin ålderspension — men naturligtvis inte av ev. kommunalt bostadstillägg — med 30 % för de återstående åren. Det bör emellertid påpekas, att en uppskovsrätt torde komma att i vissa avseenden försvåra samordningen med övriga socialförsäkringar och andra pensionsanordningar.

Frågan om *förtida pensionsuttag* är betydligt mera svårlöst än nyssnämnda spörsmål om uppskjutet uttagande. Uttages pensionen i förtid måste dennas årsbelopp reduceras, och denna lägre pension kommer sedan att utgå under pensionärens hela återstående livstid. Detta kan medföra att han vid högre ålder behöver samhällelig hjälp i annan form. Till belysande av det sagda må framhållas, att en generell sänkning av pensionsåldern till 63 år skulle vid oförändrad pensionskostnad resultera i en sänkning av pensionsnivån med 26—29 %. Skulle en individuell möjlighet till sådan sänkning av pensionsåldern genomföras, måste den sannolikt bli ännu större och den måste ändock förses med särskilda restriktioner. En sådan anordning skulle också i betydande mån försvåra samordningen med övriga socialförsäkringar och andra pensionsanordningar. Av nyss anförda skäl anser sig beredningen inte kunna förorda, att möjlighet införes att uttaga en reducerad ålderspension från tidigare tidpunkt. Beträffande de yrken, för vilka en lägre pensionsålder än 67 år är påkallad, finns möjlighet att arbetsmarknadens parter träffar överenskommelser om de åtgärder som behövs för att säkerställa de anställdas försörjning intill 67-årsåldern. Det bör också eftersträvas, att invalidpensioneringen utformas på sådant sätt att större möjligheter att erhålla invalidpension än f. n. skall föreligga beträffande personer, som endast har ett fåtal år kvar till 67-årsåldern.

Beredningen föreslår sålunda att rätt till ålderspension skall liksom nu inträda vid 67 års ålder. Den pensionsberättigade bör beredas rätt att uppskjuta pensionsuttaget, dock högst intill 72 år, och i gengäld erhålla en

pensionsförhöjning med $\frac{1}{2}$ % för varje månad varmed uppskov äger rum. Beredningen anser sig inte böra föreslå rätt att uttaga ålderspension i förtid.

8. Inkomstprövningsfrågan

Eftersom den nuvarande allmänna ålderspensionen inte är inkomstprövad kunde det synas som om inkomstprövningsfrågan skulle ha en begränsad räckvidd vid en pensionsreform. Så är emellertid ingalunda fallet. Ser man enbart på ålderspensioneringen finner man, att drygt hälften av pensionärerna har kommunala bostadstillägg, vilka är inkomstprövade. Dessa tillägg är i många kommuner av betydande storlek. Vidare är hustrutillägget och de övriga familjepensionsförmånerna i sin helhet beroende av inkomstprövning. Därigenom utestänges ett betydande antal personer från sådana förmåner. Går man till invalidpensioneringen finner man, att av invalidpensionen eller sjukbidraget endast 200 kr om året (grundpensionen) samt blindtillägget eller vårdtillägget utgår utan hänsyn till vederbörandes inkomst. De till storleken mera betydande förmånerna, nämligen huvudparten av invalidpensionen och sjukbidraget samt det kommunala bostadstillägget utgår först efter inkomstprövning.

Inkomstprövningen försvårar påbyggnaden å folkpensionen i form av frivillig pensionering — genom egen eller arbetsgivares försorg — eller sparande av olika slag. I vissa inkomstlägen hämmar den också lusten att utföra förvärvsarbete. Inkomstprövningen nödvändiggör vidare en prövning av de pensionsberättigades inkomst- och förmögenhetsförhållanden, vilken är administrativt betungande och mindre tilltalande ur den enskildes synpunkt. Man vinner å andra sidan genom inkomstprövningen den fördelen, att vissa folkpensionsförmåner kan förbehållas personer utan egna inkomster eller med små inkomster. Härigenom kan pensioneringen nå större effektivitet inom en given kostnadsram. Vad särskilt angår invalidpensioneringen underlättar inkomstprövningen på olika sätt invaliditetsprövningen.

Inkomstprövningen har sålunda betydande nackdelar men också betydande fördelar. I den nuvarande folkpensioneringen har man sökt begränsa densamma i fråga om ålderspensioneringen — där nackdelarna mest påtagligt överväger — men låtit pensioneringen i övriga delar vara helt eller i huvudsak beroende av sådan prövning. Läget blir i viss mån ett annat, därest man medvetet strävar efter att på den grund som en mot den nuvarande folkpensioneringen svarande bottenpensionering utgör bygga upp pensioner av tjänstepensionstyp. Särskilt om en sådan pensionering skall kunna genomföras på frivillighetens väg blir det önskvärt att inkomstprövningen inom bottenpensioneringen avskaffas åtminstone i det väsentliga. Emellertid bör nämnas, att pensionsutredningen i sitt slutliga förslag förutsatte, att folkpensioneringen skulle bibehållas med oförändrad inkomstprövning, samt

avsåg att förmånerna från den allmänna pensionsförsäkringen i likhet med annan inkomst skulle verka reducerande på de inkomstprövade folkpensionsförmånerna. Förslaget har dock vid remissbehandlingen väckt mycken kritik för bristfällig samordning mellan de båda pensionssystemen.

Beredningen har diskuterat olika alternativ för avveckling av inkomstprövningen inom folkpensioneringen. Det har därvid befunnits vara förenat med betydande svårigheter att åstadkomma en allmän sådan avveckling.

Önskemålet om slopad inkomstprövning hänför sig främst till *de kommunala bostadstilläggen*. Med den höjd som dessa numera fått inom vissa delar av landet skulle det av finansiella skäl naturligtvis vara ogörligt att avveckla bostadstilläggen genom att höja de statliga folkpensionsförmånerna så att de täckte de högsta nu utgående bostadstilläggen. Därmed skulle vidare de folkpensionärer som uppbär dessa höga bostadstillägg inte få någon förbättring av sina pensionsförmåner eller blott få en obetydlig sådan. Ej heller kan övervägas att blott slopa inkomstprövningen av tilläggen, då det uppenbarligen inte kan komma i fråga att ålägga kommunerna att utge icke-inkomstprövade pensionsförmåner. Det synes inte heller, om inkomstprövningen måste bibehållas i fråga om vissa andra folkpensionsförmåner, vara en godtagbar lösning att blott föra de kommunala bostadstilläggen utanför folkpensioneringssystemet. Därmed skulle man riskera en återgång till den olämpliga ordning, som avskaffades genom bostadstilläggsreformen och som innebar att samma inkomst medförde avdrag på olika förmåner enligt olika avdragsregler, något som i ogynnsamma fall resulterade i att en viss inkomstökning föranledde en förmånsminskning som var större än den ökade inkomsten. Om man i samband med invalidpensionsfrågans lösning kan avskaffa inkomstprövningen beträffande samtliga folkpensionsförmåner utom bostadstilläggen, torde emellertid böra omprövas huruvida dessa tillägg kan föras utanför folkpensioneringen att handhas av kommunerna helt på egen bekostnad.

Med hänsyn till det anförda vill beredningen i nuvarande läge förorda, att en avveckling av de kommunala bostadstilläggen inledes på det sättet, att pensionshöjningarna år 1960 och senare till viss del avräknas på dylika tillägg. I den mån dessa tillägg därmed inte försvinner, skulle de bibehållas inkomstprövade. Omfattningen av återstående tillägg kommer senare i vart fall att minska allteftersom kompletterande pensionssystem vinner i omfattning och förmånerna därifrån reducerar tilläggen enligt inkomstprövningsreglerna. Den närmare utformningen av en dylik partiell avveckling av bostadstilläggen anges nedan i avsnitt 9.

Inom *familjepensioneringen* blir inkomstprövningsfrågan komplicerad. Till familjepensionsförmånerna inom folkpensioneringen torde kunna räknas hustrutilläggen, änkepensionerna, änke- och änklingsbidragen samt huvudparten av de särskilda barnbidragen. För envar av dessa förmåner får spörsmålet om inkomstprövningens slopande något olika karaktär. Beträf-

fande familjepensionsförmånerna, som kommer att behandlas närmare i avsnitt 10, må här framhållas följande.

Vad först angår hustrutilläggen, så kan dessa sägas innebära att gifta kvinnor i pensionshänseende behandlas gynnsammare än ogifta kvinnor. Detta har med hänsyn till tilläggens allmänna syfte hittills accepterats med den storlek tilläggen och mannens egen folkpension f. n. har och eftersom tilläggen är inkomstprövade. Beredningen förordar i det följande att hustrutilläggen bibehållas vid ungefär nuvarande storleksordning och att inkomstprövningen kvarstår, i varje fall tills vidare.

Beträffande förmånerna av änkepensionskaraktär — änkepensioner och änkebidrag — finnes ett starkt intresse för borttagande av inkomstprövningen. Denna är ägnad att göra de änkor, som under äktenskapet inte utövat yrkesarbete, obenägna att inträda i förvärvslivet, ehuru de är fullt arbetsföra. Beredningen kommer i det följande att förorda, att förutsättningarna för erhållande av ifrågavarande förmåner ändras så att kretsen av de berättigade väsentligt utvidgas och att samtidigt förmånsbeloppen graderas så att yngre änkor utan barn får en efter viss skala reducerad förmån. I anslutning därtill förordar beredningen, att inkomstprövningen av förmånerna bör avskaffas.

Enligt beredningens mening bör i de fall, då änklingsbidrag f. n. utgår, i stället utges änklingspension, vilken förmån beredningen finner böra vara icke inkomstprövad.

Vad slutligen angår de särskilda barnbidragen bör nämnas, att beredningen i fortsättningen förordar att de bidrag, som utgår till utomäktenskapliga barn med okänd fader, föres utanför folkpensionssystemet. De bidrag åter som har karaktär av efterlevandeförmåner, dvs. som utgår på grund av att barnet förlorat sin huvudsakliga försörjare, bör enligt beredningens mening kvarbli i systemet och därvid utgå utan inkomstprövning. Dessa bidrag eller rättare sagt barnpensioner synes nämligen vara att jämställa med de nyss berörda änkepensionerna i detta hänseende. Såvitt angår inkomstprövningen på grund av den efterlevande försörjarens inkomst blir bedömningen härvid i stort sett densamma som i änkepensionsfallen. Avdraget för barnets inkomst spelar f. n. ringa roll i praktiken. Om åldersgränsen för barnet skulle höjas, torde inkomstprövning kunna fylla en större funktion, men det synes likväl inte rimligt att bibehålla inkomstprövningen endast beträffande dessa förmåner.

De återstående särskilda barnbidragen har karaktär av tillägg till försörjarens folkpension. I flertalet fall utgår dessa bidrag såsom tillägg till invalidpensioner och sjukbidrag. Beredningen har utgått ifrån, att sistnämnda båda förmåner får tills vidare bibehållas inkomstprövade, och barn-tilläggen torde böra följa huvudförmånens regler i detta avseende. Även i de fåtaliga fall, då barn-tillägg utgår som komplement till ålderspension, synes inkomstprövningen under dessa förhållanden böra bibehållas.

Vad slutligen angår inkomstprövningen inom *invalidpensioneringen* erbjuder denna såsom förut berörts vissa fördelar, när det gäller invaliditetsprövningen. Invalidiserade personer med goda arbetsinkomster kan genom inkomstprövningen uteslutas från folkpensioneringen, och de som har en mera begränsad men dock inte obetydlig arbetsinkomst får automatiskt en reducerad folkpension. Då förvärvsförmågan successivt återvänder och inkomsten därmed stiger, kan inkomstprövningen leda till en successiv minskning av folkpensionen. Å andra sidan äger vad i det föregående allmänt anförts rörande inkomstprövningens nackdelar givetvis även tillämpning i fråga om invalidpensioneringen. Då beredningen i det föregående förutsatt att invalidpensioneringen skall göras till föremål för särskilda undersökningar, finnes enligt beredningens mening ingen anledning att nu ändra inkomstprövningen inom invalidpensioneringen.

Beredningen har i fråga om avdragsreglerna övervägt att vid inkomstprövningen helt eller delvis undantaga bl. a. pensionsinkomster men därvid funnit svårigheterna att avgränsa de privilegierade inkomsterna så betydande att en sådan åtgärd inte bör komma till stånd. Beredningen, som inte finner reformen böra i övrigt föranleda någon ändring i avdragsreglerna, vill dock omnämna att — såsom närmare utvecklas i nästföljande avsnitt — en minskning av de kommunala bostadstilläggen kan behöva förknippas med viss omläggning av nu gällande principer för inkomstavrages verkställande å samtidigt utgående inkomstprövade förmåner.

Vad beredningen förordar i fråga om avveckling av inkomstprövningen av kommunala bostadstillägg och familjeförmåner skulle i förening med de åtgärder som i övrigt innefattas i reformen medföra, att — om förändringarna hade vidtagits i januari 1956 — omkring en tredjedel av dem som hade inkomstprövade förmåner skulle ha fått dessa ersatta av icke inkomstprövade sådana.

9. De kommunala bostadstilläggen

Med den nuvarande nivån för de statliga folkpensionsförmånerna har det befunnits nödvändigt att komplettera dessa med tillägg, som är avpassade efter de skiftande kostnaderna för bostad och bränsle på olika orter. Grundförmånerna har nämligen ej ansetts tillräckliga för att täcka dessa variationer i levnadskostnaderna. Denna funktion fullgöres av de kommunala bostadstilläggen, ehuru de på vissa orter till viss del även utgör komplement för höjande av pensionärernas allmänna standard.

De kommunala bostadstilläggen beslutas av vederbörande kommun, som därvid har att bestämma grunderna för deras beräkning. Tilläggen skall dock vara inkomstprövade enligt samma regler som gäller för de statliga inkomstprövade folkpensionsförmånerna.

Kommunala bostadstillägg har införts i alla rikets kommuner utom fem mindre landskommuner. Grunderna för tilläggens utformning varierar högst avsevärt och storleken av tilläggen likaså. Det kan nämnas, att bostadstilläggets maximala belopp för en ogift pensionär växlar mellan 100 kr och drygt 2 000 kr. I landskommunerna är maximibeloppen relativt blygsamma. Sålunda utgör bostadstilläggen i drygt 82 % av dessa högst 300 kr för ogift pensionär.

I följande tablå belyses hur de kommunala bostadstilläggens belopp i januari 1956 beräknats fördela sig inom olika beloppsgränser för skilda pensionärskategorier.

Kommunalt bostadstillägg kr	Antal					
	Ålderspensionärer		Invalidpensionärer		Änkepen- sionärer ³	Hustru- tilläggs- tagare
	1)	2)	1)	2)		
0— 99	2 000	8 000	2 000	600	1 400	1 700
100—199	65 000	48 000	30 000	4 500	4 400	8 100
200—299	26 000	27 000	10 000	2 800	2 500	4 800
300—399	41 000	17 000	17 000	1 900	2 700	3 000
400—499	29 000	10 000	10 000	1 300	2 000	1 800
500—599	24 000	6 000	6 000	600	1 700	1 100
600—699	21 000	4 000	8 000	400	1 500	600
700—799	12 000	3 000	4 000	300	1 000	500
800—899	9 000	2 000	3 000	200	800	300
900—999	7 000	600	2 000	100	600	100
1 000—1 099	6 000	400	2 000	—	600	—
1 100—1 199	5 800	—	2 000	—	400	—
1 200—1 299	3 200	—	1 000	—	—	—
1 300—1 399	2 600	—	1 000	—	—	—
1 400—1 499	2 200	—	800	—	—	—
1 500—1 599	1 700	—	600	—	} 900	—
1 600—1 699	800	—	300	—		—
1 700—1 799	700	—	200	—		—
1 800 och däröver	1 000	—	400	—		—
Summa	260 000	126 000	100 300	12 700	20 500	22 000

¹ Ogifta pensionärer samt gifta pensionärer, då maken ej uppbär folkpensionsförmån.

² Övriga gifta pensionärer.

³ Inräknat änkebidragstagare.

Kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen uppgick år 1955 till omkring 208 miljoner kr. Kostnaderna fördelas mellan staten och kommunerna, varvid kommunernas bidrag är avvägda efter storleken av deras skatteunderlag och varierar för de olika kommunerna mellan lägst 25 och högst 60 % av kostnaderna för tilläggen under året inom vederbörande kommun. Kommunernas andel uppgick år 1955 genomsnittligt till 58 % (120 miljoner kr).

Uppenbarligen fyller de kommunala bostadstilläggen en viktig funktion

inom den nuvarande folkpensioneringen. Tilläggen för emellertid också med sig betydande olägenheter. En av anledningarna härtill är att tilläggen avvägs på så olika bedömningsgrunder och reglerna utformats efter så skilda metoder. Tilläggen växlar sålunda avsevärt mellan närbelägna orter utan större skillnad i bostadskostnaderna. Detta har medfört opåkallade ojämnheter i folkpensionsnivån.

Höjer man nu avsevärt pensionsnivån för folkpensioneringens grundför-måner, så bör dessa i större utsträckning än hittills räcka till bestridande av kostnader för bostad och bränsle. Behovet av kommunalt bostadstillägg nedgår därvid. Detta gör att man i samband med pensionshöjningen bör överväga att låta en viss del av höjningen avräknas på bostadstillägget. Där-igenom skulle de nämnda ojämnheterna i den nuvarande folkpensionsnivån i viss mån minskas.

En annan synpunkt som talar för att pensionshöjningen kombineras med en viss avräkning på de kommunala bostadstilläggen är det ovan behand-lade önskemålet om att minska inkomstprövningens omfattning.

Även om det sålunda är önskvärt att utan dröjsmål avveckla bostads-tilläggen kan man dock ej se bort ifrån pensionstagarnas intresse av att pensionshöjningen i stor utsträckning kommer dem till godo som en real-förbättring. Detta skäl torde föranleda att man icke bör tillämpa en rigorös avräkning. Den med folkpensionsreformen avsedda förbättringen skulle eljest bli ringa eller helt utebli för de ekonomiskt sämst ställda pensio-närerna.

Det synes beredningen lämpligt, att hälften av de pensionshöjningar som sker år 1960 och senare avräknas på de kommunala bostadstilläggen.

Om den allmänna folkpensionshöjningen år 1960 blir 700 kr för en en-samstående pensionär och en avräkning sker med hälften av detta belopp, bortfaller bostadstillägget för alla sådana pensionärer med tillägg ej över-stigande 350 kr. Överstiger bostadstillägget 350 kr, kommer överskjutande belopp att kvarstå tills vidare. Höjes folkpensionen år 1960 med 410 kr för envar av två gifta pensionärer, blir effekten av nämnda avräkningsregel, att det kommunala bostadstillägget för vardera bortfaller i den mån det ej över-stiger 205 kr samt i övriga fall minskas med detta belopp. För pensions-tagare, som uppbär kommunalt bostadstillägg, blir den verkliga förbätt-ringen av pensionen minst 350 kr för ensamstående pensionär och minst 205 kr för envar av två gifta pensionärer. Uppbär pensionären inget kommu-nalt bostadstillägg, blir däremot förbättringen 700 kr resp. 410 kr. I detta sammanhang bör erinras om att den höjning av folkpensionerna, som förut-sattes komma till stånd år 1958, enligt vad nu förordats inte skall medföra någon nedsättning av kommunalt bostadstillägg, varför förbättringen jäm-fört med nuvarande förhållanden skulle bli inte oväsentligt större än nyss angivits.

Det må nämnas att en avräkning med hälften av den pensionshöjning,

som beredningen förordat skola ske år 1960, skulle, om den gjorts i januari 1956, ha medfört att omkring 240 000 kommunala bostadstillägg skulle ha upphört att utgå, under det att resten skulle ha kvarstått, ehuru givetvis med minskat belopp.

Den nu förordade avräkningsregeln resulterar i att kommunala bostadstillägg fortfarande kommer att utgå i många fall. Även om dessa tillägg genom avräkningen reducerats, kommer de likväl på åtskilliga håll att utgå med betydande belopp.

För att åstadkomma ytterligare reduktion av de kommunala bostadstilläggen kan övervägas att göra viss ändring i den ordning, vari flera samtidigt utgående inkomstprövade förmåner reduceras enligt inkomstprövningsreglerna. Då rätt föreligger till såväl tilläggs- eller änkepension eller hustrutillägg som kommunalt bostadstillägg, skall minskning ske proportionellt på bostadstillägget och den andra förmånen. Härvid skall bortses från indextillägg och standardförhöjning, som reduceras i sista hand. Om inkomstavdrag i första hand göres på bostadstillägget, faller detta bort innan reduktion sker på annan inkomstprövad förmån. Det bör framhållas, att en sådan ändring inte medför någon minskning av pensionärens sammanlagda pensionsförmåner. Uppskattningsvis kan denna ändring beräknas medföra att ytterligare cirka 5 000 bostadstillägg bortfaller. Beredningen förordar en ändring i denna riktning.

Beredningen förutsätter, att på de kvarvarande bostadstilläggen skall i övrigt tillämpas samma inkomstprövningsregler som f. n. Detta innebär bl. a. att pensioner, som kompletterar den nuvarande folkpensionen, minskar tilläggen i samma omfattning som inkomst i allmänhet. Vad nu sagts bör självfallet gälla även i fråga om framtida pensionskompletteringar till folkpensionen.

Beredningen vill understryka, att kommunerna vid fastställande av nya grunder för kommunala bostadstillägg bör iaktta återhållsamhet och ta hänsyn till den höjda folkpensionsnivå som reformen innebär.

De sålunda förordade åtgärderna beträffande de kommunala bostadstilläggen innebär, att kommunernas kostnader för dessa tillägg kommer att bli mindre än f. n. I avsnitt 13 redovisas kostnadsberäkningar härom. I avsnitt 14 beröres frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Till belysande av hur den med pensionshöjningen kombinerade avräkningen på bostadstilläggen verkar lämnas här några exempel.

Exempel 1: En ogift man har en ålderspension om 2 150 kr och ett kommunalt bostadstillägg av 650 kr eller tillhoppa 2 800 kr. År 1958 höjes pensionen med 150 kr till 2 950 kr. År 1960 sker en ytterligare höjning med 700 kr, men samtidigt avdrages 350 kr på bostadstillägget, varför sammanlagda pensionen blir 3 300 kr. Vart och ett av åren 1962, 1964, 1966 och 1968 höjes pensionen med 150 kr men samtidigt sker avdrag på bostadstillägget med 75 kr. Av höjningarna fr. o. m. år 1960, tillhoppa 1 300 kr, har då hälften

eller 650 kr avräknats på bostadstillägget, vilket sålunda bortfallit. Pensionen utgör alltså år 1968 3 600 kr, vilket innebär en nettohöjning från 1957 med 800 kr.

Om det kommunala bostadstillägget f. n. vore 350 kr i stället för 650 kr, skulle tillägget bortfalla redan vid höjningen år 1960. Nettohöjningen 1957—1968 skulle i så fall bli 1 100 kr.

För ogift pensionär, som inte uppbär något kommunalt bostadstillägg, blir den sammanlagda pensionshöjningen 1 450 kr.

Exempel 2: Två makar uppbär ålderspension med 3 440 kr och kommunalt bostadstillägg med 860 kr eller tillhoppa 4 300 kr. År 1958 höjes deras pensioner med tillhoppa 240 kr till 4 540 kr. År 1960 sker en ytterligare höjning med 820 kr men samtidigt avdrages 410 kr på bostadstilläggen, varför deras sammanlagda pension blir 4 950 kr. Vart och ett av åren 1962, 1964, 1966 och 1968 höjes pensionen med 225 kr men samtidigt sker avdrag å deras bostadstillägg med sammanlagt kr 112:50. Av höjningarna fr. o. m. år 1960, tillhoppa 1 720 kr, har hälften eller 860 kr avräknats på deras bostadstillägg, som därmed bortfallit. Makarnas pensioner utgör alltså år 1968 5 400 kr, vilket innebär en nettohöjning från år 1957 med 1 100 kr.

10. Familjepensioneringens utformning

Utformningen av familjepensioneringen blir i viss mån beroende av hur invalidpensioneringen kommer att gestaltas. Beredningen har därför inte i alla delar kunnat ta slutlig ställning härtill innan den förutsatta utredningen rörande invalidpensioneringen verkställts. Detta gäller särskilt i fråga om hustrutilläggen.

Familjepensioneringen i övrigt, som i huvudsak omfattar efterlevandeförmåner, är reglerad i tre olika lagstiftningar. Bestämmelserna om änkepensioner återfinnes i folkpensioneringslagen, änke- och änklingsbidragen regleras i lagen om bidrag till änkor och änklingar med barn och reglerna om här avsedda barnbidrag återfinnes i lagen om särskilda barnbidrag till änkor och invaliders m. fl. barn. Beredningen finner det angeläget att sammanföra och förenhetliga de olika bestämmelserna i syfte att åstadkomma en rationellare ordning. Vidare bör enligt beredningens mening förmånerna förbättras och inkomstprövningen såvitt möjligt avvecklas.

Vad angår *hustrutillägget* gäller f. n., att sådant tillägg utgår efter inkomstprövning till pensionsberättigad mans hustru under förutsättning att hon fyllt 60 år samt att makarna varit gifta minst fem år. I vissa fall kan dispensereras från dessa båda förutsättningar. Hustrutilläggets maximibelopp utgör f. n. 1 720 kr. När hustrutillägg utgår, blir mannens pension mindre, enär han erhåller pension motsvarande vad som utgår till envar av två makar i stället för den högre pensionen för ensamstående. Antalet hustrutillägg utgör f. n. 27 000.

Med den höjning av mannens pensionsnivå som beredningen förordar minskar behovet av hustrutillägg. Att behov av sådant tillägg likväl kvarstår är emellertid uppenbart. Genom inkomstprövningen blir detta tillägg nu förbehållet de familjer, vilkas behov därav är särskilt framträdande. Det allmänna önskemålet om inkomstprövningens avskaffande omfattar om ock i mindre mån även hustrutillägget, men att nu slopa inkomstprövningen bör med hänsyn till vad nyss sagts inte komma i fråga. Skulle man i samband med de av beredningen förutsatta undersökningarna rörande invalidpensioneringen finna att inkomstprövningen kan avvecklas inom övriga delar av folkpensioneringen, kan dock ifrågasättas huruvida tillräckliga skäl finnes att bibehålla hustrutillägget såsom den enda inkomstprövade förmånen. Beredningen finner på grund av det anförda, att inkomstprövningen av hustrutillägget bör kvarstå, i varje fall tills resultatet av nämnda undersökningar föreligger. För att inte försvåra den avveckling eller ändring av hustrutillägget som då kan befinnas erforderlig bör vidare enligt beredningens mening tillägget bibehållas vid det maximibelopp som följer av nuvarande regler, f. n. 1 720 kr. De pensionärsfamiljer som nu är i fråga erhåller likväl den förbättring i samband med reformens genomförande, som den förordade höjningen av mannens förmån utgör. Nyssnämnda belopp av 1 720 kr vari ingår fem indextillägg bör, om ytterligare indextillägg tillkommer under tiden till dess beslut fattas om den nya lagstiftningen, i motsvarande mån uppräknas. Av det förut sagda följer, att i samband med 1958 års standardhöjning inte bör ske någon uppräkning av hustrutillägget.

F. n. gäller att hustrutillägg utgår endast om tillägget överstiger det belopp, varmed mannens folkpension skall minskas då hustrutillägg beviljas. Denna regel förutsättes bibehållen.

Vad härefter angår efterlevandeförmånerna kan dessa systematiskt indelas i änkepensioner, änklingspensioner och barnpensioner. Därutöver kan övervägas pensioner till fränskild make. Som beredningen förut nämnt bör man vid reformen sammanföra bestämmelserna om efterlevandeförmånerna i en och samma lagstiftning samt göra dessa bestämmelser enhetligare.

I lagstiftningen bör under beteckningen *änkepension* sammanföras de änkeförmåner som regleras i folkpensioneringslagen och i änke- och änklingsbidragslagen. Den nuvarande änkepensionen utgår under förutsättning att änkan uppnått viss högre ålder vid mannens död, som regel 55 år, under det att i fråga om änkebidraget inte kräves viss ålder hos änkan vid mannens död men i stället att hon har barn under 12 år i hemmet.

Beträffande villkoren för rätt till änkepension har beredningen övervägt olika ändringar, innebärande en uppmjukning av gällande förutsättningar samt en gradering av förmånen som kan ersätta den nuvarande inkomstprövningen. Erfarenheten har visat, att änkepensionens åldersgräns i många fall kan verka hård. Då olägenheterna skulle förstoras, om pensionsförmånen höjes såsom nu överväges, är en annan utformning av åldersvillkoret

önskvärd. Att utvidga de nuvarande dispensmöjligheterna synes inte lämpligt. Därmed skulle nämligen administrationen avsevärt tyngas utan att nuvarande olägenheter övervunnes. Beredningen finner att förmånerna bör utformas efter nya och mera schematiska grunder.

Beredningen vill sålunda förordna, att full änkepension utgår till änkor, som uppnått 55 års ålder vid mannens död, samt att pensionen åt övriga änkor utgår med lägre belopp ju yngre de var då mannen avled. I sistnämnda fall bör pensionen utgå efter en skala, som spänner över ett relativt brett åldersskikt, förslagsvis 36—54 år, eftersom även änkor som vid mannens död befinner sig i dessa åldrar kan behöva ett visst ekonomiskt stöd; med stigande ålder minskas uppenbarligen möjligheterna för dessa kvinnor att välja yrke och förkovra sig i detsamma eller att få ålderstillägg till sin lön. Regeln skulle innebära att kvinna, som var 36 år då maken avled, erhåller $\frac{1}{20}$ av full änkepension; var hon då 40 år får hon $\frac{5}{20}$ och var hon 50 år får hon $\frac{15}{20}$ av full änkepension. Emellertid synes det inte rationellt att utge så små årliga pensioner som enligt angivna regler skulle utgå till änkor som var yngre än 40 år vid mannens frånfälle. För sådana änkor bör i stället pensionen utbytas mot engångsbelopp motsvarande exempelvis den pension, som eljest skulle tillkommit vederbörande under fem år.

Om änkan vid mannens frånfälle hade barn under viss ålder i hemmet, bör oavsett hennes egen ålder full änkepension utgå intill dess det yngsta barnet uppnått den fastställda åldern. Har änkan då yngsta barnet passerar åldersgränsen själv uppnått minst 36 års ålder, bör hon i fortsättningen uppbära den änkepension, som enligt vad förut sagts skulle ha tillkommit henne, om hon i stället blivit änka vid denna tidpunkt.

Vad angår åldersgränsen för barnet bör förutskickas, att beredningen i fråga om barnpensioner och barntillägg förordar att sådana förmåner skall utgå till dess barnet blir 19 år. Samma åldersgräns bör enligt beredningens mening gälla för barnet i fall då fråga är om änkepension.

En förutsättning för rätt till änkepension men däremot inte för änkebidrag är f. n., att äktenskapet bestått minst fem år. Viss dispensmöjlighet finnes dock. Huruvida detta villkor bör upprätthållas i fråga om änkepension i fall då änkan inte har barn, lämnar beredningen öppet. Liksom f. n. bör rätten att uppbära änkepension bortfalla, när änkan gifter om sig.

Med hänsyn till de olägenheter, som inkomstprövningen befunnits medföra i fråga om änkepensionsförmånerna och vilka berörts i avsnitt 8, bör denna prövning om möjligt avvecklas. För de nytillkommande grupperna av änkepensionsberättigade synes med de förutsättningar för rätt till änkepension som nyss skisserats en inkomstprövning kunna undvaras. Beredningen förordar, att änkepension framdeles utgår utan inkomstprövning.

Beträffande förmånens storlek gäller f. n. att änkepension och änkebidrag uppgår till högst samma belopp som ålderspensionen till envar av två pensionsberättigade makar. Beredningen finner inte anledning frångå denna avvägning, när det gäller att fastställa storleken av full änkepension. Denna

skulle sålunda år 1960 uppgå till 2 250 kr och därefter åren 1962, 1964, 1966 och 1968 höjas till 2 363, 2 475, 2 588 och 2 700 kr. Tillämpningen av förut angivna regler för pensionsberäkningen skulle medföra att beloppet av den lägsta årliga pensionen — som utgår till änka som var 40 år då maken avled — skulle vid slutmålet för reformen bli 675 kr.

Liksom i fråga om ålderspensionerna torde böra övervägas att år 1958 göra en begränsad höjning av änkeförmånerna, dvs. av de nuvarande änkepensionerna och änkebidragen. Höjningen bör avse ett belopp av 120 kr. Den förbättring som sker år 1960 i samband med de nya änkepensionernas införande blir då 410 kr (ett annat belopp om änkan dessförinnan har inkomstreducerad förmån).

Slutligen må nämnas, att vad som anförts i avsnitt 9 angående de kommunala bostadstilläggen äger motsvarande tillämpning jämväl då dessa utgör komplement till änkepensioner och änkebidrag.

Den *änklingspension* som nu utgår i form av änklingsbidrag enligt den särskilda lagen om bidrag till änkor och änklingar med barn är förbehållen sådana änklingar som har barn under 12 år i hemmet. Änklingsbidraget är inkomstprövat och utgår med samma belopp som änkepensionen. På grund av inkomstprövningen utgår änklingsbidrag endast i ett fåtal fall (cirka 25 i hela landet).

Enligt beredningens mening bör familjepensioneringen inom folkpensioneringen även omfatta änklingspensioner, som tar sikte på att tillgodose de fall som änklingsbidragen avser. Det torde nämligen vara ovedersägligt, att änklingar med icke vuxna barn i hemmet ofta befinner sig i ett svårt läge, eftersom den kvinnliga arbetskraft, som vanligen behövs i hemmet, ställer sig mycket kostsam. Behov av ekonomisk hjälp föreligger ofta i dessa fall. I de fall då inga barn eller endast vuxna barn finnes i hemmet synes däremot i allmänhet inte föreligga något behov av änklingspension.

För rätt till änklingspension bör alltså krävas att barn finnes i hemmet, varvid en åldersgräns av 19 år bör gälla för barnet liksom i motsvarande änkepensionsfall.

I likhet med änkepensionen bör änklingspensionen inte vara underkastad inkomstprövning. Då det kan förutsättas att änklingen normalt har större arbetsinkomst än änka i motsvarande situation, har beredningen funnit skäligt att änklingspensionens belopp sättes till hälften av full änkepension.

Det kan övervägas huruvida frånskilda kvinnor bör inom folkpensioneringens ram tillerkännas rätt till pension, då den frånskilde mannen dött. Bedömningen av denna fråga bör lämpligen anstå tills avgörande fattats rörande huvudprinciperna för ålders- och familjepensioneringen.

Vissa av de särskilda barnbidragen, nämligen de som utgår på grund av att barnet förlorat sin huvudsakliga försörjare, fullgör nu funktionen av *barnpension*. Bestämmelserna om dessa bidrag bör inarbetas i folkpensioneringslagen. De särskilda barnbidragen utgår till dess barnet fyllt 16 år. I de större pensionssystemen utanför folkpensioneringen — avseende stats- och

kommunalanställda, SPP-försäkrade m. fl. — utgår emellertid barnpension åtminstone intill 19 års ålder. Uppenbarligen har det ansetts föreligga behov av att låta barnpensionen utgå till högre ålder än 16 år. Beredningen har vid övervägande av åldersgränsen stannat för att förorda en höjning av denna gräns till 19 år. Genom en sådan åtgärd skulle det riskskydd, som betydande grupper redan har för sina barn i åldern 16—19 år, i viss mån komma befolkningen i gemen till del.

Såsom beredningen redan framhållit i avsnitt 8 bör barnpensionerna utgå utan inkomstprövning.

De särskilda barnbidragen utgår f. n. med högst 600 kr om året. I flertalet fall utgår dessa bidrag med oducerat belopp. Den allmänna pensionsförbättring, som beredningen i det föregående förordat, bör enligt beredningens mening även komma till uttryck i en viss höjning av förmånerna till efterlevande barn. Beredningen vill därvid förorda, att dessa förmåner den 1 juli 1960 höjes till 750 kr.

De särskilda barnbidrag, som utgår till utomäktenskapliga barn med okänd fader, tillhör närmast familjepolitiken och bör inte hänföras till folkpensioneringsssystemet. Dessa barnbidrag bör avskiljas från övriga barnbidrag för att administreras av barnavårdsorganen.

Återstående särskilda barnbidrag har karaktären av *barntillägg* till försörjarens folkpension. Reglerna om dessa tillägg bör inarbetas i folkpensioneringslagen. En åldersgräns av 19 år bör gälla även i fråga om barntilläggen. Såsom framhållits under avsnitt 8 bör dessa förmåner vara inkomstprövade även i fortsättningen. Det synes lämpligt att barntilläggets maximibelopp sättes lika med barnpensionen, dvs. 750 kr den 1 juli 1960.

När barnpensioner och barntillägg inarbetas i folkpensioneringslagen bör de indexregleras liksom folkpensionsförmåner i allmänhet.

Då rätt för en och samma person föreligger dels till barnpension eller barntillägg och dels till annan folkpensionsförmån (t. ex. invalidpension) bör gälla att endast endera förmånen skall utgå.

Vid utformningen av övergångsbestämmelser bör i möjlig mån beaktas behovet av stöd åt efterlevande till personer som avlidit före den nya lagstiftningens ikraftträdande.

I följande sammanställning anges antalet personer, som nu är berättigade till efterlevandeförmåner m. m., och hur många som skulle vara berättigade därtill om i stället de av beredningen förordade reglerna nu ägt tillämpning.

Enligt nuvarande regler:

Änkepension	19 500
Änkebidrag	4 500
Änklingbidrag	25
Särskilt barnbidrag	30 000
	<hr/>
	54 025

Enligt de förordade reglerna:

Änkepension	100 000
Änklingspension	8 000
{ Barnpension	40 000
{ Barntillägg	16 000
	<hr/>
	164 000

11. Invalidpensionsfrågan

Pensionsutredningen har i sitt slutbetänkande funnit sig inte böra ingå på frågan om eventuell ändring av reglerna för invaliditetsbedömningen inom folkpensioneringen utan har diskuterat invaliditetsgraderingen enbart med hänsyn till de uppgifter som den av utredningen föreslagna allmänna pensionsförsäkringen skulle fylla. Vid remissbehandlingen har bl. a. ifrågasatts, att invalidpensioneringen skulle utbrytas ur folkpensioneringen och överföras till den allmänna sjukförsäkringen.

Vid bedömningen av denna fråga torde böra uppmärksammas, att icke hela befolkningen under sin aktiva tid är sjukpenningförsäkrad samt att av de omkring 4,5 miljoner obligatoriskt sjukpenningförsäkrade medborgarna cirka 2 miljoner är försäkrade endast för grundsjukpenningen å 3 kr. Ungefär en tredjedel av dessa senare kan antagas vara självständiga företagare och cirka två tredjedelar vara i hemmet arbetande gifta kvinnor m. fl. Av de cirka 2,5 miljoner personer, som är försäkrade för tilläggs sjukpenning, är åtskilliga försäkrade ganska lågt; omkring en fjärdedel av dessa är tillförsäkrade en sjukpenning under de första 90 sjukhjälpdagarna som (inklusive grundsjukpenningen) understiger 10 kr. Härtill kommer att sjukpenningens storlek i princip skall så nära som möjligt anknyta till den aktuella årsinkomsten av tjänst. En person som blir invalid på grund av en sjukdom, som inträffar t. ex. när han skall få en anställning eller en löneförhöjning, skulle sålunda, om invalidpensionen helt ersattes med sjukpenningen från den allmänna sjukförsäkringen, kunna komma att ända till 67-årsåldern vara i sämre läge än den, som insjuknar då han är högt sjukpenningförsäkrad. Vad sålunda anförts visar, att det inte är möjligt att överföra invalidpensioneringen till den allmänna sjukförsäkringen utan att på väsentliga punkter ändra denna försäkring.

Såsom närmare framgår av det i avsnitt 15 anförda kräver den angivna frågan liksom överhuvudtaget spörsmålet om invalidpensioneringens placering i socialförsäkringssystemet ingående överväganden. Beredningen anser att särskilda undersökningar bör göras rörande detta problemkomplex, som även inrymmer bl. a. frågorna om samordningen mellan denna pensioneringsgren och övriga socialförsäkringar, invaliditetsbegreppet och inkomstprövningens avveckling. I detta läge har beredningen funnit sig böra utgå ifrån att invalidpensioneringen tills vidare kvarstår inom folkpensionssystemet och att förmånerna därvid bibehålles inkomstprövade som f. n.

Beredningen anser att den höjning, som förordas i fråga om ålderspensionerna, även bör avse invalidpensionens och sjukbidragets maximibelopp. Dessa belopp skulle sålunda år 1958 och 1960 bli 2 300 resp. 3 000 kr för ensam invalidpensionär eller sjukbidragsberättigad och 1 840 resp. 2 250 kr för envar av två förmånsberättigade makar. Hur beloppen därefter bör avvägas blir naturligtvis beroende av de fortsatta undersökningarna rörande

invalidpensioneringen. Av invalidpensionen (sjukbidraget) är f. n. ett belopp av 200 kr — grundpensionen — icke inkomstprövat under det att återstoden är beroende av inkomstprövning. Spörsmålet om eventuell ändring i fråga om grundpensionen, som utgör ett rudiment av den tidigare allmänna pensionsförsäkringen enligt 1913 års lag, torde få prövas i samband med nämnda undersökningar.

Vad beredningen anfört i avsnitt 9 rörande de kommunala bostadstillägen äger givetvis tillämpning även i fall då dessa utgår som tillägg till invalidpensioner och sjukbidrag.

12. Värde- och standardbeständighet

De av beredningen förordade folkpensionsbeloppen är närmast avvägda i nuvarande penningvärde. Detta kan föranleda att beloppen bör justeras, därest penningvärdet skulle undergå någon mera avsevärd förändring fram till den tidpunkt, då statsmakterna tar ställning till pensionsförhöjningen.

Frågan om värdebeständigheten av folkpensioneringens huvudförmåner är f. n. ordnad genom en automatisk indexreglering. Indextillägg utgår vid vissa höjningar av pensionspristalet, vars uträkning grundas på den av socialstyrelsen månatligen beräknade konsumentprisindexen. Detta system för att säkra folkpensionernas värdebeständighet har fungerat relativt tillfredsställande och bör enligt beredningens åsikt bibehållas med de modifieringar som föranledes bl. a. av de höjda grundförmånerna.

Standardbeständigheten av folkpensionerna har hittills tillgodosetts genom tid efter annan fattade beslut om standardhöjningar. Beredningen finner, att det även framdeles bör ankomma på statsmakterna att bedöma om och när tillägg till folkpensionerna erfordras för att ge pensionärerna rimlig del av den aktiva befolkningens standardhöjning. Det bör tillfogas, att de pensionsbelopp, som i det föregående angivits såsom mål för en förbättring av folkpensioneringen, enligt beredningens mening får anses innefatta den höjning av pensionsnivån som skulle följa av en standardutveckling för den aktiva befolkningen av ungefär den storlek, som allmänt sett karakteriserat det sista årtiondet.

13. Kostnader

En redogörelse för beräkningarna av de kostnader, som är förbundna med den förordade pensionsreformen, återfinnes i bilaga 1. I nedanstående uppställning sammanfattas totalkostnaderna för reformen, varvid förutsättes oförändrat penningvärde och konstant lönenivå. Som jämförelse lämnas också uppgift om de beräknade folkpensionskostnaderna för budgetåret 1957/58.

	Miljoner kronor budgetåren						
	1957/58	1958/59	1960/61	1962/63	1964/65	1966/67	1968/69
Ålderspensioneringen . . .	1 410	1 540	2 040	2 240	2 450	2 660	2 900
Familjepensioneringen . . .	100	110	300	310	320	340	350
Invaldpensioneringen . . .	290	310	390	410	430	450	470
Kommunala bostads- tillägg	240	270	120	100	80	70	60
Summa	2 040	2 230	2 850	3 060	3 280	3 520	3 780

Det må framhållas, att kostnaderna fr. o. m. budgetåret 1960/61 givetvis blir beroende av huruvida invaldpensioneringen kommer att kvarbli inom folkpensioneringen och hur invaldpensioneringen i så fall skall vara beskaffad. Vid kostnadsberäkningarna har måst förutsättas att reglerna för invaldpensioneringen förblir oförändrade utom i det avseendet, att förmånerna antages höjda i takt med ålderspensionerna.

Kostnadsökningen mellan budgetåren 1957/58 och 1960/61 blir sålunda cirka 800 miljoner kr. Häri ingår kostnaderna för den begränsade pensionshöjningen år 1958.

Det ökande antalet åldringar medför, att kostnaderna för ålderspensionerna stiger automatiskt, dvs. även om någon höjning av pensionerna inte vidtages. Sålunda kan beräknas, att av det belopp om 1 740 miljoner kr, varmed totalkostnaderna stiger fram till budgetåret 1968/69, omkring 380 miljoner kr föranledes uteslutande av att antalet åldringar ökar. Nettoökningen på grund av reformen utgör då således 1 360 miljoner kr.

Totalkostnaderna för folkpensioneringen kan för åren 1970, 1980 och 1990 under förut angivna förutsättningar uppskattas till 4 000, 4 900 resp. 5 400 miljoner kr.

14. Finansiering

Den ålderspension, som utgår till alla, samt grundpensionen från invaldpensioneringen och blindtillägget bekostas helt av staten. Samtliga dessa förmåner är icke inkomstprövade. Kostnaderna för övriga folkpensionsförmåner, dvs. de inkomstprövade förmånerna och vårdtilläggen, bestrides av staten med bidrag av kommunerna. Till statsverket inflyter folkpensionsavgifter samt avkastningen av folkpensioneringsfonden. Statens nettokostnad blir alltså beroende av de belopp, som inflyter i kommunbidrag och pensionsavgifter, ävensom avkastningen av nämnda fond. Med nuvarande finansieringsregler blir kostnadsfördelningen den att knappt en tredjedel bestrides av folkpensionsavgifter och drygt två tredjedelar av stat och kommun.

Den av beredningen förordade förbättringen av folkpensionerna kommer att medföra högst avsevärt ökade kostnader. Beredningen utgår ifrån

att kostnaderna även framdeles kommer att bestridas i huvudsak genom pensionsavgifter och allmänna medel.

Pensionsförbättringen aktualiserar emellertid vissa frågor angående folkpensionsavgiften och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Folkpensionsavgiften utgör f. n. 2,5 % av den avgiftspliktiges taxerade inkomst, varvid vissa maximeringsregler gäller. Vid utformningen av reglerna för folkpensionsavgiften i den nuvarande folkpensioneringslagen har man sökt erhålla en viss relation mellan avgiftens maximibelopp och ålderspensionens storlek. Maximibeloppet har avvägts så att avgiften i princip ger försäkringsmässig täckning för folkpensionen åt den, som erlägger maximibeloppet under största delen av den avgiftspliktiga tiden. Avgiftens ursprungliga maximibelopp av 100 kr svarade enligt denna avvägning ungefär mot ålderspensionens dåvarande belopp för ensamstående om 1 000 kr. Vid höjningarna av avgiftens maximibelopp 1953 och 1956 till 180 resp. 250 kr har man fullföljt samma tanke. I allmänhet torde det emellertid inte förekomma att en person betalar högsta pensionsavgiften under största delen av den avgiftspliktiga tiden. Så gott som alla avgiftspliktiga torde erlägga lägre avgifter i yngre år. Vidare är det verklighetsfrämmande att räkna med att pensionsbeloppen förblir oförändrade. De genomförda standardhöjningarna av folkpensionerna har visserligen hittills kombinerats med höjning av de framtida avgifterna — varvid dessa avvägts så att de även täckt de indextillägg som tillkommit sedan senaste avgiftsändring — men några retroaktiva höjningar av avgifterna har ej kunnat ske och lär inte heller ha ifrågasatts.

Med hänsyn härtill kan man särskilt i anslutning till en kraftig ökning av folkpensionsbeloppen höja pensionsavgiftens maximibelopp ganska väsentligt och ändå utgå ifrån att alla erhåller minst full valuta för sina avgifter.

Vid avvägningen av pensionsavgiftens maximibelopp får beaktas, att beredningen i det föregående förordat att ålderspensionen för ensamstående bestämmes till 3 000 kr år 1960 och därefter successivt höjes till 3 600 kr år 1968 samt att ålderspensionen för två pensionsberättigade makar därvid blir 4 500 resp. 5 400 kr. När man bedömer folkpensionsavgiftens storlek bör hänsyn vidare tagas till bl. a. det väsentligt förbättrade efterlevandeskyddet, där förmånerna icke blott höjes utan även undantages från inkomstprövning, varigenom de göres tillgängliga för alla. Skäl föreligger således att höja pensionsavgiften avsevärt. Med hänsyn till att pensionsförbättringen förutsättes ske i etapper torde även folkpensionsavgiften böra höjas successivt. En avgiftshöjning till 5 % torde under alla förhållanden vara motiverad av de förordade förmånsförbättringarna. Höjningen bör lämpligen vidtagas sålunda, att avgiften år 1959 blir 4 % och år 1961 5 %. Därest det med hänsyn till det statsfinansiella läget finnes motiverat, bör enligt beredningens mening övervägas en höjning av avgiften till 6 % under de därpå följande åren. Vid bedömningen av dessa procentsatser har förutsatts att inkomstmaximum — såsom nedan förordas — bestämmes till 15 000 kr, lika för en

ogift och två gifta. Pensionsavgiftens maximibelopp blir då 600 kr vid 4 % uttag, 750 kr vid 5 % uttag och 900 kr vid 6 % uttag.

I bestämmelserna om folkpensionsavgiften ifrågasättes i övrigt följande ändringar.

Enligt gällande bestämmelser skall pensionsavgift icke uttagas, när den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten understiger 1 200 kr. Detta belopp fastställdes år 1951. Med hänsyn till det försämrade penningvärdet och svårigheten att vid låga inkomster indriva oguldna avgifter kan en höjning av angivna gräns övervägas.

Den nuvarande minimigränsen för folkpensionsavgift sammanfaller med gränsen för deklarationsplikt. Skäl kan anföras för att så bör vara fallet även framdeles. Det bör i detta sammanhang nämnas, att 1956 års kommunalskatterevison i sitt betänkande med förslag till nya kommunala ortsavdrag (SOU 1956:41) anfört, att revisionen funnit det naturligt att deklarationspliktsgränsen höjes till 1 800 kr, om en kommunal ortsavdragsreform genomföres i enlighet med dess förslag. Revisionen har emellertid ansett, att frågan om höjning av deklarationspliktsgränsen bör prövas först när utredning föreligger om vilka åtgärder en dylik höjning påkallar i folkpensionerings- och sjukförsäkringshänseende. Därvid har revisionen framhållit att, om den föreslagna ortsavdragsreformen genomföres vid 1957 års riksdag, en ändring av gränsen för deklarationsplikten inte blir aktuell förrän tidigast vid 1959 års taxering.

Beredningen anser, att en höjning till 1 800 kr av minimigränsen för avgiften väl kan övervägas för folkpensioneringens del. Enligt beredningens åsikt bör dock frågan om en sådan höjning anstå till dess statsmakterna tagit ställning till förslaget om nya ortsavdrag och den av kommunalskatterevisonens förutsatta undersökningen verkställts rörande konsekvenserna av en motsvarande ändring inom sjukförsäkringen.

Det kan nämnas, att en höjning från 1 200 till 1 800 kr av den nedre gränsen för uttag av folkpensionsavgift skulle resultera i en minskning av det debiterade avgiftsbeloppet med uppskattningsvis 10 miljoner kr, om avgiften utgör 5 %. Det torde emellertid kunna antagas, att en betydande del av de avgifter, som nu påföres avgiftspliktiga i intervallet 1 200—1 800 kr taxerad inkomst, inte inflyter eller kan indrivas, varför nettominskningen för statsverket sannolikt skulle bli betydligt lägre.

Den höjda uttagsprocenten medför en högre avgiftströskel än den nuvarande vid den nedre gränsen för avgiftsuttaget. Skulle därtill denna gräns höjas, förstoras givetvis tröskeln ytterligare. Sättes gränsen till 1 800 kr, skulle en person med en inkomst av 1 750 kr slippa betala avgift, under det att en person med en inkomst av 1 800 kr finge erlägga 90 kr i avgift vid 5 % uttag. För att undvika denna diskontinuitet skulle erfordras att ett belopp av 1 800 kr helt undantoges från avgiftsplikt och att avgift räknades blott

på överskjutande belopp. Med en sådan ändring borde även övervägas att höja den övre gränsen för uttaget i ungefär motsvarande mån. Sådana ändringar skulle emellertid medföra en ganska avsevärd minskning av det debiterade avgiftsbeloppet. Om höjningen av den nedre gränsen från 1 200 till 1 800 kr kombinerades med avgiftsbefrielse för alla inkomster till den del de underskrider detta belopp, skulle nämligen avgifter å (5 % av cirka 5 800 miljoner kr) cirka 290 miljoner kr bortfalla, medan höjningen av den övre gränsen med 2 000 kr skulle medföra att avgiftssumman stege med endast cirka 30 miljoner kr. Nettobortfallet av avgifter skulle sålunda uppgå till omkring 260 miljoner kr.

Om den nedre gränsen skulle bibehållas vid 1 200 kr men kombineras med avgiftsbefrielse upp till detta belopp och om den övre gränsen i samband därmed höjdes med 2 000 kr, skulle nettobortfallet bli cirka 175 miljoner kr. Även om den övre gränsen höjdes betydligt mer, skulle de därigenom ökade intäkterna endast i ganska ringa mån kompensera bortfallet i botten.

Det anförda visar, att man skulle förlora väsentligt mycket mera genom att från avgiftsplikt undantaga belopp motsvarande den undre gränsen än vad man kan vinna genom en höjning av maximibeloppet. Med hänsyn till det avsevärda avgiftsbortfall som därvid skulle uppkomma kan beredningen icke förorda en sådan anordning.

Oavsett om den nedre avgiftsgränsen bibehålles vid 1 200 kr eller om gränsen höjes, synes det emellertid önskvärt att avgiftspliktiga med inkomster understigande existensminimum kan befrias från pensionsavgift i likhet med vad som gäller i fråga om inkomstskatt. År 1951 föreslogs av 1949 års uppördssakkunniga att lokal skattemyndighet icke skulle påföra folkpensionsavgift, när den avgiftspliktige på grund av existensminimum medgivits hel skattebefrielse vid inkomsttaxeringen. Detta förslag har emellertid inte genomförts, enär frågan ansetts böra prövas i ett större sammanhang (prop. 1951: 203). Enligt beredningens mening bör man överväga att genomföra förslaget i samband med den nu aktuella pensionsreformen. Därvid torde även böra övervägas att införa motsvarande befrielse från att erlægga sjukförsäkringsavgift.

Vad beträffar den övre avgiftsgränsen må framhållas följande. Enligt nuvarande regler betalar en ogift person en maximal pensionsavgift av 250 kr (2,5 % av 10 000 kr taxerad inkomst). För gift person, vars make inte har någon inkomst, liksom för en familj, där båda makarna har inkomst, är den maximala avgiften 500 kr (2,5 % av 20 000 kr taxerad inkomst). Det synes beredningen inte vara rimligt att de familjer, där mannen svarar för hela inkomsten eller huvuddelen därav och där makarna vanligen under en stor del av den avgiftspliktiga tiden har barn att draga försorg om, sålunda kan belastas med dubbelt så stor folkpensionsavgift som en ogift i motsvarande inkomstläge, vilken ej har denna försörjningsbörda.

Då beredningen i det föregående förordat att två makar, som båda är pensionsberättigade, skall erhålla 50 % högre pension än en ensamstående pensionär, kunde det måhända ligga nära till hands att maximigränsen för makarna fastställdes så att den blev 50 % högre än den ogiftes i stället för dubbelt så hög. Emellertid kan man enligt beredningens åsikt inte fästa avgörande vikt vid förmånsavvägningen under den passiva tiden, eftersom det under den avgiftspliktiga tiden inte kan förutses vilken pensionärskategori vederbörande kommer att tillhöra.

Vid övervägande av ovan anförda synpunkter har beredningen kommit till den uppfattningen, att avgiftsmaximum inte bör vara högre för två makar tillsammans än för en ogift utan lika högt i båda fallen. Den övre gränsen för avgiftsplikten torde lämpligen böra fastställas till 15 000 kr taxerad inkomst. Jämfört med nuvarande avgifter innebär en folkpensionsavgift på 5 %, att i 10 000-kronorsläget avgiftsökningen blir 250 kr både för en ogift och för två makar och i 15 000-kronorsläget 500 kr för en ogift och 375 kr för två makar.

Det kan beräknas, att beloppet av påförda pensionsavgifter enligt de av beredningen ovan förordade grunderna — inkomstmaximum 15 000 kr, lika för ogift och gifta, samt ett uttag med 4 resp. 5 % — skulle uppgå till omkring 1 000 resp. 1 250 miljoner kr, om dessa grunder gällt för de folkpensionsavgifter som inbetalas i samband med källskatten år 1957. Hur mycket folkpensionsavgiften beräknas inbringa efter de förordade höjningarna redovisas i en sammanställning i slutet av detta avsnitt.

Beredningen övergår härefter till frågan om *kostnadsfördelningen mellan stat och kommun*. Beträffande grunderna för kommunernas bidrag till folkpensionskostnaderna må hänvisas till avsnitt 2. Såsom förut nämnts lämnar kommunerna bidrag till kostnaderna för de inkomstprövade förmånerna samt vårdtilläggen, medan staten svarar för folkpensionskostnaderna i övrigt. Det kommunala bidraget har motiverats dels med att en större effektivitet skulle uppnås vid de lokala pensionsmyndigheternas prövning av folkpensionsärendena rörande de nämnda förmånerna och dels med den avlastning av kommunernas socialvårdsutgifter som föranleddes av folkpensioneringen.

I fråga om de delar av folkpensioneringen, vartill kommunerna bidrar, innebär de nu förordade åtgärderna i huvudsak å ena sidan att pensionshöjningarna i viss utsträckning avräknas på utgående kommunala bostadstillägg och att efterlevandeförmånerna göres icke inkomstprövade samt å andra sidan att invalidpensionsförmånerna höjes väsentligt men tills vidare förblir oförändrade i övriga hänseenden.

I överensstämmelse med hittills tillämpade principer för kommunernas bidragsskyldighet bör enligt beredningens mening inkomstprövningens slopande i fråga om efterlevandeförmånerna leda till att kommunerna befrias från att lämna bidrag till folkpensioneringen i denna del. Om nuvarande

regler för kommunbidragen i övrigt skulle kvarstå oförändrade, skulle kommunernas kostnader bli praktiskt taget desamma år 1960 som år 1956. Att kommunernas bidrag blir tämligen oförändrade trots avräkningen på de kommunala bostadstilläggen och sloandet av bidragsskyldigheten till efterlevandeförmånerna beror på att kommunernas bidrag till de höjda invalidförmånerna ökar i ungefärligen motsvarande mån.

Det bör framhållas, att problemet om folkpensionskostnadernas fördelning mellan stat och kommun i anledning av motioner varit föremål för riksdagens prövning så sent som år 1954 (sammansatta stats- och andra lagutskottet 1954: 1). Enligt riksdagens mening (riksdagens skrivelse nr 399) vore det icke riktigt att vid bedömande av kostnadsfördelningsfrågan endast se till kommunernas utgifter för folkpensionsändamål. Genom folkpensionernas successiva höjning hade mycket betydande utgifter för fattigvårdsändamål, som eljest skulle ha fallit på kommunerna, blivit inbesparade. Vidare kunde kommunernas utgifter för andra sociala ändamål än folkpensioneringen förväntas bli påverkade i sänkande riktning av den allmänna sjukförsäkringen. Samtliga för kommunernas ekonomi i detta avseende betydelsefulla omständigheter borde därför belysas genom en allsidig utredning, varvid särskild uppmärksamhet borde ägnas frågan rörande skiljaktigheter i fråga om kostnadsbelastningen för folkpensionsändamål de olika kommunerna emellan.

Såsom beredningen framhållit i det föregående bör invalidpensioneringen och dess placering inom socialförsäkringssystemet göras till föremål för särskilda undersökningar. Innan så skett, kan inte bedömas hur kostnaderna för invalidförmånerna skall bestridas och inte heller i vad mån en annan utformning av invalidpensioneringen kan inverka på övriga folkpensionsförmåner, till vilka kommunerna lämnar bidrag.

Den avräkning på de kommunala bostadstilläggen som nu förordas torde emellertid göra det motiverat att i förevarande sammanhang överväga en viss ändring i reglerna för kommunernas bidragsskyldighet till dessa förmåner. Som förut nämnts är kommunernas bidrag i detta avseende maximerat till 60 % av kostnaderna för bostadstilläggen inom kommunen. Nämda maximigräns uppnåddes under år 1955 av 427 av rikets 1 037 kommuner, däribland praktiskt taget samtliga städer. Till de kommuner, vilkas bidrag till bostadstilläggen sålunda ligger vid gränsen, hänför sig omkring fyra femtedelar av totalkostnaderna för tilläggen. Kommunandelen av bostadstilläggen utgör f. n. i genomsnitt 58 %. Med hänsyn till den utgiftsminskning i fråga om bostadstilläggen — omkring 90 miljoner kr budgetåret 1960/61 — som avräkningsregeln skulle medföra för kommunerna torde en höjning eller ett borttagande av maximigränsen framstå såsom motiverat. Man synes emellertid nu böra stanna vid att den 1 juli 1960 höja gränsen till 80 %. Detta kan beräknas medföra, att kommunerna budgetåret 1960/61 får betala omkring 20 miljoner kr mera till bostadstilläggen än om gränsen bibehålles oförändrad.

På grund av vad sålunda anförts anser sig beredningen inte böra förorda andra ändringar i reglerna för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun än att kommunernas bidragsskyldighet slopas såvitt angår efterlevandeförmånerna samt att maximigränsen för kommunbidraget till de kommunala bostadstilläggen höjes på sätt nyss angivits.

I nedanstående sammanställning belyses kostnadsfördelningen f. n. och vid reformens olika etapper med utgångspunkt från oförändrat penningvärde och konstant inkomstnivå.

Budgetår	Totala folkpensionskostnader miljoner kr	Folkpensionsavgifter ¹		Kommunbidrag ² miljoner kr	Fondavkastning miljoner kr	Statens nettokostnader	
		miljoner kr	andel av totalkost- naderna %			miljoner kr	andel av totalkost- naderna %
1957/58	2 040	640	31	320	30	1 050	52
1958/59	2 230	760	34	350	30	1 090	49
1960/61	2 850	1 080	38	300	30	1 440	51
1962/63	3 060	1 250	41	300	30	1 480	48
1964/65	3 280	1 250	38	300	30	1 700	52
1966/67	3 520	1 250	36	300	30	1 940	55
1968/69	3 780	1 250	33	300	30	2 200	58

¹ 4 % avgift åren 1959 och 1960; 5 % avgift fr. o. m. år 1961.

² Nuvarande ortsavdrag förutsättes. Genomföres den föreslagna ortsavdragsreformen nedgår kommunernas bidrag med omkring 20 miljoner kr.

Höjes folkpensionsavgiften till 6 % fr. o. m. år 1963 kan avgifterna beräknas uppgå till 1 330 miljoner kr budgetåret 1962/63 och 1 500 miljoner kr de följande budgetåren samt statens nettokostnader till 1 400, 1 450, 1 690 och 1 950 miljoner kr under budgetåren 1962/63, 1964/65, 1966/67 resp. 1968/69.

I detta sammanhang vill beredningen ifrågasätta huruvida inte den budgetmässiga redovisningen av folkpensioneringens inkomster och utgifter borde omläggas så att större överskådlighet vinnes. Sålunda synes böra övervägas att upprätta en särskild budget för folkpensioneringen så att i riksstaten endast återfinnes statens nettoutgifter för pensioneringen.

15. Samordningsfrågor

Redan med den nuvarande folkpensioneringen föreligger svårösta problem rörande samordningen med annan socialförsäkring och med existerande personalpensionsanordningar. De skiftande lösningar av dessa problem som finns f. n. kan inte anses i allo tillfredsställande. På vissa punkter är de i stort behov av omprövning. Om man förbättrar folkpensioneringen på sätt förordats i det föregående, kommer dessa samordningsproblem inte

blott att kvarstå utan även att öka i räckvidd, framför allt genom utbyggnaden av familjepensioneringen, och få större ekonomisk betydelse genom höjningen av pensionsbeloppen.

Om man kompletterar folkpensioneringen med en tilläggs pensionering, vare sig denna utformas i enlighet med förslagen i avd. III eller IV eller på annat sätt, kommer det att beträffande folkpensioneringen som bottenpension föreligga samma samordningsproblem som nyss berördes. Vidare uppkommer analoga eller särskilda samordningsproblem för tilläggs pensioneringens del. Det bör därvid framhållas, att samordningsproblemen beträffande folkpensioneringen (bottenpensioneringen) kommer att förbli de dominerande för lång tid framåt av den anledningen att en tilläggs pensionering och därmed de till denna knutna samordningsfrågorna inte omedelbart får full vidd utan först successivt tillväxer.

Samordning med annan socialförsäkring

Samordningen mellan folkpensioneringen samt sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna berör skyddet såväl vid invaliditet (sjukdom) som vid ålderdom och dödsfall. Såsom framgår av det föregående framlägger pensionsberedningen inte någon utarbetad lösning av frågan om invalidpensioneringens utformning, utan dess förslag har i denna del blott provisorisk karaktär. Detta medför att beredningen inte här kan ta upp problemen om samordning mellan de olika socialförsäkringsgrenarna till fullständig behandling. Beredningen vill betona att dessa problem kräver mycket ingående och tidskrävande undersökningar och överväganden.

Enligt beredningens mening är det motiverat att — ehuru några fullständiga förslag inte framlägges — här något redovisa arten av samordningsproblemen. Därvid må först beröras vissa i detta sammanhang betydelsefulla skillnader mellan de olika socialförsäkringsgrenarna. Samordningsfrågan är, såsom framhållits av socialförsäkringsutredningen i dess betänkande rörande vissa samordningsfrågor mellan folkpensionering och sjukförsäkring (SOU 1954: 33 sid. 57—58), delvis ett materiellrättsligt och delvis ett administrativt problem. Att problemet är synnerligen komplicerat beror bl. a. på att de materiella reglerna i allmänhet är uppbyggda efter vitt skilda principer. Som exempel kan nämnas, att sjukpenning och livränta är direkt beroende men invalidpension och sjukbidrag är oberoende av den sjukets inkomst av förvärvsarbete vid försäkringsfallets inträffande. Invaliditetsbegreppen (häri inräknat nedsatt arbetsförmåga vid sjukdomstillstånd) har olika innebörd. I administrativt hänseende gäller, att folkpensioneringen handhaves av pensionsnämnderna ute i kommunerna med pensionsstyrelsen som centralorgan, medan sjukförsäkringen administreras av lokal- och centralsjukkassor med geografiskt begränsade verksamhetsområden samt — såsom tillsyns- och besvärsmyndighet — av riksförsäkrings-

anstalten och slutligen yrkesskadeförsäkringen handhaves för viss tid av sjukkassorna samt i övrigt av riks försäkringsanstalten eller något av de ömsesidiga socialförsäkringsbolagen. Vid samordningsdiskussionen bör även ihåggkommas den varierande skatterättsliga behandlingen av de olika socialförsäkringsförmånerna. Sjukpenningen utgör icke skattepliktig inkomst, yrkesskadelivräntorna är i vissa fall delvis och i andra fall helt skattepliktiga och folkpensionsförmånerna är i princip helt skattepliktiga. Vidare är finansieringen anordnad på helt olika sätt för de tre socialförsäkringsgrenarna. Folkpensioneringen bekostas till en mindre del av folkpensionsavgifter och till större delen av bidrag från staten jämte visst bidrag från kommunerna. Sjukförsäkringen finansieras genom avgifter av de försäkrade samt bidrag av staten och arbetsgivarna. Yrkesskadeförsäkringen finansieras i princip genom försäkringsavgifter från arbetsgivarna. Ändring av de materiella reglerna kan medföra en överflyttning av kostnader från en socialförsäkringsgren till en annan.

Samordningsproblemen blir olika beroende på vilka socialförsäkringar som i ett visst fall sammanträffar. De därvid uppkommande frågorna skall något beröras i det följande, varvid först upptages vissa spörsmål angående samordningen mellan *invalidpensionering och sjukförsäkring*. De flesta sjukdomsfall är mycket kortvariga. Hjälpn bör därvid självfallet ges inom ramen för sjukförsäkringen. Även när fallet drar ut litet längre på tiden, synes ersättningen böra tills vidare utges från sjukförsäkringen. När fallet befinnes bli mycket långvarigt, kanske livsvarigt, aktualiseras frågan om att det skall övertas av en invalidpensionering (eller annan invaliditetsförsäkring). Samordningen mellan sjukförsäkringen och invalidpensioneringen bör då vara konstruerad så, att någon lucka i försäkringsskyddet inte uppkommer, dvs. vederbörande bör inte under någon mellantid ställas utan ersättning vare sig reellt eller enbart utbetalningsmässigt. Vidare bör man vid utformningen av samordningsreglerna söka undvika att dubbelersättning uppkommer.

Det kan nämnas att den princip, som i pensionsutredningens slutbetänkande lades till grund för samordningen mellan den allmänna pensionsförsäkringens invalidpensionering och sjukförsäkringen, nämligen två års karenstid för rätt till invalidpension, inte skulle erbjuda erforderlig garanti mot att luckor i försäkringsskyddet kunde uppkomma. Pensionsberedningen vill erinra om att socialförsäkringsutredningen i sitt nyssnämnda betänkande (SOU 1954: 33 sid. 59) antytt flera olika vägar för lösning av förevarande samordningsproblem. Att ange vilken lösning som bör väljas i den nya situation som uppstår i samband med den av pensionsberedningen förordade förbättringen av folkpensioneringen är inte möjligt innan invalidpensionsfrågan närmare penetrerats. Av avgörande betydelse blir nämligen den ståndpunkt man kommer att inta till frågan om invaliditets- och in-

komstprövningen inom invalidpensioneringen. Undersökningarna rörande invalidpensionsfrågan torde emellertid inte hinna avslutas i sådan tid att därav föranledd lagstiftning kan träda i kraft den 1 juli 1960. Man torde sålunda bli hänvisad till att bibehålla inkomstprövningen under några år därefter. För denna tid torde kunna godtagas den provisoriska lösning av problemen om samordning mellan sjukförsäkring och invaliditetsförsäkring, som på förslag av socialförsäkringsutredningen i förutnämnda betänkande beslöts vid 1955 års riksdag. Leder nämnda undersökningar till att inkomstprövningen avskaffas, bör samordningsproblemen samtidigt omprövas. En omprövning bör ske även för det fall att man inställer sig på att behålla inkomstprövningen under någon mera avsevärd tid. I administrativt hänseende torde nuvarande ordning kunna bibehållas om inkomstprövningen kvarstår under begränsad tid. Slopas däremot inkomstprövningen kan detta — i all synnerhet om något slag av tilläggs pensionering för invaliditetsfall genomföres — antagas medföra att ett annat invaliditetsbegrepp införes ävensom att en viss gradering av invalidförmånen efter invaliditetsgrad blir behövlig. Därmed blir, såsom framhålles i avsnitt 16, en ändrad organisation för invalidpensioneringen påkallad.

Vad angår frågan om samordning mellan *ålderspensionering* och *sjukförsäkring* vill pensionsberedningen endast framhålla följande synpunkter. Det kan å ena sidan göras gällande att ålderspensioneringen även vid av sjukdom förorsakad nedsättning eller förlust av arbetsförmågan bör bereda den erforderliga hjälpen. Den synpunkten vinner givetvis i styrka ju högre ålderspensionen blir. Å andra sidan kan det synas rimligt att, såvitt avser kort tids sjukdom, sjukförsäkringen ersätter bortfall av arbetsinkomst även för en ålderspensionär. Detta problem kan lämpligen övervägas i samband med undersökningarna rörande invalidpensionsfrågan.

Om pensionsreformen begränsas till den i förevarande avdelning förordade förbättringen av folkpensioneringen, saknas anledning att överväga att lösa samordningen mellan *folkpensioneringen* och *yrkesskadeförsäkringen* genom att aveckla den senare försäkringen. Samordningsproblemet synes i stället böra lösas genom att förmånen från endera försäkringen minskas så att förmånerna sammanlagt inte kan sägas innebära överförsäkring. Härvid bör skiljas mellan tidigare inträffade yrkesskadefall och sådana som inträffar efter ikraftträdandet av den nya lagstiftningen.

Beträffande de äldre fallen kan inte komma i fråga att minska de förmåner som följer av den vid tidpunkten för skadans inträffande gällande yrkesskadeförsäkringslagstiftningen. Den risk för överkompensation, som uppkommer framför allt genom att de icke inkomstprövade folkpensionsförmånerna höjes eller nya sådana förmåner (t. ex. familjepensionerna) införes, minskar successivt vid en penningvärdeförsämring, enär någon automatisk värdebeständighet inte föreligger för yrkesskadelivräntor.

Vad åter angår nya yrkesskadefall blir samordningsproblemen i någon

mån beroende av vilket slags förmån som ifrågakommer från folkpensioneringen. När fråga är om ålderspension saknas enligt beredningens mening anledning att överväga någon ändring av denna förmån i de fall, då ersättning jämväl utgår från yrkesskadeförsäkringen. Ålderspensionen bör således — i vad den är icke inkomstprövad — utgå ograverad. I den mån den förhöjes med inkomstprövade tillägg, såsom kommunalt bostadstillägg, hustrutillägg eller barntillägg, bör samordningen ske på samma sätt som f. n. nämligen därigenom att yrkesskadelivräntan i likhet med inkomst i allmänhet verkar reducerande på tillägget.

Rörande frågan i vilken utsträckning yrkesskadelivränta bör utgå i nya yrkesskadefall när ålderspension utges må framhållas följande. F. n. gäller att den som fyllt 67 år äger rätt att uppbära ålderspension vare sig han är arbetsför och har inkomst av arbete eller ej. I detta hänseende har icke ifrågasatts någon ändring. Om en ålderspensionär, som alltjämt är i förvärvsarbete, till följd av yrkesskada åsamkas förlust eller nedsättning av arbetsförmågan och därmed minskad inkomst, kan det synas motiverat att tillerkänna honom särskild ersättning därför från yrkesskadeförsäkringen. Det kunde då även vara rimligt att låta den, som fyller 67 år, vid sidan av ålderspensionen få behålla en invalidlivränta för tidigare inträffad yrkesskada. Emellertid bör i båda fallen beaktas, att ålderspensionären sannolikt skulle, även om yrkesskadan inte inträffat, ha lämnat förvärvslivet inom en inte allt för lång tidsrymd efter inträdet i folkpensionsåldern. För tiden efter det att han — oavsett yrkesskadan — skulle ha lämnat arbetslivet saknas principiellt anledning att utge yrkesskadelivränta såsom ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Så har man dock gjort sedan gammalt, även om numera ersättningen för tiden före 67 års ålder utmätas efter förmånligare regler än för tiden därefter. Höjes ålderspensionen kraftigt, torde såväl dessa synpunkter som överförsäkringshänsyn tala för en större reduktion av livräntorna efter 67 års ålder än den nuvarande minskningen med en fjärdedel. Att helt dra in invalidlivräntorna efter 67 års ålder torde emellertid inte böra komma i fråga. Dels är det ju inte sällsynt att ålderspensionärerna upp till ganska hög ålder utför visst förvärvsarbete och dels synes det rimligt att ge åtminstone någon livränta till ålderspensionärer med hänsyn till de olägenheter för livsföringen i övrigt som den av yrkesskadan orsakade invaliditeten medför.

Familjepensionsförmånerna från folkpensioneringen är f. n. inkomstprövade. Reglerna om livräntorna från yrkesskadeförsäkringen till efterlevande under 67 år har fastställts med utgångspunkt från att något sammanträffande med icke inkomstprövade folkpensionsförmåner inte varit aktuellt. Beredningen har i det föregående förordat, att inkomstprövningen av efterlevandepensionerna (bortsett från de kommunala bostadstilläggen) skall slopas. En konsekvens härav bör bli att livräntorna från yrkesskadeförsäkringen i stället blir föremål för viss reduktion, om överförsäkring skall

undvikas. Det kunde därvid anses motiverat att minska livräntan med familjepensionens hela belopp. Uppgår pensionen till högre belopp än livräntan, skulle därvid endast pensionen utgå. Om livräntan är större än familjepensionen, skulle den sistnämnda utges helt och därjämte den del av livräntans belopp som överstiger pensionen.

Emellertid har den under senare år vidtagna liberaliseringen av reglerna om efterlevandeförmåner från folkpensioneringen medfört att i vissa fall utgår såväl sådan förmån som yrkesskadelivränta. Om man skulle önska att generellt ge en merförmån vid yrkesskada, kan detta — efter mönster av en bestämmelse i 25 § yrkesskadeförsäkringslagen för ett annat sammanträffandefall — ske genom en föreskrift att t. ex. minst en fjärdedel av livräntan alltid skall utgå.

I den mån familjepensionsförmånen förhöjes genom kommunalt bostadstillägg eller barntillägg bör utgående efterlevandelivränta på samma sätt som annan inkomst verka reducerande på dylika tillägg.

Det nyss förda resonemanget har närmast avsett tiden före pensionsåldern, dvs. när livräntan sammanträffar med efterlevandeförmån från folkpensioneringen. Motsvarande synpunkter bör läggas även på de fall då änke- och änklingslivränta utgår efter 67 års ålder och sammanträffar med ålderspension.

Vad härefter angår samordningen mellan invalidpension från folkpensioneringen och yrkesskadelivränta må framhållas att, därest inkomstprövningen i fråga om invalidpensionerna kan avskaffas, det synes naturligt att livräntan reduceras i fall då yrkesskadan medför rätt även till invalidpension.

Så länge inkomstprövning bibehålles beträffande vissa folkpensionsförmåner kan det inte undgås, att reglerna om sammanträffande med yrkesskadelivränta blir komplicerade. Vad nu sagts gäller särskilt om inkomstprövningen bibehålles inom invalidpensioneringen. Sålunda bör såsom f. n. invalidlivränta på samma sätt som annan inkomst vid inkomstprövningen av folkpensionen verka reducerande på invalidpensionen i vad den är inkomstprövad. Skulle den icke inkomstprövade delen av invalidpensionen (grundpensionen) väsentligt höjas över nuvarande 200 kr, bör övervägas att låta denna minska yrkesskadelivräntan.

Samordningsproblem av i stort sett samma slag som i det föregående berörts i fråga om yrkesskadeförsäkringen föreligger beträffande de till tidigare och nu gällande yrkesskadeförsäkringslagstiftning anknutna anordningarna för ersättning vid skada, ådragen under militärtjänstgöring, civilförsvarstjänstgöring etc.

I verkligheten är samordningsproblemen mer komplicerade än som framgår av det anförda. Sålunda inverkar bl. a. följande omständigheter. Inom folkpensioneringen utgör försäkringsfallets orsak, då fråga är om invalidpension, ofta en mer eller mindre diffus blandning av olika element, som

kanske börjat framträda vid olika tidpunkter. Inom sjukförsäkringen kan försäkringsfallets orsak utgöra en liknande blandning, medan den inom yrkesskadeförsäkringen i regel utgöres av *ett* relativt påtagligt element (*ett* olycksfall, *en* yrkessjukdom). Vidare bör beaktas att yrkesskadeförsäkringen sedan gammalt ger livränta redan vid en så ringa nedsättning av arbetsförmågan som med 10 %, medan för invalidpensioneringens del hittills förutsatts en mycket höggradig nedsättning av arbetsförmågan och detta krav inte gärna kan sänkas i någon större omfattning.

Här må slutligen framhållas, att om man skulle medge förtida uttag av ålderspension vissa svårigheter uppkommer beträffande fastställandet av den tidpunkt, intill vilken invalidpension skall kunna utges, samt rörande längden av sjukhjälpstiden inom sjukförsäkringen och storleken av yrkesskadelivränta. Vid införande av möjlighet till uppskjutet pensionsuttag kommer i viss mån motsvarande svårigheter att föreligga i nämnda avseenden.

Samordning med nuvarande personalpensionering

Enligt pensionsberedningens mening saknas anledning att nu ifrågasätta att undantaga någon grupp från folkpensioneringen. Beredningen anser det uppenbart att samordningen — i vart fall i stort sett — måste gå till på det sättet att de speciella pensionsanordningarna anpassas efter den allmänna pensioneringen. Därvid är att märka att anpassningsproblem föreligger redan med nuvarande folkpensionering. I den mån den lösning av anpassningsproblemen som nu tillämpas inte anses tillfredsställande vid en väsentlig förbättring av folkpensioneringen måste det ankomma på vederbörande avtalsparter att revidera anpassningsreglerna.

Med hänsyn till att samordnings- eller anpassningsproblemen kan antagas bli väsentligt förstörade, särskilt om en obligatorisk tilläggspensionering skulle genomföras, har företrädare för 1951 års pensionsutredning deltagit i beredningens arbete. Denna utredning, vars uppdrag avser den statliga och statsunderstödda personalpensioneringen, har utarbetat en promemoria i hithörande frågor, vilken såsom bilaga 2 fogas vid detta betänkande. Utredningen, vari ingår bl. a. arbetstagarrepresentanter, är enig om innehållet i promemorian.

I promemorian förordas att för samordningen i vad den berör de i offentlig tjänst anställda skall tillämpas den s. k. bruttometoden. Enligt denna metod skall samordningen, som förutsättes grunda sig på överenskommelser med personalorganisationerna, gå ut på att personalpensioneringen i sammanträffandefallen lämnar garanti för uppnående av sammanlagda pensionsförmåner enligt ett inom denna pensionering bestämt förmånssystem. Med denna metod behöves i samband med pensionsreformen ingen risk föreligga för försämring i jämförelse med nuvarande pensionsvillkor. Bruttometoden har funnit användning bl. a. för anställda hos städer och lands-

kommuner. För att minska olägenheterna av pensioneringens splittring på två olika administrativa anordningar föreslås en utbetalningssamordning (tekniskt arbetsgivarinträde) som i första hand skulle ifrågakomma i fall, där stat eller kommun är pensionsgivare. Också andra arbetsgivare (pensionsinrättningar) skulle emellertid kunna ifrågakomma härför. I promemorian förordas vidare — till förhindrande av mera uppenbart oskäligen samordningskonsekvenser — att möjlighet hålles öppen att för särskilda grupper och personer i stället för bruttometoden tillämpa en metod med reellt arbetsgivarinträde. Enligt sistnämnda metod, till vilken motsvarighet finnes i 28 § 2 st. sjukförsäkringslagen, sker visserligen ett formellt inordnande under folkpensioneringen men vederbörande undantages från dess förmåner genom att arbetsgivaren får tillgodogöra sig folkpensionen.

Beredningen har för sin del ingen erinran mot den av 1951 års pensionsutredning förordade metoden för samordning. Det må blott framhållas, att det vid samordning enligt bruttometoden blir arbetsgivare och anställda som har att ta ställning till frågan om bruttopensionsnivån och efter vilka grunder personalpensionen skall avvägas då pensionären blir berättigad till eller redan uppbär folkpension. Därvid kan aktualiseras frågan om kompensation till de anställda för förhöjda folkpensionsavgifter.

16. Administrativa frågor och ikraftträdande

Den reformering av folkpensioneringen som beredningen behandlat i det föregående får naturligtvis konsekvenser även i administrativt hänseende. Dessa konsekvenser blir i hög grad beroende av hur frågorna om invalidpensioneringen och inkomstprövningen kommer att lösas.

Folkpensioneringens förvaltning är i betydande mån centraliserad. Beslutanderätten i pensionsärendena är dock i stor utsträckning decentraliserad till pensionsnämnderna i de olika orterna. Pensionsnämndernas medverkan är främst betingad av att inkomstprövningen liksom invaliditetsprövningen ställer stora krav i fråga om person- och ortskännedom. Samtliga ärenden rörande invalidförmåner liksom i princip även andra ärenden, där tveksamhet kan föreligga, kommer emellertid under pensionsstyrelsens prövning.

De förbättringar av folkpensioneringen varom beredningen nu framlägger direkt förslag påkallar i och för sig inga större ändringar i administrativt hänseende. Skulle emellertid inkomstprövningen avskaffas inom folkpensioneringen, torde en betydande omläggning av administrationen böra övervägas. Pensionsnämndernas arbetsuppgifter skulle då komma att i huvudsak begränsas till invaliditetsprövning och vissa civilståndsfrågor. Därest invalidpensioneringen skulle omgestaltas i väsentlig mån och en mera medicinskt betonad invaliditetsprövning införas, kan det befinnas lämpligt att förlägga denna prövning till andra organ än pensionsnäm-

derna, ev. till organ av regional karaktär. Om så sker torde knappast finnas tillräckliga skäl att bibehålla den lokala organisationen med pensionsnämnder. I samband därmed aktualiseras givetvis även en omprövning av administrationen på det centrala planet.

Såsom framhållits i det föregående har beredningen inte tagit slutlig ställning till invalidpensioneringen och inkomstprövningen. Beredningen har förutsatt, att hithörande spörsmål skall bli föremål för särskilda undersökningar. I samband därmed bör givetvis de administrativa konsekvenserna penetreras.

I avsnitt 15 har framhållits, att ifrågavarande undersökningar bör omfatta även vissa materiella samordningsproblem berörande de olika socialförsäkringsgrenarna, främst folkpensioneringen, den allmänna sjukförsäkringen och yrkesskadeförsäkringen. Det är uppenbart att även förefintliga möjligheter till en samordning på det administrativa området bör undersökas. I detta sammanhang vill beredningen framhålla, att nämnda socialförsäkringar är uppbyggda efter mycket oenhetliga linjer. Detta gäller både lokal och central administration och finansieringssystem. Beredningen anser, att översynen av socialförsäkringsadministrationen bör komma till stånd utan dröjsmål och verkställas jämsides med att arbetet på pensionsreformens närmare utformning pågår.

Den höjning av pensionsnivån som föreslås äga rum den 1 juli 1958 synes endast komma att beröra pensionsstyrelsens verksamhet och torde inte medföra något betydande merarbete. Styrelsen torde härvid kunna följa i stort sett samma rutin som vid 1953 och 1956 års standardförhöjningar av folkpensionerna. I samband med beslutet om 1958 års folkpensionshöjning torde även böra fattas erforderligt beslut om den i avsnitt 14 förordade höjningen av folkpensionsavgiften till 4 %.

Den därefter följande reformetappen torde emellertid medföra ett icke obetydligt administrativt merarbete. Särskilt reduktionen av de kommunala bostadstilläggen och ändringarna i fråga om inkomstprövningen kommer att ge anledning till omfattande omräkningar av pensionsförmånerna. Detta arbete liksom beviljande av nya familjepensioner m. m. kommer att beröra såväl pensionsnämnderna som pensionsstyrelsen och synes bli tämligen tidskrävande. Om den erforderliga lagstiftningen hinner utfärdas till den 1 juli 1959, synes sannolikt att reformen skall kunna genomföras till den 1 juli 1960. Förskjutes tiden för lagstiftningens utfärdande kan tiden för genomförandet antagas bli förskjuten i motsvarande mån.

För att lagstiftningen skall kunna utfärdas till den 1 juli 1959, förutsättes, att principbeslut i pensionsfrågan fattas senast under hösten 1957. Härutöver förutsättes, att utredning hinner verkställas om detaljutformningen av folkpensioneringen i de delar, till vilka beredningen tagit ställning i det föregående, vidare att förslag härom hinner framläggas och remiss-

behandlas samt proposition i ämnet utarbetas och behandlas av statsmakterna under tiden fram till våren 1959.

Beredningen har i den föregående framställningen förutsatt, att ifrågasvarande reformetapp hinner genomföras per den 1 juli 1960 och beräknat de olika etapptiderna i förhållande härtill.

Det bör framhållas, att beredningen inte anser sig kunna räkna med att det i det föregående berörda utredningsarbetet rörande invalidpensionering och administration kan slutföras i sådan tid att därav föranledd lagstiftning hinner genomföras redan den 1 juli 1960.

Det administrativa merarbetet för pensionsstyrelsen i samband med 1960 års reformetapp torde medföra viss begränsad kostnadsökning. Därvid förutsattes, att den maskinella utvecklingens möjligheter utnyttjas till underlättande av arbetet.

Slutligen må i detta sammanhang framhållas, att beredningen förutsatt att *pensionsstyrelsens frivilliga försäkring* alltjämt skall bestå. Huruvida den kan behöva utbyggas eller eljest reformeras torde inte kunna närmare bedömas förrän statsmakterna tagit ställning till de frågor om tilläggs-pensionering som upptagits i samband med beredningens arbete.

AVDELNING III

Författningsreglerad påbyggnad av bottenpensioneringen

17. Allmänna synpunkter

Av avd. I framgår att *ordföranden herr Eckerberg* samt *ledamöterna herrar Almgren, Kellgren och Nordenskiöld* anser, att inom folkpensioneringens ram bör finnas en obligatorisk tilläggs-pensionering för löntagare ävensom en frivillig tilläggs-pensionering. Riktlinjerna för det sålunda förordade tilläggs-pensioneringssystemet samt motiveringen därför anges i denna avdelning.

Enligt pensionsutredningens förslag skulle den vid sidan av folkpensioneringen gällande obligatoriska pensionsförsäkringen i princip grundas på alla slag av inkomster och den försäkringsmässiga pensionen sålunda tillkomma alla inkomsttagare. Under remissbehandlingen har förslaget tillstyrkts av allenast ett fåtal remissorgan. Man har emellertid i ett stort antal remissyttranden ansett, att en obligatorisk pensionering av löntagarna borde komma till stånd, eller inte ställt sig avvisande mot en sådan anordning. I åtskilliga remissyttranden har framhållits, att en sådan tilläggsförsäkring borde vara nära samordnad med folkpensioneringen.

Av vad förut anförts torde framgå, att ett betydande antal löntagare äger rätt till tjänstepension vid sidan av folkpensionen. Detta gäller i stor utsträckning tjänstemännen, medan arbetarna i betydligt mindre omfattning erhållit pensionsrätt. Pensionsförmånerna är vidare av mycket olika beskaffenhet. På tjänstemannasidan har de i många fall nått en relativt gynnsam nivå men även här är de mycket splittrade med olika utformning för skilda företag och branscher. På arbetarsidan är, där pensioner förekommer, dessa som regel mycket blygsamma och säkerheten för lämnade utfästelser mindre. De enda större grupper, för vilka enhetliga pensionssystem med i stort sett goda förmåner uppbyggts, är de stats- resp. kommunalanställda. Det system som gäller för dessa grupper medför även en viss följsamhet till värde- och standardutveckling, medan anpassning i detta hänseende i mycket ringa utsträckning innefattas i de pensionssystem som förekommer inom det privata näringslivet.

Från löntagarnas sida har det ansetts naturligt att pensionerna, i den mån de går utöver en rimlig minimistandard, ställes i viss relation till de inkomstförhållanden som gällt för vederbörande såsom aktiv. I detta avseende är såsom nedan framhålles behoven ej lika enhetliga för de självständiga företagen.

Vid ett ställningstagande till frågan hur ett efter den tidigare inkomsten differentierat pensionsskydd bör utformas kan olika principiella synpunkter framhållas. Å ena sidan har i remissyttrandena över pensionsutredningens förslag gjorts gällande, att samhället ej bör befatta sig med annat än att garantera varje medborgare ett visst måttligt minimiskydd i pensionshänseende och att vad som därutöver krävs för ett tillfredsställande skydd bör lämnas till de enskilda individerna eller parterna på arbetsmarknaden att avgöra och ordna. Å andra sidan har framhållits, att frågan om samhällets medverkan icke kan göras till en principfråga, utan att denna fråga främst gäller hur ett för olika samhällsgrupper erforderligt pensionsskydd lämpligast kan uppnås. Den sistnämnda synpunkten synes vara av avgörande betydelse.

Det bör här erinras om att samhället i andra avseenden, exempelvis i fråga om trygghet mot inkomstbortfall vid sjukdom och yrkesskada, icke ansett hinder föreligga mot att lagstiftningsvägen anordna en försäkring för förmåner som differentierats efter inkomst. För den enskilde löntagaren måste det vara vida svårare att själv skapa ett tillfredsställande pensionsskydd vid ålderdom, död eller invaliditet än att trygga försörjningen vid mera kortvarig sjukdom. Pensioneringen är nämligen normalt av långtidskaraktär och kräver därför, i motsats till sjukförsäkringen, sådana anordningar som endast kan åstadkommas genom planering på längre sikt.

Skulle till parterna å arbetsmarknaden överlämnas att avtalsvägen besluta rörande pensioneringen, kan befaras, att pensionssystemen skulle få en mycket splittrad karaktär med olika utformning för skilda företag och branscher. Erfarenheten från gällande pensionssystem pekar i denna riktning. Vidare bör framhållas att trots den utbredning, som arbetsmarknadens organisationer har, icke obetydliga grupper står utanför de fackliga organisationerna eller arbetsgivarsammanslutningarna.

I detta sammanhang bör framhållas, att i den mån pensioneringen ordnas efter likartade grunder för alla löntagare, så blir det lättare för en anställd att byta anställning eller att övergå till verksamhet som självständig företagare utan att hänsyn till pensionen behöver inverka. Ur samhällets synpunkt måste det anses betydelsefullt, att en önskvärd omställning av arbetskraft inte skall påverkas av pensionsförhållandena.

På längre sikt bör det även vara en fördel ur administrativ synpunkt, att ett pensionssystem skapas som endast i relativt ringa omfattning tarvar kompletteringar genom den enskildes eller hans arbetsgivares försorg. Å andra sidan torde inget pensionssystem, hur fullkomligt det än kan synas vara, onödiggöra alla kompletteringar med hänsyn till speciella yrkesgruppers ställning. Detta kan gälla både i fråga om pensionsålder och andra förmåner.

De hittillsvarande pensionssystemen inom det privata näringslivet har endast i mycket ringa utsträckning löst frågan om värdebeständighet av pen-

sionsförmånerna. Denna fråga, som under senare tid kommit att tilldra sig ökad uppmärksamhet med hänsyn till osäkerheten i penningvärdeutvecklingen och de erfarenheter som inte minst efterkrigstiden fört med sig, låter sig lättast lösas inom ramen för ett obligatoriskt system, byggt i första hand på fördelningsteknikens grundval. Införande av värdebeständighet i ett frivilligt system av stor omfattning kräver åtgärder inom den ekonomiska politiken, vilkas verkningar inte kan bedömas, samt föranleder ingrepp på många lagstiftningsområden.

De nu anförda skälen för anordnande av en obligatorisk påbyggnad av den bottenpensionering, som den i avd. II förordade pensioneringen får anses utgöra, är så starka i vad avser löntagarna, att frågan om en sådan påbyggnad för deras vidkommande nu bör lösas. Detta synes enklast kunna ske genom införande av en obligatorisk tilläggpensionering inom folkpensioneringens ram.

En begränsning av den obligatoriska tilläggpensioneringen till att avse löntagare kan motiveras med att en mycket betydande del av de självständiga företagarna innehar tillgångar i form av fastigheter eller rörelse, som ger avkastning även då vederbörandes egen arbetsinsats minskas eller upphör. Det torde också ofta förhålla sig så att företagarna finner det förmånligare att i sin rörelse investera vad som motsvarar de pensionsavgifter, som skulle uttagas av dem i ett obligatoriskt system, än att erlægga dessa medel till pensionssystemet. Till vad nu sagts kommer att det kunde bli svårt att av vissa mindre företagare uttaga de premier, som skulle vara erforderliga för att täcka kostnaderna för deras obligatoriska försäkring. Med hänsyn till att ett behov av en pensionsförsäkring utöver bottenförsäkringen föreligger hos ett inte obetydligt antal företagare bör dock inom försäkringssystemet inrymmas en frivillig pensionsförsäkring. Denna måste emellertid begränsas relativt starkt i fråga om förmånernas storlek, om staten skall garantera värdebeständigheten av dessa, något som synes önskvärt. Därest det skulle visa sig att nämnda och andra anordningar för frivilliga påbyggnader av bottenpensioneringen inte skulle komma att utnyttjas i behövlig omfattning, torde frågan om införande av samtliga företagare eller vissa grupper företagare i den obligatoriska pensionsförsäkringen framdeles få upptagas till förnyat övervägande.

Det i denna avdelning framlagda principförslaget innebär sålunda att inom folkpensioneringens ram anordnas *dels* en obligatorisk tilläggpensionering för löntagare och *dels* en frivillig tilläggpensionering avsedd för förvärvsarbetande i andra fall. Genom att de nuvarande folkpensionsförmånerna samtidigt förbättras på sätt i avd. II föreslagits kommer tjänstepensioneringsfrågan att lösas mera långsiktigt för löntagare jämsides med att pensionsförhållandena förbättras även för andra nuvarande och framtida pensionärskategorier.

I avd. II har närmare berörts förbättringar i olika avseenden av den nu-

varande folkpensioneringen. Inrättar man en obligatorisk tilläggs pensionering inom folkpensioneringens ram, kommer folkpensioneringen i dess hitillsvarande bemärkelse att tjäna som en bottenpensionering i det nya systemet. De i avd. II anförda synpunkterna kommer att i stort sett äga giltighet även beträffande nämnda bottenpensionering. Emellertid bör vissa speciella synpunkter anläggas på en sådan bottenpensionering.

Det kan måhända göras gällande att bottenpensionsbeloppen inte behöver fastställas lika högt om man har en obligatorisk tilläggs pensionering för löntagare som om man inte har en sådan. Tilläggs pensioneringen kommer nämligen att omfatta inte endast dem som är löntagare vid den tidpunkt, då de upphör med sitt förvärvsarbete, utan även dem som tidigare i någon mera betydande omfattning varit anställda hos annan. I själva verket torde flertalet av de självständiga företagen åtminstone någon tid ha haft arbetsanställning. Även en del av de hemarbetande kvinnorna blir i anledning av tidigare lönearbete berättigade till tilläggs pension. Alla änkor efter män, som omfattas av tilläggs pensioneringen, kommer att få sin änke- eller ålderspension höjd på grund av nämnda pensionering. De i avd. II förordade pensionsförmånerna synes emellertid inte vara högre än att de bör utgå även om en obligatorisk tilläggs pensionering genomföres. Det bör härvid bemärkas att denna tilläggs pensionering inte kan antagas vinna avsedd effektivitet förrän ett flertal år förflutit efter pensionsreformens genomförande.

Beredningen har i avd. II förordat, att folkpensionen skall vara 50 % högre för två pensionsberättigade makar tillsammans än för en ensam pensionär. Vid reformens slutmål skulle sålunda den ensamme få 3 600 kr och vardera maken 2 700 kr. Otvivelaktigt skulle det innebära vissa fördelar, om nivån för bottenpensionen kunde göras oberoende av civilståndet så att gift och ogift finge lika stor pension. Det sammanlagda beloppet av bottenpension och tilläggs pension kommer nämligen att uppfattas såsom en tjänstepension, och det kunde te sig naturligtast att denna vore lika stor oavsett om pensionärens make också har pension. Proportionen mellan summan av pensionerna till två makar, av vilka endast den ene haft lönearbete, och summan av pensionerna till två personer, som båda haft sådant arbete, skulle också bli något mera tillfredsställande, om man kunde ge alla pensionärer lika stor bottenpension. Då det gäller egenpensioner skulle man helt slippa ifrån den synnerligen grannliga prövningen huruvida makar skall betraktas såsom ogifta eller huruvida ogifta personer skall betraktas såsom gifta. Trots de nu anförda skälen för en omläggning av bottenpensioneringen, torde en sådan omläggning inte böra företagas i samband med den nu ifrågavarande pensionsreformen. Det är nämligen tydligt att de ensamstående pensionärer, som inte blir berättigade till tilläggs pension eller till endast en obetydlig sådan, skulle få en alltför låg pension, om de erhöles endast hälften av den för två makar beräknade pensionen. Det torde inte heller vara tillrådligt att i detta hänseende införa olika regler för olika inkomstlägen. Däremot

bör man — såsom diskuterats i avsnitt 7 — betrakta det merbelopp, som en ensam pensionär erhåller, inte som en beståndsdel av pensionen utan som en förhöjning av densamma, vilken förhöjning faller bort när den andre maken får pension.

Så snart man önskar påbygga bottenpensionen med en tilläggs pension, blir frågan om inkomstprövningens avskaffande aktuell. En tilläggs pension av nu åsyftat slag synes nämligen inte böra vara inkomstprövad, och det synes inte tilltalande att det icke inkomstprövade tillägget skall utgå såsom komplettering till en helt eller väsentligen inkomstprövad förmån. Emellertid kan svårigheterna att omedelbart avskaffa inkomstprövningen medföra att den berörda olägenheten måste accepteras i viss utsträckning.

Det synes naturligt, att samma pensionsålder tillämpas i den obligatoriska tilläggs pensioneringen som i bottenpensioneringen. Även den av beredningen i avsnitt 7 förordade möjligheten att uppskjuta pensionsuttaget bör föreligga, varvid den totala pensionen bör höjas med $\frac{1}{3}$ % för varje månad varmed uppskov äger rum.

18. Pensionsgrundande inkomst

Pensionsutredningens slutliga förslag till allmän pensionsförsäkring innebär, att alla slag av inkomster under den aktiva tiden skulle utgöra grund för en försäkringsmässig pension. Alla kategorier av inkomsttagare skulle alltså bli försäkrade för en pension utöver folkpensionen. Denna pension skulle emellertid inte vara konstruerad såsom en direkt påbyggnad av folkpensionen utan i materiellt avseende vara en helt fristående förmån.

Den i föregående avsnitt förordade obligatoriska tilläggs pensioneringen bör däremot avse allenast inkomst av tjänst hos annan. Detta är inte riktigt detsamma som att den skall avse enbart löntagare. Tilläggs pensionen kommer nämligen att utgå även till företagare, husmödrar och andra, om de tidigare i egenskap av anställda förvärvat pensionsrätt eller i viss omfattning vid sidan av sin egentliga verksamhet ägnat sig åt arbete för annans räkning. Den förordade tilläggs pensioneringen synes likväl kunna rubriceras såsom en tilläggs pensionering för löntagare.

Vid utformningen av tilläggs pensioneringen kommer i första hand in spörsmålet vilka inkomster som skall hänföras till inkomst av tjänst och sålunda vara pensionsgrundande.

Inom den allmänna sjukförsäkringen tillämpas i princip det civilrättsliga arbetstagarbegreppet vid avgörandet av vad som skall anses utgöra inkomst av tjänst. Detta innebär bl. a., att inkomster av stadigvarande eller tillfälliga uppdrag såsom styrelseuppdrag, kommunala förtroendeuppdrag, uppdrag att göra bouppteckning o. d. inte medräknas. Till inkomster av tjänst hänföres däremot vid inkomstbeskattningen såväl lön som inkomst av olika slags uppdrag och av tillfälligt bedriven vetenskaplig, konstnärlig eller där-

med jämförlig verksamhet. Även pension, livränta, undantagsförmån och periodiskt understöd likställes där med inkomst av tjänst. Både sjukförsäkringens och inkomstbeskattningens regler i förevarande avseende skiljer sig från de inkomstbegrepp, som ligger till grund för statlig, kommunal och privat pensionering. I de statliga och kommunala pensionssystemen blir pensionen sålunda i stort sett beroende av vilken med pensionsrätt förenad tjänst man har vid avgången. Likartade förhållanden är vanliga inom den privata pensioneringen, även om man där ofta i rätt väsentlig utsträckning bortser från löneändringar som skett efter viss ålder. För alla de nämnda pensionssystemen är ett gemensamt drag att hänsyn inte tages till sådana inkomster som övertids- och vikariatsersättningar eller inkomster av bisysslor. Dessa inkomstslag innefattas emellertid under såväl sjukförsäkringens som skattelagstiftningens begrepp inkomst av tjänst.

Inom yrkesskadeförsäkringen är det civilrättsliga arbetstagarbegreppet avgörande för tillhörigheten till den obligatoriska försäkringen.

Det vore i och för sig lämpligt om förmåner m. m. inom de olika socialförsäkringsgrenarna kunde grunda sig på samma tjänsteinkomstbegrepp. Såvitt gäller sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna synes det inte möjligt att frångå det civilrättsliga arbetstagarbegreppet utan att konsekvenser av icke önskvärd natur uppkommer. Med hänsyn härtill bör helst det civilrättsliga arbetstagarbegreppet användas även inom tilläggs pensioneringen. Frågan härom bör emellertid bedömas i samband med frågan om vilket system som av administrativa skäl bör väljas för pensioneringens finansiering och den pensionsgrundande inkomstens beräkning.

Vid finansiering med en kollektiv arbetsgivaravgift, vilket föreslås i det följande, blir det möjligt och — med hänsyn till de betydande administrativa fördelar som härigenom kan vinnas — lämpligt att begagna det civilrättsliga arbetstagarbegreppet i fråga om avgiftsberäkningen (se härom närmare i avsnitt 29). Detsamma skulle gälla beträffande den pensionsgrundande inkomsten under förutsättning att man tillämpar ett pensionsklasssystem av samma art som sjukpenningklasssystemet i den allmänna sjukförsäkringen. Ett sådant klassystem skulle emellertid i alltför hög grad avvika från alla hittills tillämpade typer av tjänstepensionering. Sålunda skulle en mycket liten inkomständring i gränsskiktet mellan två klasser föranleda en ökning eller minskning av den pensionsgrundande inkomsten, som ej svarade mot inkomständringen. Det kan vidare nämnas, att ett pensionsklasssystem skulle medföra administrativa fördelar av betydenhet endast om det helt samordnades med sjukpenningklasssystemet. Detta skulle emellertid kräva omfattande ändringar i sjukförsäkringen. Med hänsyn till det anförda kan ett pensionsklasssystem inte förordas.

Det är under alla förhållanden nödvändigt att helst årligen erhålla uppgifter om den inkomst som skall grunda rätt till pension. Att ålägga arbetsgivarna denna uppgiftsskyldighet synes inte böra ifrågakomma. Uppgif-

terna bör sålunda lämnas av de försäkrade själva. Det bör erinras om att tilläggspensioneringen förutsattes i sin helhet finansierad genom en kollektiv arbetsgivaravgift. Då rätten till pension inte ger upphov till en personlig betalningsskyldighet för den försäkrade, kan han bli benägen att uppge för hög inkomst för att därigenom förskaffa sig en högre pension. Eftersom han däremot i regel inte kan antagas uppge för hög inkomst till inkomsttaxeringen, torde man lämpligen böra gå tillväga antingen så, att uppgifterna för beräkningen av pensionsgrundande inkomst hämtas ur självdeklarationen eller så att den försäkrade i samband med självdeklarationen avger en särskild uppgift om den pensionsgrundande inkomsten som sedan kontrolleras mot självdeklarationen. Båda alternativen förutsätter att bruttoinkomster och avdrag, som skall beaktas vid bestämmandet av den pensionsgrundande inkomsten, lätt kan återfinnas i självdeklarationen. De anförda omständigheterna bör bli avgörande för valet av vilken inkomst som skall vara pensionsgrundande. I detta avseende bör därför det skattemässiga begreppet inkomst av tjänst begagnas, med undantagande dock av pension, livränta, undantagsförmån och periodiskt understöd. Det blir då inte samma tjänsteinkomstbegrepp för avgifts- och pensionsberäkningen. Detta är givetvis inte helt tillfredsställande men synes inte behöva föranleda några större betänkligheter, eftersom begreppen i det väsentliga sammanfaller och arbetsgivaravgiften föreslås ha kollektiv karaktär.

Den förordade lösningen medför att underlaget för tilläggspensioneringen för ett stort antal personer blir större än det pensionsunderlag, som skulle gälla vid en tjänstepensionering av nu gängse typ. Detta förhållande, som bör observeras vid bedömande av den pensionsnivå mot vilken man siktar, innebär en fördel för åtskilliga pensionsberättigade.

Nyss har berörts frågan om vilka inkomstslag som bör beaktas vid tilläggspensioneringens utformning. Däremot har inte tagits ställning till i vilken utsträckning ifrågasvarande inkomster skall vara pensionsgrundande och föranleda avgifter.

Såsom pensionsgrundande inkomst synes böra räknas endast den inkomst av tjänst som vederbörande åtnjuter under år, då han uppnår minst 16 och högst 65 års ålder. Det kunde måhända vara önskvärt att låta även inkomst, som åtnjutes under det år vederbörande fyller 66 år, vara pensionsgrundande. Detta skulle emellertid medföra, att en efterkontroll måste verkställas av samtliga ålderspensioner och att pensionerna skulle behöva omräknas i alla de fall, då inkomsten under det sextiosjätte året kunde tänkas påverka pensionsbeloppen.

Ur administrativ synpunkt skulle det givetvis vara enklast om man kunde helt undvara minimi- och maximigränser för den pensions- och avgiftsgrundande löneinkomstens beräkning. Därest den pensionsgrundande inkomsten, såsom i det följande förordas, icke omfattar viss bottenlöneinkomst och ej heller löneinkomst över ett visst maximibelopp, synes

det svårt att undvara sådana gränser även för den avgiftsgrundande inkomsten.

Då folkpensioneringen här förutsättes innefatta både en botten- och en tilläggspensionering, kunde det övervägas att — såsom föreslagits i pensionsutredningens principbetänkande — låta bottenpensioneringen i pensionshänseende kompensera inkomster intill ett visst belopp. Inkomster ovanför detta belopp skulle då kompenseras genom tilläggspensioneringen. Genom att fastställa gränsbeloppet så, att bottenpensionen utgör samma andel därav som den kompensationsprocent man stannar för inom tilläggspensioneringen, kan man få en enhetlig kompensationsgrad i alla inkomstlägen över gränsbeloppet. Är exempelvis bottenpensionen 3 000 kr och åsyftar man en kompensationsgrad av 60 % i tilläggspensioneringen, bör följaktligen gränsbeloppet fastställas till 5 000 kr. (3 000 kr utgör 60 % av 5 000 kr.) För en person med en lön av 15 000 kr blir sålunda hela pensionen 9 000 kr, varav 3 000 kr utgör bottenpension och 60 % av inkomsten över gränsbeloppet, dvs. 60 % av 10 000 kr = 6 000 kr, är tilläggspension. Hela pensionen utgör då 60 % av totalinkomsten.

Med den angivna konstruktionen blir kompensationsgraden alltid 60 % när det gäller inkomster som överstiger gränsbeloppet, men i fråga om inkomster under gränsbeloppet blir kompensationsgraden större ju lägre inkomst man haft. Att kompensationsgraden blir högre i inkomstlägena under gränsbeloppet står i samklang med sociala synpunkter. Den som haft en låg inkomst har uppenbarligen svårare att reda sig på en pension, som utgör en viss andel av denna inkomst, än den som haft en god inkomst och får disponera en pension, som utgör samma procentuella andel av denna höga inkomst.

Sociala skäl talar å andra sidan för att en större kompensationsgrad bör tillämpas även på personer i något högre inkomstlägen än de som markeras av det nyss angivna gränsbeloppet. Detta syfte kan emellertid inte uppnås utan att man modifierar den angivna konstruktionen. Olika möjligheter till modifikationer har undersökts. Därvid har den konstruktion befunnits mest ändamålsenlig, som närmare angives i avsnitt 19. Gemensamt för denna konstruktion och den nyss beskrivna är, att en viss botteninkomst inte skall vara pensionsgrundande.

Minimigränsen för den pensionsgrundande inkomsten bör placeras så att alla inkomster, som ligger ovanför gränsen, blir föremål för taxering. Eljest skulle man utan vidare kunna uppge fiktiva inkomster för att därmed skaffa sig pensionsrätt. Skulle gränsen fastställas så lågt att även inkomstbelopp, som inte föranleder skyldighet att avgiva allmän självdeklaration, blir pensionsgrundade, bleve det vidare inte möjligt att vinna de administrativa fördelar, som ett utnyttjande av taxeringsmaterialet medför för tilläggspensioneringen. Med beaktande av dessa synpunkter och med hänsyn till den av beredningen i det föregående förordade storleksordningen av bottenpen-

sionen förordas, att minimigränsen för den pensionsgrundande inkomsten fastställs till 3 000 kr. Denna gräns bör såsom närmare utvecklas i avsnitt 21 följa förändringarna i penningvärdet men inte standardutvecklingen.

Pensionsutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit, att i princip inkomster i vad de överstiger 30 000 kr inte skall medföra rätt till pension. En *maximigräns* för den pensionsgrundande inkomsten bör fastställas i tilläggs-pensioneringen, vilken gräns bör vara rörlig med hänsyn till penningvärde-utvecklingen men ej efter standardutvecklingen. En sådan gräns vid 30 000 kr kan visserligen förefalla hög vid det nuvarande löneläget men synes vara godtagbar med hänsyn till att gränsen inte automatiskt förändras vid standardändringar samt till att den reallöneutveckling, som förekommit det senaste årtiondet, inte kan antagas ha nått sin kulmen.

Det må erinras om att motsvarande *maximigräns* inom sjuk- och yrkes-skadeförsäkringarna ligger vid 15 000 kr. Denna gräns är inte indexreglerad. Fastställs en indexreglerad *maximigräns* vid 30 000 kr inom tilläggs-pensioneringen, lär detta inte kunna undgå att påverka de båda nämnda försäkringarna. Denna fråga sammanhänger nära med övriga frågor om samordningen mellan socialförsäkringsgrenarna. De samordningsfrågor som aktualiseras av en obligatorisk tilläggs-pensionering beröres närmare i avsnitt 28.

Det förordas sålunda att utöver en bottenpension, utformad efter de i avd. II angivna principerna, skall utgå en tilläggs-pension, som grundas på löneinkomster till den del de under ett kalenderår ligger mellan nyss angivna indexreglerade *minimi-* och *maximigränser* om 3 000 resp. 30 000 kr. Gränserna bör i fråga om makar tillämpas på den inkomst som var och en har.

Pensionssystemet kan konstrueras så, att inkomstgränser och förmåner inte anges till beloppen utan uttryckes såsom viss andel eller mångfald av ett *basbelopp*. Detta kan lämpligen fastställas till samma belopp som *minimigränsen* för den pensionsgrundande inkomsten, dvs. till 3 000 kr. Därvid kan *minimigränsen* anges vara lika med *basbeloppet* och *maximigränsen* anges vara tio gånger *basbeloppet*. Fördelarna med detta system, som närmare utvecklas i avsnitten 20 och 21, ligger bl. a. däri, att endast *basbeloppet* behöver indexregleras för att samtliga därtill anknutna belopp skall följa indexändringarna.

19. Tilläggs-pensionens storlek

Vad i nästföregående avsnitt anförts innebär, att årsinkomst av lönearbete blir pensionsgrundande i vad den överstiger 3 000 kr, därvid dock inkomst-belopp överstigande 30 000 kr inte medräknas.

Tilläggs-pensionens storlek kan självfallet inte fastställas utan att man beaktar storleken av bottenpensionen. Man bör sålunda tillse att summan

av botten- och tilläggspensionen ger en totalpension av den önskade storleken. I avsnitt 18 har framhållits att totalpensionen i de lägre inkomstlägena bör vara procentuellt sett större än i de högre. Avvägningen bör dock ske så att en godtagbar pensionsnivå framkommer inte blott i de lägre utan även i de högre inkomstlägena. Eljest blir det nödvändigt att i högre inkomstlägen regelmässigt komplettera den obligatoriska pensioneringen genom frivilliga anordningar.

Med beaktande av de regler, som nu tillämpas inom de mera tillfredsställande pensionssystemen, och de grunder för pensionsberäkningen, som i övrigt förutsättes i fråga om förevarande tilläggspensionering, synes lägre kompensationsgrad än 65 % inte böra väljas. Visserligen kan göras gällande att, om den pensionsgrundande inkomsten fastställes enligt vad förut förordats, denna ofta blir avsevärt större än de löner, som nu lägges till grund vid pensionsberäkning, och att en 65 %-regel därför ibland kan ge betydligt högre kompensationsgrad än vad som nu är vanligt. Det bör emellertid förutskickas, att beräkningen inte skall bygga på den försäkrades slutlön utan på hans medellöneinkomst för vissa år. I ett samhälle med stigande standard kommer medellönen ofta att vara lägre än slutlönen. Detta leder inte sällan till att, om man jämför pensionen med slutlönen, kompensationsgraden i realiteten blir mindre än som framgår av nedanstående uppställningar. Detta måste beaktas vid jämförelser med nu förefintliga pensionssystem.

Vid tilläggspensionsberäkningen tages här till utgångspunkt medellöneinkomsten utan avdrag för pensionsavgifter. Vidare beaktas vid beräkningen av totalpensionens storlek endast den bottenpension, som tillkommer den ena av två pensionsberättigade makar. Härvid torde man böra utgå från det belopp av 2 700 kr för vardera maken, vilket enligt vad i avd. II sagts bör utgöra slutmålet för pensionsreformen. Här bortses sålunda från den i avsnitt 17 omnämnda förhöjningen av bottenpensionen för pensionär, som inte har pensionsberättigad make.

Från de nämnda utgångspunkterna förordas att tilläggspensionsprocenten i princip fastställes till 50 men att tilläggspensionen i behövlig omfattning utfylles så att summan av bottenpension och full tilläggspension inte underskrider 65 %. Detta innebär, att tilläggspensionen utgår med 50 % av medellönen i vad denna överstiger basbeloppet (3 000 kr) men att totalpensionen, om den enligt denna regel skulle bli mindre än 65 % av hela medellönen, bestämmes till 65 % av medellönen.

Med utgångspunkt från en bottenpension om 2 700 kr erhålles följande uppställning över pensionens storlek i olika inkomstlägen. Kompensationsgraden kommer att överstiga 65 % i lönelägen *under 8 000 kr*. Det är att märka, att uppställningen avser gift person, vars make också är berättigad till pensionsförmån. I samtliga de fall som avses i uppställningen kommer därför även den andre makens pension att stå till förfogande för makarnas försörjning. Sistnämnda pension har inte medtagits i denna uppställning.

Medellön kr	Botten- pension kr	Tilläggs pension		Summa pension	
		kr	i % av pensions- grundande inkomst	kr	i % av medellönen (utan avdrag för folkpen- sionsavgift)
3 000	2 700	—	—	2 700	—
4 000	2 700	500	50	3 200	80
5 000	2 700	1 000	50	3 700	74
6 000	2 700	1 500	50	4 200	70
7 000	2 700	2 000	50	4 700	67
8 000	2 700	2 500	50	5 200	65
9 000	2 700	3 150	53	5 850	65
10 000	2 700	3 800	54	6 500	65
11 000	2 700	4 450	56	7 150	65
12 000	2 700	5 100	57	7 800	65
13 000	2 700	5 750	58	8 450	65
14 000	2 700	6 400	58	9 100	65
15 000	2 700	7 050	59	9 750	65
16 000	2 700	7 700	59	10 400	65
17 000	2 700	8 350	60	11 050	65
18 000	2 700	9 000	60	11 700	65
19 000	2 700	9 650	60	12 350	65
20 000	2 700	10 300	61	13 000	65
21 000	2 700	10 950	61	13 650	65
22 000	2 700	11 600	61	14 300	65
23 000	2 700	12 250	61	14 950	65
24 000	2 700	12 900	61	15 600	65
25 000	2 700	13 550	62	16 250	65
26 000	2 700	14 200	62	16 900	65
27 000	2 700	14 850	62	17 550	65
28 000	2 700	15 500	62	18 200	65
29 000	2 700	16 150	62	18 850	65
30 000	2 700	16 800	62	19 500	65

När fråga är om två pensionsberättigade makar av vilka mannen varit löntagare och sålunda är berättigad till tilläggs pension utöver bottenpensionen men hustrun endast är berättigad till bottenpension, erhålles följande belopp och kompensationsgrader.

Mannens medellön kr	Mannens pension kr	Hustruns pension kr	Sammanlagd pension	
			kr	i % av mannens medellön (utan avdrag för folk- pensionsavgift)
3 000	2 700	2 700	5 400	—
6 000	4 200	2 700	6 900	115
8 000	5 200	2 700	7 900	99
10 000	6 500	2 700	9 200	92
12 000	7 800	2 700	10 500	88
15 000	9 750	2 700	12 450	83
20 000	13 000	2 700	15 700	79
25 000	16 250	2 700	18 950	76
30 000	19 500	2 700	22 200	74

Även om man väl kan göra gällande att den pension, som tillkommer en gift kvinna utan tidigare förvärvsarbete, motsvaras av hennes arbete i det egna hemmet och sålunda inte bör sättas i relation till mannens tidigare inkomst, synes den senare uppställningen vara ägnad att belysa den standard makarna kan påräkna sedan de båda blivit pensionärer. Överhuvudtaget bör vid bedömning av förmånerna från en socialförsäkring sådan som den förevarande avsevärd vikt läggas vid synpunkten huruvida försäkringens sammanlagda prestationer ger ett ur effektivitetssynpunkt godtagbart resultat.

Det bör i detta sammanhang erinras om att det inte kan anses lämpligt att konstruera en obligatorisk tilläggs pensionering på sådant sätt att man beskär den självständiga pensionsrätt, som tillkommer de i hemmet arbetande kvinnorna enligt vad i avd. II förordats.

I avsnitt 17 har förordats att bottenpensionen skall förhöjas då fråga är om pensionstagare som inte har förmånsberättigad make. I runt tal 70 % av pensionstagarna tillhör sistnämnda kategori. Med utgångspunkt från att nämnda förhöjning av bottenpensionen är 900 kr och att vederbörandes totala bottenpension sålunda är 3 600 kr erhålles följande pensionsbelopp och kompensationsgrader i de avsedda fallen.

Medellön kr	Summa pension	
	kr	1 % av medellönen (utan avdrag för folkpensionsavgift)
3 000	3 600	—
6 000	5 100	85
8 000	6 100	76
10 000	7 400	74
12 000	8 700	73
15 000	10 650	71
20 000	13 900	70
25 000	17 150	69
30 000	20 400	68

Vid jämförelser med nu förefintliga pensionsanordningar måste även beaktas att den förordade pensioneringen är avsedd att vara värdebeständig samt att en obligatorisk försäkring, som skall omfatta en väsentlig del av befolkningen, inte i varje avseende kan vara överlägsen samtliga förefintliga pensioneringssystem. Såsom av avsnitt 27 närmare framgår ifrågasättes för övrigt inte att hinder reses mot att komplettera den obligatoriska pensioneringen genom arbetsgivares försorg eller försäkringsvägen.

Med beaktande av vad här sagts synes ett pensioneringssystem, i vilket pensionsbeloppen beräknats på sätt nu förordats, fylla alla krav å förmånernas storlek såvitt angår ålderspensioneringen. Förmånerna från invalid- och familjepensioneringarna kommer att beröras i avsnitt 23.

20. Pensionsberäkning

Basbeloppet är avsett att vara ett viktigt hjälpmedel vid pensionsberäkningen. I det följande behandlas reglerna för denna beräkning. När tillämpningen av reglerna belyses i detta avsnitt sker det under antagande att penningvärdet är oförändrat och att basbeloppet sålunda är konstant. Hur reglerna fungerar då penningvärdet ändras framgår av avsnitt 21.

Först må erinras om att såsom pensionsgrundande inkomst endast räknas inkomst av tjänst som förvärfvas i åldern 16—65 år.

Vid tilläggs pensionens beräkning bör ett poängsystem tillämpas. Beräkningen av varje års poäng kan tillgå på följande sätt. Man utgår från hela löneinkomsten för året. Endast en del av inkomsten är pensionsgrundande, nämligen den del som ligger mellan förut nämnda minimi- och maximi-gränser om 3 000 resp. 30 000 kr i nuvarande penningvärde. De lönedelar som faller utanför gränserna frånräknas. Vad därefter återstår divideras med basbeloppet. Den erhållna kvoten utgör pensionspoängen för året. Om årsinkomsten är 7 500 kr och basbeloppet är 3 000 kr blir pensionspoängen

$$\left(\frac{7\,500 - 3\,000}{3\,000} = \right) 1,50.$$

Pensionspoängen för de olika åren summeras och medelpoängen uträknas. Den del av medelinkomsten, som grundar rätt till tilläggs pension, kan uträknas genom att basbeloppet multipliceras med medelpoängen. Den sålunda framkomna pensionsgrundande inkomsten multipliceras därefter med 50 % (tilläggs pensionsprocenten). Därvid erhålles tilläggs pensionens belopp. Om medelpoängen är exempelvis 1,25 blir den pensionsgrundande inkomsten (1,25 · 3 000 =) 3 750 kr. Tilläggs pensionen blir sålunda

$$\left(\frac{50}{100} \cdot 3\,750 = \right) 1\,875 \text{ kr.}$$

I praktiken behöver man inte räkna ut den pensionsgrundande medelinkomsten, utan man kan nöja sig med att multiplicera medelpoängen direkt med tilläggs pensionsprocenten. Därvid framräknas tilläggs pensionen genom att produkten i sin tur multipliceras med basbeloppet. Det föregående exemplet kan därför uttryckas sålunda: $1,25 \cdot \frac{50}{100} \cdot 3\,000 = 1\,875 \text{ kr.}$

Den angivna beräkningsmetoden användes, när medelpoängen är högst 1 $\frac{2}{3}$. Denna medelpoäng motsvarar en genomsnittlig löneinkomst av 8 000 kr. Är medelpoängen och följaktligen nämnda inkomst högre skall beräkningen ske enligt följande metod, som bygger på principen att totalpensionen skall vara minst 65 % av den genomsnittliga inkomsten under den aktiva tiden. Sedan den pensionsgrundande medelinkomsten uträknats lägges därtill basbeloppet, varefter summan multipliceras med 65 %. Det erhållna beloppet, som utgör totalpensionen, minskas med bottenpensionen, varefter återstoden utgör tilläggs pension. Om medelpoängen är 2,00 och den

pensionsgrundande medelinkomsten sålunda är $(2,00 \cdot 3\,000 =)$ 6 000 kr, blir hela medelinkomsten $(6\,000 + 3\,000 =)$ 9 000 kr och totalpensionen $(\frac{65}{100} \cdot 9\,000 =)$ 5 850 kr. Därav utgör tilläggspensionen $(5\,850 - 2\,700 =)$ 3 150 kr.

Vid bestämmandet av pensionsnivån kan man uppenbarligen välja mellan att räkna medelpoängen för samtliga pensionsgrundande år eller välja ut ett lämpligt antal *bästa år*, dvs. dem under vilka pensionspoängen varit högst. För den sistnämnda metoden talar starka skäl, främst att systemet härigenom blir mera standardföljsamt under tider av stigande standard samt att viss anslutning vinnes till vad som i motsvarande hänseende gäller inom de nu förefintliga pensioneringssystem, där pensionen sättes i relation till avlöningsförhållandena under den aktiva tidens senare del. Det förordas sålunda att pensionsnivån skall beräknas med hänsyn till de 15 år för vilka pensionspoängen varit högst. Har någon mer än 15 poänggivande år, bör alltså medelpoängen uträknas på grundval av poängen för de 15 bästa åren. Har någon åter mindre än 15 poänggivande år, uträknas medelpoängen för dessa år.

Den pensionsnivå, som de ovan angivna reglerna skulle leda till, bör givetvis inte tillkomma en ålderspensionär, som haft löneinkomster under hur kort tid som helst. Man bör för rätt till *full pension* uppställa vissa krav i fråga om längden av den tid, varunder pensionspoäng intjänats. Pensionsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande, att man vid ålderspensionens fastställande skulle beakta medelpoängen för 48 år, dvs. samtliga år i avgiftspliktig ålder. Det torde emellertid vara önskvärt att, såsom är regel i nu förefintliga pensionssystem, i stället kräva ett lägre antal år. En sådan anordning medför emellertid också vissa olägenheter. Särskilt skulle det inte vara tillfredsställande om den person skulle få full pension som — efter att ha intjänat det föreskrivna antalet år med pensionspoäng — i relativt ung ålder slutar att utföra lönearbete. Till förhindrande av sådana konsekvenser synes en viss reduktionsregel vara erforderlig.

För erhållande av full tilläggspension synes lämpligen böra fordras 30 eller 35 års pensionsgrundande inkomst. Även om sistnämnda tid ur vissa synpunkter skulle te sig mera tilltalande, förordas 30 år främst med hänsyn till att denna tid är vanlig i nu förekommande pensionssystem. Att vederbörande därvid inte får tillgodoräkna år med hur låg inkomst som helst följer av att minimigränsen för den pensionsgrundande inkomsten är 3 000 kr. Sistnämnda förhållande innebär, att vederbörande under varje år, för vilket pensionspoäng beräknats, får antagas ha utfört lönearbete av viss inte alltför obetydlig omfattning. Detta utgör ytterligare ett skäl för att man skall kräva endast 30 år för förvärv av full pension.

Medan den som förvärvat pensionspoäng för 30 år eller mer erhåller ^{30/30} av tilläggspensionen, dvs. full tilläggspension, förordas att den som haft

mindre antal poänggivande år än 30 skall få sin tilläggspension minskad med $\frac{1}{30}$ för varje felande år; till följd härav får t. ex. den som haft 10 år med pensionspoäng $\frac{10}{30}$ och den som haft 20 poänggivande år $\frac{20}{30}$ av full tilläggspension.

För stats- och kommunalanställda gäller att för oavkortad ålderspension vanligen fordras 30 tjänstår. Avgår befattningshavaren före pensionsålderns inträde utan att därvid få rätt till pension får han vidkännas viss reduktion av de pensionsförmåner som eljest skulle tillkomma honom vid pensionsålderns uppnående. Det nu förordade systemet är som nyss nämnts konstruerat på likartat sätt i fråga om rätten till full tilläggspension och en motsvarande reduktionsregel bör här ifrågakomma. Genom en dylik regel bör sålunda förhindras, att den som under många år före 67-årsålderns uppnående inte utfört lönearbete kommer i åtnjutande av lika stor ålderspension som den som utfört sådant arbete intill hög ålder. Regeln kan exempelvis utformas så att, om någon inte efter uppnådda 40 års ålder förvärvat pensionspoäng för minst 15 år, hans tilläggspension skall reduceras med $\frac{1}{30}$ för varje år, varmed antalet år med pensionspoäng efter nämnda ålder understiger 15. Beträffande denna regel hänvisas vidare till vad som anföres i avsnitt 22.

Det är tydligt att tilläggspension inte kan börja utgå förrän vederbörande förvärvat åtminstone någon pensionspoäng. Men det synes inte heller tilltalande, om ett enda års pensionspoäng skulle berättiga till tilläggspension. Detta skulle för övrigt kunna missbrukas. Det förordas därför, att för erhållande av tilläggspension i form av ålderspension skall erfordras, att vederbörande intjänat *pensionspoäng för minst tre år*. I fråga om invalid- och familjepensioneringen torde en mildare regel kunna övervägas.

Slutligen må erinras om att — enligt vad som förutsatts i avsnitt 17 — ålderspensionen skall höjas med $\frac{1}{2}$ % för varje månad, varmed den försäkrade dröjer att uttaga pensionen efter 67 års ålder.

I avsnitt 18 har framhållits, att minimi- och maximigränserna för den pensionsgrundande inkomsten liksom pensionsbeloppen kan uttryckas såsom viss andel eller mångfald av basbeloppet. Vad *bottenpensionen* beträffar

så skulle den kunna fastställas till 90 % av basbeloppet $\left(\frac{90}{100} \cdot 3\,000 = 2\,700 \text{ kr}\right)$

och tillägget för pensionsberättigad, vars make inte är förmånsberättigad,

till 30 % av basbeloppet $\left(\frac{30}{100} \cdot 3\,000 = 900 \text{ kr}\right)$.

Tilläggspensionen kan tekniskt sett beräknas med hjälp av några enkla formler. Formeln får ett visst utseende för de fall då medelpoängen (för de 15 bästa åren) är högst $\frac{1}{3}$ (formel a) och ett annat utseende då medelpoängen är högre (formel b).

Om T_p betecknar tilläggspensionen, B basbeloppet, M_p medelpoängen och

A antalet år för vilka pensionspoäng föreligger (högst 30 sådana år beaktas), får formlerna följande utseende.

$$\text{Formel a: } T_p = B \cdot M_p \cdot \frac{50}{100} \cdot \frac{A}{30}$$

$$\text{Formel b: } T_p = \left[\frac{65}{100} \cdot (B \cdot M_p + B) - \frac{90}{100} \cdot B \right] \cdot \frac{A}{30} \text{ eller förenklat}$$

$$T_p = B \cdot \left(\frac{65}{100} \cdot M_p - \frac{25}{100} \right) \cdot \frac{A}{30}$$

Den totala pensionen blir vid tillämpning av formel a för envar av två pensionsberättigade makar $\frac{90}{100} \cdot B + B \cdot M_p \cdot \frac{50}{100} \cdot \frac{A}{30}$ eller förenklat

$B \cdot \left(\frac{90}{100} + \frac{M_p \cdot A}{60} \right)$. Vid tillämpning av formel a för annan pensionstagare blir totalpensionen $\frac{120}{100} \cdot B + B \cdot M_p \cdot \frac{50}{100} \cdot \frac{A}{30}$ eller förenklat $B \cdot \left(\frac{120}{100} + \frac{M_p \cdot A}{60} \right)$.

Enligt formel b blir totalpensionen, om pensionstagarens make också är förmånsberättigad, $B \cdot \left[\frac{90}{100} + \frac{A}{30} \cdot \left(\frac{65}{100} \cdot M_p - \frac{25}{100} \right) \right]$ och eljest

$$B \cdot \left[\frac{120}{100} + \frac{A}{30} \cdot \left(\frac{65}{100} \cdot M_p - \frac{25}{100} \right) \right].$$

Vid utformningen av de ovanstående formlerna har bortsetts från den förordade regeln om viss reduktion av tilläggspension för den, som har mindre än 15 år med pensionspoäng efter 40 års ålder. Om antalet år med pensionspoäng efter 40 år betecknas C , erhålles för dylika fall följande formel för uträkning av storleken av den reducerade tilläggspensionen, vilken betecknas R_p .

$$R_p = T_p - T_p \cdot \frac{15 - C}{30} \text{ eller förenklat}$$

$$R_p = T_p \cdot \frac{15 + C}{30}$$

Den med ovanstående formler uträknade ålderspensionen höjes i förekommande fall med $\frac{1}{2}$ % för varje månad, varmed den försäkrade dröjer att uttaga pensionen efter 67 års ålder.

Här nedan lämnas vissa exempel på verkningarna av de nu återgivna formlerna. Bottenpensionen förutsättes vara 2 700 kr för envar av två pensionsberättigade makar.

Exempel 1: Basbeloppet är 3 000 kr, medelpoängen är 1,50 (motsvarande en medellöneinkomst av 7 500 kr), antalet år med pensionspoäng är 23, av vilka 12 infallit efter 40 års ålder.

$$\begin{aligned} \text{Tilläggspensionen blir, utan hänsyn till 40-årsregeln, } & 3\,000 \cdot 1,50 \cdot \frac{50}{100} \cdot \frac{23}{30} = \\ = 1\,725 \text{ kr. Med hänsyn till 40-årsregeln blir tilläggspensionen } & 1\,725 \cdot \frac{27}{30} = \\ = 1\,552 \text{ kr.} \end{aligned}$$

Totalpensionen blir, om andra maken också är pensionsberättigad, (2 700 + 1 552 =) 4 252 kr och eljest (3 600 + 1 552 =) 5 152 kr.

Exempel 2: Basbeloppet är 3 000 kr, medelpoängen är 6,00 (motsvarande en medellöneinkomst av 21 000 kr), antalet år med pensionspoäng är 40, av vilka 25 infallit efter 40 års ålder.

$$\text{Tilläggs pensionen blir } 3\,000 \cdot \left(\frac{65}{100} \cdot 6,00 - \frac{25}{100} \right) \cdot \frac{30}{30} = 10\,950 \text{ kr.}$$

Totalpensionen blir, om pensionstagarens make också är pensionsberättigad, (2 700 + 10 950 =) 13 650 kr och eljest (3 600 + 10 950 =) 14 550 kr.

Exempel 3: Basbeloppet är 3 000 kr, medelpoängen är 2,30 (motsvarande en medellöneinkomst av 9 900 kr), antalet år med pensionspoäng 12, av vilka 5 infallit efter 40 års ålder.

$$\text{Tilläggs pensionen blir } 3\,000 \cdot \left(\frac{65}{100} \cdot 2,30 - \frac{25}{100} \right) \cdot \frac{12}{30} \cdot \frac{20}{30} = 996 \text{ kr.}$$

Totalpensionen blir, om andra maken också är pensionsberättigad, (2 700 + 996 =) 3 696 kr och eljest (3 600 + 996 =) 4 596 kr.

21. Värde- och standardbeständighet

Folkpensionen är nu automatiskt värdebeständig och följer i viss mån — men ej automatiskt — standardförbättringarna för den aktiva befolkningen. I avsnitt 12 har beredningen förordat, att så skall vara förhållandet även framdeles. Då folkpensionen skall tjäna som bottenpensionering i det pensionssystem som förordas i denna avdelning, synes det önskvärt att tilläggs pensionerna göres automatiskt värdebeständiga på samma sätt som bottenpensioneringen. Vad åter angår frågan om standardföljsamhet hos tilläggs pensionerna kan viss tvekan råda och här har olika alternativ övervägts.

Ett vittgående alternativ är att låta tilläggs pensioneringen automatiskt följa standarden. Ett dylikt resultat skulle kunna vinnas genom att man tillämpar en index, som kan anses ge uttryck för inkomstnivåns förändringar. Ett sådant system förordades i princip av pensionsutredningen i dess slutbetänkande. Utredningens förslag var konstruerat med den målsättningen att pensionsunderlaget och pensionen fortlöpande, men med en två-årig eftersläpning i tiden, skulle följa utvecklingen av de aktivas inkomststandard.

Ett standardbeständigt pensionssystem kräver en index, som följer standardförändringarna mycket nära i tiden. En sådan eftersläpning, som uppkommer enligt pensionsutredningens förslag, skulle exempelvis vid en hastig, stor penningvärdeförsämring medföra starkt sjunkande realvärde av pensionerna. Skulle de aktiva samtidigt få en kraftig löneförhöjning, skulle detta föranleda en stor pensionshöjning — så att pensionernas realvärde

kanske återställas eller till och med höjes — två år senare, då måhända löner och penningvärde ligger stilla. Med en sådan eftersläpning som enligt pensionsutredningens förslag skulle bli fallet måste ett hastigt fallande penningvärde framtinga beslut av statsmakterna om provisoriska pensionsförstärkningar.

En väsentligt mindre eftersläpning skulle vinnas, om man såsom mätare på standardutvecklingen och därmed som basbeloppsändrande faktor använde löneutvecklingen i stället för utvecklingen av inkomsterna i allmänhet såsom enligt pensionsutredningens förslag. Någon allmän löneindex finns f. n. inte. Tillsvidare torde man emellertid kunna utnyttja en särskild löneindexserie, som kan erhållas relativt enkelt med utnyttjande av det material som placeringen i sjukpenningklasser i de allmänna sjukkassorna utgör. Förändringarna av de löneinkomster, som grundar rätt till tilläggs-sjukpenning, kan nämligen, ehuru de inte är helt kongruenta med de löner som berättigar till tilläggs-pension, anses nöjaktigt avspegla ändringarna i sistnämnda löner. En fördel med sjukkassestatistiken är att den kan redovisas mycket snabbt.

Ett system med full standardföljsamhet skulle förutsätta att man för oavkortad pension krävde att pensionspoäng intjänats för samtliga eller så gott som samtliga möjliga år (50 år). Det skulle nämligen inte vara rimligt att ge två jämnåriga personer med samma genomsnittspoäng samma efter full standardföljsamhet bestämda pension, om den ene lämnat lönearbetet efter t. ex. 30 år men den andre fortsatt lönearbetet ytterligare bortåt 20 år. Den förre skulle då fingeras ha följt löneutvecklingen intill 67 års ålder som om han fortsatt med lönearbetet till dess. Något motsvarande antagande kan givetvis inte göras beträffande den som faktiskt utfört lönearbete intill nämnda ålder. Resultatet skulle inte sällan bli att den som slutat arbetet vid tidigare ålder skulle få högre pension än den som arbetat till högre ålder och därvid på grund av avtagande krafter fått vidkännas löneminskning. Såsom utvecklats i avsnitt 20 bör emellertid för oavkortad pension inte krävas pensionspoäng för mer än 30 år. Reglerna om reduktion av pensionen på grund av felande antal pensionsgivande år kan då inte leda till en rimlig avvägning mellan pensionerna för nyssnämnda båda personer.

Det synes överhuvudtaget vara ägnat att inge betänkligheter att genom bestämelse i lag tillförsäkra pensionärerna inte endast värdebeständiga utan även standardbeständiga pensioner, detta särskilt då antalet pensionärer kan väntas starkt öka samtidigt som den aktiva befolkningen stagnerar. Då beslutanderätten om framtida standardhöjningar torde böra förbehållas den generation, som skall vidkännas kostnaderna för dem, kan det inte förordas att tilläggs-pensioneringen göres automatiskt fullt standardsäkrad.

Ett annat alternativ som övervägts kan sägas innebära full standard-säkring under den aktiva tiden men blott värdebeständighet under den passiva tiden. Pensionspoängen framkommer därvid genom att varje års pen-

sionsgivande inkomst sättes i relation till ett basbelopp, som följer en standardindexserie (löneindex). Det första pensionsbeloppet, som fastställs på grundval härav, förändras därefter i anslutning till en penningvärdeindex.

Eftersom standardsäkringen av de pensionsgivande inkomsterna innebär att det första pensionsbeloppet bestäms med hänsyn till då aktuell standard, oavsett om vederbörande varit löntagare ända till pensionsåldern eller han slutat med lönearbete långt dessförinnan, kan mot detta alternativ riktas samma invändning som mot det förra alternativet vad angår jämförelsen mellan två personer, som lämnar lönearbetet vid olika ålder. Vidare må framhållas att vid en penningvärde- och löneutveckling sådan som den som förelegat i Sverige de sista årtiondena personer med samma genomsnittliga pensionspoäng skulle få mycket olika stora pensionsbelopp, beroende på vilket år de fyllde 67 år. Inte heller detta alternativ kan därför förordas för tilläggs pensioneringen.

Ett tredje alternativ är att göra pensionssystemet värdebeständigt genom en konstruktion, vari basbeloppet följer en indexserie för penningvärdets utveckling. Den pensionsgrundande inkomsten sättes då i relation till det basbelopp, som gällde vid inkomstårets slut, varvid årets pensionspoäng erhålles. Var basbeloppet 3 000 kr och årslönen 9 000 kr blir pensionspoängen 2 för det året. Om till följd av penningvärdeförsämring basbeloppet några år senare är 10 % högre, medan inkomsten stigit till 10 600 kr, blir pen-

sionspoängen då $\left(\frac{10\,600 - 3\,300}{3\,300}\right)2,21$.

När pensionen beviljas sättes medelpoängen i relation till det basbelopp, som gäller den första månad för vilken pension skall utgå. Förändras basbeloppet härefter till följd av penningvärdeändring, omräknas pensionen på grundval av det nya basbeloppet. Basbeloppet bör justeras vid relativt små indexändringar. Det kan erinras om att folkpensionerna f. n. höjes så snart pensionspristalet stigit med tre enheter. För beräkningen av de sålunda värdebeständiga pensionerna kan de i avsnitt 20 angivna formlerna användas oförändrade. Faktorn B representerar därvid det indexreglerade basbeloppet.

Om man i de tre exempel, som återfinnes i avsnitt 20, utgår från att vid den tidpunkt då pensionerna beviljas prisnivån är 20 % högre än den nivå, som tagits till utgångspunkt vid basbeloppets bestämmande, blir det basbelopp som skall ligga till grund för den första pensionsuträkningen

$\left(\frac{120}{100} \cdot 3\,000 =\right) 3\,600$ kr. Tilläggs pensionerna blir då i exemplen 1 863, 13 140

resp. 1 195 kr.

Skulle prisnivån sedermera ytterligare stiga, så att indextalet blir t. ex. 160, blir det basbelopp som ligger till grund för pensionsberäkningen

$\left(\frac{160}{100} \cdot 3\,000 = \right) 4\,800$ kr. De i exemplen angivna tilläggs pensionerna stiger då till 2 484, 17 520 resp. 1 594 kr.

Under remissbehandlingen av pensionsutredningens slutbetänkande har i ett stort antal yttranden upptagits frågorna om värde- och standardbeständighet i pensionssystemet. Därvid har i de flesta fall förordats, att pensionerna automatiskt skall följa förändringar i penningvärdet men att ökning av pensionerna med hänsyn till standardhöjningar för befolkningen i aktiv ålder skall beslutas av statsmakterna tid efter annan, då förhållandena motiverar det.

På grund av vad sålunda anförts och då det väsentliga ur pensionärernas synpunkt måste vara att pensionerna behåller sin köpkraft förordas här att tilläggs pensioneringen grundas på det tredje av ovannämnda alternativ, dvs. att man genom den i samband därmed angivna metoden bevarar realvärdet av intjänad pensionsrätt och utgående pensioner.

Värdesäkringen i pensionssystemet bör självfallet inte utesluta möjligheten av att, om den aktiva befolkningen under krig eller andra krisartade förhållanden tvingas göra stora materiella uppoffringar och därmed får sin standard sänkt, statsmakterna företager jämkningar av bestämmelserna i pensionslagstiftningen.

Beträffande de synpunkter som kan anläggas på rättssäkerheten i pensioneringssystemet hänvisas till avsnitt 25.

Genom det nu förordade systemet erhålles även en viss standardföljsamhet i fråga om den pensionsgrundande inkomsten. Vid stigande standard kommer nämligen pensionspoängen att stiga för de löntagare, vilkas löner följer standardutvecklingen. Denna effekt förstärkes därigenom att medelpoängen skall beräknas med utgångspunkt från de 15 bästa åren.

Finns statsmakterna erforderligt att utöver den begränsade standardföljsamhet, som sålunda redan ligger i systemet, införa ytterligare standardförbättringar, kan detta ske med det valda systemet. Standardförbättringarna kan anknytas antingen till bottenpensioneringen eller till tilläggs pensioneringen eller till båda. Sådana standardhöjningar kan vidare utformas på många olika sätt. Sålunda kan utgående pensioner förhöjas genom fixa eller procentuella belopp eller pensioner under viss nivå förhöjas till denna nivå. Vidare kan pensionspoäng, som förvärvats under visst eller vissa år, uppräknas eller basbeloppet höjas med eller utan ändring av redan förvärvade pensionspoäng. Standardförbättringarna behöver för övrigt inte med nödvändighet ta sig uttryck i en förhöjd pensionsnivå, då en höjd standard även kan anses uppkomma om t. ex. pensionsåldern sänkes eller villkoren för erhållande av invalid- eller familjepension uppmjukas. Hur ev. framtida förbättringar lämpligen bör komma till stånd i det system som här förordas, synes nu ej behöva upptagas till närmare bedömning.

22. Övergångstid

Pensionsutredningen föreslog i slutbetänkandet, att för full pension skulle erfordras att pensionspoäng förvärvats under hela premiebetalningstiden av 48 år. Under en övergångstid skulle emellertid ett mindre antal poänggivande år erfordras för erhållande av oavkortad pension. För dem, som pensionerades under de första 18 åren efter systemets ikraftträdande och kunde förvärva pensionspoäng för högst 16 år, skulle pensionspoängen tredubblas. Viss sådan överkompensation skulle förekomma även under återstoden av övergångstiden. Vid sidan av övervärderingen av pensionspoäng uppkom ytterligare betydande överkompensation på grund av avgiftssystemets utformning m. m. I åtskilliga remissyttranden har erinringar riktats mot överkompensationen och dess utformning.

Även vid genomförande av det förevarande förslaget är det nödvändigt att under en övergångstid medge en viss överkompensation. Det skulle nämligen eljest dröja alltför lång tid innan pensionssystemet nådde den önskade effektiviteten. Emellertid synes den av pensionsutredningen föreslagna överkompensationen vara alltför betydande. Den i det föregående skisserade utformningen av pensionssystemet innebär bl. a., att full pension kan erhållas efter 30 pensionsgrundande år (medan pensionsnivån bestämmes med hänsyn till de 15 bästa åren). Den tid som erfordras för full pension bör övergångsvis minskas men inte i samma utsträckning som pensionsutredningen föreslog.

Det bör erinras om att pensionspoäng inom den obligatoriska tilläggs-pensioneringen kan förvärvas t. o. m. det år man fyller 65 år och att ålderspension utgår från 67 års ålder. Lämpligt synes då vara, att för den, som fyller 65 år under det tjugonde året från lagstiftningens ikraftträdande och sålunda uppnår pensionsåldern under det tjugoundra året efter ikraftträdandet, skall fordras endast 20 års pensionspoäng för erhållande av full pension. Detta innebär 50 % överkompensation. För den som blir ålderspensionär under det tjugutredje året skall fordras 21 års pensionspoäng osv. Fordran på 30 års pensionspoäng skall sålunda inträda först under det trettioandra året efter lagstiftningens ikraftträdande. Vad nu sagts innebär inte att försäkringen nått ett fullfunktionsstadium under det trettioandra året, bl. a. eftersom antalet pensionärer med tilläggs-pension självfallet kommer att fortsätta att stiga även därefter.

Det i avsnitt 20 förordade kravet på pensionspoäng för tre år för erhållande av ålderspension skulle medföra att tilläggs-pensionen i vad den avser ålderspension inte kunde utgå förrän lagstiftningen varit i kraft under fyra år, dvs. tidigast fr. o. m. det femte året. Det synes därför motiverat att övergångsvis nedsätta nämnda krav till att gälla poäng för blott två år. Tilläggs-pension skulle då kunna beviljas under det fjärde året efter lagstiftningens ikraftträdande för att utgå tidigast från årets början. Om lagstiftningen

träder i kraft år 1960, skulle tilläggs pension för den som i januari 1963 fyller 67 år kunna utgå från och med samma månad. Tilläggs pensionen blir då $\frac{2}{30}$ av full tilläggs pension.

Den i avsnitt 20 förordade regeln om reduktion av tilläggs pensionen i fall då antalet år med pensionspoäng efter 40 års ålder understiger 15 bör inte träda i kraft förrän vid den tidpunkt, då någon som blir berättigad till ålderspension kunnat förvärva pensionspoäng före 40 års ålder. Då regeln sättes i kraft bör det för full tilläggs pension erforderliga antalet år med poäng, som faller på tiden efter 40 års ålder, till en början vara litet för att successivt öka till 15. Under övergångstiden blir denna regel sålunda knappast aktuell.

Storleken av de ålderspensioner, som enligt förevarande förslag kan utgå under övergångstiden, framgår av följande uppställning. Beloppen, som avser ensam pensionär, förutsätter, att penningvärdet är oförändrat och att vederbörandes lönenivå t. o. m. det år han fyller 65 år å ena sidan är konstant och å andra sidan ökar med 3 % om året. Vidare förutsättes här att bottenpensionen samtliga år är 3 600 kr.

Lön år 1960	Ålderspensionen utgör om pensionen beviljas			
	1968	1971	1976	1981
<i>Konstant reallönenivå</i>				
4 000	3 775	3 850	3 975	4 100
6 000	4 125	4 350	4 725	5 100
8 000	4 475	4 850	5 475	6 100
10 000	4 930	5 500	6 450	7 400
12 000	5 385	6 150	7 425	8 700
15 000	6 068	7 125	8 888	10 650
20 000	7 205	8 750	11 325	13 900
25 000	8 343	10 375	13 763	17 150
<i>Reallönenivån stiger med 3 % om året</i>				
4 000	3 842	3 997	4 335	4 976
6 000	4 224	4 570	5 265	6 506
8 000	4 647	5 231	6 411	8 374
10 000	5 146	5 976	7 621	10 244
12 000	5 644	6 721	8 829	12 113
15 000	6 391	7 839	10 643	14 917
20 000	7 636	9 702	13 656	18 908
25 000	8 882	11 401	15 601	20 349

23. Invalid- och familjepensionering

I det föregående har behandlats ålderspensioneringens utformning inom det nu förordade pensionssystemet. Tilläggs pensioneringen bör även omfatta invaliditets- och efterlevandeskydd. Beträffande dessa grenar av socialförsäkringssystemet kan emellertid förslaget endast angivas i allmänna drag.

Vad angår *invalidpensioneringen* har beredningen i avd. II förordat, att närmare undersökningar göres om var invalidpensioneringen bör placeras i

socialförsäkringssystemet samt hur den skall vara utformad. I avbidan på dessa undersökningar förutsattes att invalidpensioneringen tills vidare kvarstår inom folkpensioneringen.

En invalidpensionering inom tilläggspensioneringen blir naturligtvis beroende av hur bottenpensioneringen gestaltas i dessa avseenden, eftersom pensionssystemet måste ses som en enhet och de båda pensionsdelarna skall komplettera varandra. Förutsättningarna för rätt till invalidpension bör vara desamma och graderingen av förmånerna bör vara likartad. Eftersom någon inkomstprövning inte torde kunna komma i fråga inom tilläggspensioneringen, bör invalidförmånerna i sin helhet vara icke inkomstprövade.

Av det sagda följer att bottenpensioneringen måste innefatta invalidpensioner för att dylika förmåner skall kunna utgå från tilläggspensioneringen. De ovan nämnda undersökningarna rörande invalidpensionsfrågan bör i första hand inriktas på att bibehålla invalidpensioneringen inom folkpensioneringen, dvs. inom bottenpensioneringen till förevarande system. Undersökningarna bör vidare bedrivas med sikte på att inkomstprövningen inom invalidpensioneringen avskaffas. Skulle undersökningarna ge till resultat att invalidpensioneringen bör flyttas ut ur folkpensioneringen, så måste redan här framhållas, att önskemålet om att det i denna avdelning behandlade pensionssystemet skall innehålla en invalidpensionering inte kan frånträdas med mindre en invalidpensionering anordnas inom annan del av socialförsäkringssystemet och därvid utformas så, att den mot bakgrund av de här förordade ålders- och familjepensioneringarna framstår som fullständig och kvalitativt tillfredsställande.

Därest invalidpensioneringen bibehålles inom folkpensioneringen, uppkommer för tilläggspensioneringens del frågan hur invalidpensionen skall beräknas med hänsyn till de förvärvade pensionspoängens antal och storlek. Tydligt är att samma fordringar inte här kan uppställas som för rätten till ålderspension. Särskild hänsyn kan, då fråga är om personer som blir invalider i ung ålder, behöva tagas till den inkomst de haft att påräkna om de kvarblivit i yrket. Motsvarande bestämmelser inom yrkesskadeförsäkringen synes i detta avseende kunna tjäna till viss ledning. De regler om invalidpensionernas beräkning, som föreslagits av pensionsutredningen, synes inte kunna i oförändrat skick godtagas för den nu förordade tilläggspensioneringen.

Omfattningen av tilläggspensioneringens *familjepensioner* blir väsentligen beroende av bottenpensioneringens utformning i detta avseende. Sålunda bör familjetilläggspension i princip utgå till sådana änkor, änklingar och frånskilda, som får rätt till motsvarande bottenpension, samt till barn under 19 år vars fader eller moder vid sitt frånfälle var tilläggspensionsförsäkrad. Hinder synes dock inte behöva föreligga för att låta familjetilläggspension utgå även i vissa fall då motsvarande slag av bottenpension inte ut-

går. Det förutsättes, att änkepension skall kunna utgå från tilläggs pensioneringen även för tid, då änkepension från bottenpensioneringen inte kan utgå av det skälet att änkan är berättigad till ålders- eller invalidpension. Hustru- eller barn tillägg förutsättes inte skola utgå till tilläggs pensionerna utan endast till bottenpensionerna.

För beräkningen av familjepension från tilläggs pensioneringen kan man, om den avlidne var ålderspensionär, tillämpa samma bestämmelser som inom ålderspensioneringen. Specialregler erfordras för övriga fall. De år, som ligger mellan dödsfallet och den tidpunkt då den avlidne skulle ha erhållit ålderspension om han levat, bör här kunna tagas i beräkning vid fastställande av familjepensionens storlek. De hithörande problemen har behandlats av pensionsutredningen. Emellertid synes anledning föreligga att underkasta dem ytterligare prövning.

Inom familjepensioneringen torde frågan om storleken av den tilläggs pension som skall utgå i olika fall i viss mån vara en avvägnings- och kostnadsfråga. De hithörande problemen har inte behandlats i detalj, men det vill synas som om vid fastställandet av pensionsnivån i förevarande fall stor hänsyn bör tagas till de principer som tillämpas inom nu förefintliga offentliga och privata pensionssystem.

I det statliga pensionssystemet grundas familjepensionen på familjepensionsunderlag som fastställts för varje lönegrad. Om endast en pensionsberättigad finnes, är oavkortad familjepension för denne i princip lika stor som familjepensionsunderlaget. Finnes två pensionsberättigade är den sammanlagda familjepensionen lika med nämnda underlag förhöjt med 50 %. Är de pensionsberättigade flera, ökas den oavkortade familjepensionen med 20 % av familjepensionsunderlaget för varje pensionsberättigad utöver två. Då fler än en är pensionsberättigade, fördelas det sammanlagda beloppet efter vissa grunder. Å de nämnda familjepensionsbeloppen utgår rörligt tillägg. Vid jämförelse med egenpensionsunderlaget i respektive löneklasser är familjepensionsunderlaget procentuellt sett större i de lägre lönegraderna än i de högre.

De kommunala familjepensionsbestämmelserna är i fråga om pensionsnivån konstruerade på ett sätt som är likartat med de statliga. Emellertid förekommer en maximering av den sammanlagda familjepensionen, varjämte familjepensionen för skilda lönegrader står i konstant förhållande till motsvarande egenpension.

I pensionsförsäkringen enligt den vanligaste pensioneringsplanen inom SPP uppgår den oavkortade änkepensionen till högst halva egenpensionsbeloppet. Finnes änka och ett barn förhöjes änkepensionens belopp med 30 %; har hon två barn blir förhöjningen 50 %, och är barnantalet högre höjes nämnda belopp med 10 % för varje barn utöver två. Finnes inte änka men pensionsberättigade barn utgår för ett barn 75 %, för två barn 110 %, för tre barn 135 % och för fyra barn 150 % av änkepensionens belopp; för fem barn utgår 160 %, för sju barn 170 % osv.

Beträffande tilläggspensionens storlek för efterlevande i olika fall må anföras följande. Änkepensionen liksom pensionen för det första pensionsberättigade barnet, då änka inte finnes, bör lämpligen fastställas till hälften av egenpensionen, dvs. av den ålders- eller invalidpension från tilläggspensioneringen, som utgick till mannen vid hans frånfälle, eller av den invalidpension, som skulle ha tillkommit honom om han blivit invalid vid tiden för dödsfallet. Finnes änka och ett barn eller allenast två barn, bör familjepensionen utgöra 70 % av egenpensionen. För varje ytterligare barn bör familjepensionen förhöjas med 10 % av egenpensionen. Rörande fördelningen av familjepensionen mellan de pensionsberättigade synes böra gälla regler motsvarande dem, som tillämpas i den statliga personalpensioneringen. Det kan ifrågasättas att beträffande yngre änkor utan pensionsberättigade barn tillämpa samma regler för pensionsgraderingen som i avsnitt 10 föreslagits i fråga om bottenpensioneringen. Denna fråga bör emellertid upptagas till särskild prövning.

Frågan om storleken av pensioner för änklingar och frånskilda torde inte behöva upptagas i detta sammanhang.

Till belysning av det sagda må några exempel anföras. Om den avlidne mannen haft en medellön av 10 000 kr och därest han levat ägt rätt till oavkortad tilläggspension med 3 800 kr, blir den oavkortade änkepensionen 1 900 kr. Då bottenpensionen är 2 700 kr, blir den totala änkepensionen alltså 4 600 kr. Till änka med tre barn kommer under samma förutsättningar att utgå *dels* bottenpensioner utgörande $(2\,700 + 750 + 750 + 750 =)$ 4 950 kr och *dels* tilläggspensioner utgörande $(1\,900 + 760 + 380 + 380 =)$ 3 420 kr. Familjens totala pensionsförmåner blir sålunda 8 370 kr. Hade mannen i stället haft 20 000 kr i medellön skulle motsvarande förmåner för änka och tre barn ha bestått av *dels* bottenpensioner om 4 950 kr och *dels* tilläggspensioner om $(5\,150 + 2\,060 + 1\,030 + 1\,030 =)$ 9 270 kr. De sammanlagda pensionsförmånerna blir alltså 14 220 kr.

Frågan hur tilläggspensionen skall beräknas, då rätt föreligger såväl till egentilläggspension som till tilläggspension i egenskap av efterlevande, har inte närmare penetrerats. Det förutsättes emellertid såsom förut nämnts att änketilläggspension i princip skall kunna utgå även sedan änkan blivit ålders- eller invalidpensionär.

24. Kostnader för tilläggspension

Av kostnadsberäkningarna i bilaga 1 framgår bl. a. summan av de pensionsgrundande löneinkomsterna och kostnaderna för tilläggspensioner i form av ålders-, invalid- och familjepension. Nedan har dessa uppgifter sammanställts, varvid oförändrat penningvärde förutsättes.

Ju längre fram i tiden man går desto osäkrare blir självfallet beräkningarna. Det kan antagas, att kostnaderna för tilläggspensionerna kom-

År	Oförändrad reallönenivå			Stigande reallönenivå					
	Löne- summa ¹ mil- jarder kr	Tilläggs pensioner		med 1,5 % årligen			med 3 % årligen		
		mil- jarder kr	i % av löne- summan	Löne- summa ¹ mil- jarder kr	Tilläggs pensioner		Löne- summa ¹ mil- jarder kr	Tilläggs pensioner	
					mil- jarder kr	i % av löne- summan		mil- jarder kr	i % av löne- summan
1960	15	—	—	16	—	—	18	—	—
1965	15	0,15	1	18	0,18	1	22	0,2	1
1970	15	0,5	3	20	0,6	3	27	0,7	3
1975	15	1,0	7	22	1,2	5	32	1,4	4
1980	15	1,6	11	25	2,0	8	38	2,5	7
1985	15	2,2	15	27	2,9	11	46	3,8	8
1990	15	2,8	19	30	3,8	13	54	5,1	10

¹ Löneinkomster till den del de ligger mellan 3 000 och 30 000 kr.

mer att även vid ett konstant löneläge stiga betydligt såväl absolut som relativt efter år 1990 för att möjligen stabiliseras långt in på 2000-talet.

Det bör framhållas, att pensionsutredningen i slutbetänkandet grundade sina kostnadsberäkningar på en annan befolkningsprognos än den som ligger till grund för förevarande beräkningar. Vid de senare har antalet åldringar år 1990 antagits vara nära 20 % större än vad pensionsutredningen förutsatte.

Vid beräkningarna har förutsatts, att tilläggs pensionen skall beräknas med utgångspunkt från att bottenpensionen för envar av två pensionsberättigade makar är 2 700 kr räknat i nuvarande penningvärde och att sålunda tilläggs pensionerna vid tillämpning av den i avsnitt 20 beskrivna 65 %-regeln inte förhöjes av den anledningen, att bottenpensionen ännu inte uppnått nämnda belopp.

De gjorda överbägandena rörande invalid- och familjepensioneringens utformning är inte tillräckliga såsom grund för mera detaljerade kostnadsberäkningar i vad avser tilläggs pensioneringen. Emellertid torde sådana inte behövas för den principiella bedömningen av pensionssystemet i dess helhet. Av pensionsutredningens beräkningar framgår (SOU 1955: 32 s. 208) att på längre sikt ungefär $\frac{2}{3}$ av totalkostnaderna skulle falla på ålderspensionen och $\frac{1}{3}$ på invalid- och familjepensioneringarna tillsammans. Även om de här framlagda riktlinjerna innebär vissa betydelsefulla avvikelser från pensionsutredningens förslag och ytterligare sådana kan ifrågasättas, synes dock det av utredningen angivna förhållandet mellan kostnaderna för de olika pensionsförsäkringsdelarna under olika tidpunkter efter lagstiftningens ikraftträdande kunna i förevarande sammanhang användas för en summarisk uppskattning av invalid- och familjepensioneringens andel i totalkostnaderna. Så har skett i de kostnadsberäkningar som redovisas i bilaga 1.

25. Finansiering

Det synes naturligt, att kostnaderna för den obligatoriska tilläggs pensioneringen helt bäres av löntagarna och/eller arbetsgivarna. Av största betydelse vid utformningen av finansieringen är uppenbarligen frågan i vad mån en fondering skall förekomma. Vidare bör administrationskostnaderna begränsas så långt som möjligt.

Finansieringssystem och rättssäkerhet

Den nuvarande folkpensioneringen är uppbyggd efter det s. k. fördelningssystemet, vilket innebär att varje års utgifter skall täckas av de avgifter och andra inkomster som belöper på året. Ett fördelningssystem kan vara modifierat i syfte att man skall få ett jämnare avgiftsuttag. Pensionsutredningen hade bl. a. därför i sitt slutbetänkande föreslagit, att premierna till den av utredningen föreslagna pensionsförsäkringen under en övergångstid skulle vara väsentligt högre än de beräknade löpande utgifterna. Härigenom skulle upprättas en betydande fond, vilkens avkastning skulle verka reducerande på premierna sedan pensionskostnaderna nått en viss höjd. Inom privat pensionsförsäkring begagnas regelmässigt det s. k. *premiereservsystemet*, vilket innebär att inom försäkringsorganet uppbygges en fondering av sådan storlek att densamma jämte framtida avgifter och räntor därå vid varje tillfälle skall förslå till att uppfylla de förefintliga försäkringsförpliktelserna.

Under förutsättning att fondmedlen är betryggande placerade samt att dödlighets-, invaliditets-, ränte- och andra antaganden visar sig hållbara erbjuder premiereservsystemet ett stort mått av säkerhet för att utfästa prestationer verkligen skall utgå. Ur rättssäkerhetssynpunkt erbjuder det sålunda vissa fördelar. Emellertid har det betydande nackdelar, då det gäller att uppbygga en försäkring av den art varom nu är fråga. Den mest betydande av dessa är att systemet inte torde kunna fungera, om pensionsförmånerna är värdebeständiga och penningvärdet sjunker. En förutsättning för att systemet skall fungera även under sådana förhållanden är nämligen att fondkapitalet kan placeras på ett värdebeständigt sätt; och denna förutsättning föreligger inte vid den nuvarande konstruktionen av vår kapitalmarknad. Även om kapitalmarknaden skulle kunna inom den närmaste framtiden tillföras värdebeständiga objekt i tillräcklig omfattning, skulle behövlig erfarenhet saknas rörande den ränta som på längre sikt kunde påräknas vid dylika placeringar. Inkomstsidan kommer sålunda att vara behäftad med ännu större osäkerhet än den privat försäkringsrörelse nu har att bemästra. En annan nackdel med ett premiereservsystem är att utvecklingen av försäkringens utgiftssida inte ens vid stabilt penningvärde kan förutses med full exakthet, något som framtvingar betydande säkerhetstilllägg, om systemet skall kunna antagas hålla.

Av nu angivna skäl synes pensionsutredningens uppfattning, att premie-reservsystemet inte bör komma till användning vid finansieringen av en obligatorisk pensionering av förevarande slag, vara väl grundad. *Finansieringen av den nu förordade tilläggpensioneringen bör sålunda bygga på fördelningssystemets princip.*

Vad angår frågan om rättssäkerhet i pensioneringssystemet må tilläggas följande. Även om rättssäkerhetssynpunkten är väl tillgodosedd i den privata pensionsförsäkring som nu finnes, föreligger därmed inte någon garanti för att uppgjorda pensioneringsplaner i alla lägen kommer att fullföljas. Vidare innebär rättssäkerheten inte att de förmåner som erhålles genom sådan försäkring kommer att motsvara de gjorda insatsernas realvärde. Rättssäkerheten innebär nämligen inte något skydd mot ändringar i penningvärdet. Det statliga pensionssystemet innehåller inte någon rättsligt bindande utfästelse om pensionernas värdebeständighet men anses likväl vara mycket tillfredsställande. I själva verket torde redan den omständigheten, att ett pensionssystem i lag är utformat så att förmånerna satts i relation till tidigare inkomster och så att systemet därtill blir värdebeständigt, utgöra en ur rättssäkerhetssynpunkt stark garanti. Givetvis förstärkes denna garanti genom att de kategorier, som tillförsäkrats förmåner genom lagstiftningen, haft att vidkännas mera betydande uppgiffringar härför. Om de ekonomiska förhållandena i landet skulle bli sådana, att det inte är möjligt att bära pensioner av avsedd storlek och värde, torde pensionsrätten få begränsas vilket finansieringssystem som än kommit till användning. Till vad nu sagts kommer att tilläggpensioneringen blott utgör den ena delen av det obligatoriska pensioneringssystemet. Det är ingalunda självklart, att ur rättssäkerhetssynpunkt större krav skall ställas då det gäller tilläggpensioneringen än i fråga om den bottenpensionering som motsvaras av den nuvarande folkpensioneringen.

Uttagningkvot och fondering

Även om fördelningssystemet är det enda som lämpligen kan ifrågakomma beträffande den obligatoriska pensionen, innebär detta ingalunda att fonderingsfrågan skulle vara av mindre vikt. En betydande fondering torde tvärtom vara inte endast önskvärd utan även direkt nödvändig för att samhället skall kunna på längre sikt bära de bördor som en utbyggd pensionering medför. De förnämsta skälen härtill är den ur pensioneringssynpunkt ogynnsamma befolkningsutveckling som är att emotse ävensom den hämmande inverkan som en förbättrad pensionering kan få på det frivilliga sparandet i landet. Därtill kommer önskvärdheten av att de kategorier som blir förmånsberättigade under sin aktiva tid får göra insatser, som något-sånär motsvarar de förmåner de har att påräkna.

Antalet åldringar kan enligt den prognos som ligger till grund för bered-

ningens kostnadsberäkningar antagas stiga med två tredjedelar under de närmaste 25 åren, medan den aktiva befolkningen i det stora hela förblir konstant. Såsom framhållits i avsnitt 6 innebär detta, att ålderspensionärerna, som nu är 1 på 7 personer i aktiv ålder, kommer att år 1980 utgöra 1 på 4—5. Även vid oförändrad pensionsnivå kommer sålunda den kostnad för pensioneringen, som varje aktiv har att bära, att förete en ganska stark successiv stegring under de närmaste årtiondena. Härtill kommer dels att bottenpensioneringen enligt vad beredningen förordar skall utbyggas kraftigt och dels att genom tilläggs pensioneringens införande kostnaderna för pensionering utöver bottenpensionerna kommer att stiga mycket starkt under de närmaste årtiondena. Det är därför uppenbart, att summan av de avgifter som måste uttagas för pensioneringsändamål behöver mångdubblas under loppet av några årtionden, därest ett renodlat fördelningssystem tillämpas inom den här föreslagna pensioneringen.

Effekten på sparandet i landet av ett pensioneringssystem av den omfattning varom nu är fråga beror av åtskilliga svårbedömbara faktorer, vilket framgår såväl av en vid pensionsutredningens slutbetänkande fogad särskild promemoria med samhällsekonomiska synpunkter som av den i bilaga 3 intagna utredning, som verkstälts av konjunkturinstitutet. Övervägande skäl synes tala för att en starkt utbyggd pensionering som företas enligt ett rent fördelningssystem, dvs. utan någon som helst fondering, är ägnad att minska sparandet totalt sett i förhållande till vad som hade varit att påräkna, ifall någon sådan åtgärd inte vidtagits. Det är vidare tydligt att en sådan pensionering kommer att öka behovet av sparande. Av vad förut sagts framgår nämligen, att pensionsbördorna kommer att starkt öka. Skall bördorna kunna bäras på längre sikt måste den aktiva befolkningens produktivitet också förhöjas avsevärt, något som i sin tur förutsätter att vårt ekonomiska liv genomgår en fortsatt stark rationaliseringsprocess. En sådan rationalisering fordrar emellertid kapitalinvesteringar av ansevärd storlek. En kraftig ökning av sparandet är sålunda en förutsättning för pensionsreformens upprätthållande på längre sikt. Då det inte är antagligt, att en sådan ökning är att påräkna inom de nu förefintliga sparformerna, synes pensioneringen, även om dess finansiering ordnas genom ett fördelningssystem, motivera det sparande som en mera betydande fondering inom pensionssystemets ram får anses utgöra.

För att ge ett begrepp om årskostnaden har i följande sammanställning kostnaderna för bottenpensioner slagits ut på landets alla innevånare i åldern 16—66 år och kostnaderna för utgående tilläggs pensioner slagits ut på alla löntagare. Härvid har förutsatts oförändrat penningvärde och löneläge.

De framkomna genomsnittskostnaderna får givetvis *inte* tydas såsom något slags genomsnittsavgifter. Avgifterna till bottenpensioneringen kommer att påverkas av bl. a. tillskottet av skattemedel och fondavkastning (se

Budgetår resp. år	Kostnad för botten- pensioner		Kostnad för tilläggs- pensioner		Summa av kol. 3 och 5 kr
	totalt miljarder kr	per person i åldern 16—66 år kr	totalt miljarder kr	per lön- tagare kr	
1	2	3	4	5	6
1957/58	2,0	420	0	0	420
1960/61	2,9	580	0	0	580
1970	4,0	800	0,5	180	980
1980	4,9	980	1,6	570	1 550
1990	5,4	1 080	2,8	1 000	2 080

avsnitt 14); avgifterna till tilläggs pensioneringen behandlas senare i detta avsnitt.

Av uppställningen torde likväl framgå, att pensionsbördorna kommer att under de närmaste årtiondena bli allt större, vilket beror på både det stigande antalet åldringar och den föreslagna pensionsreformen. Det kan inte med någon grad av säkerhet göras gällande, att reallönestegringar — vilka för övrigt medför att pensioneringskostnaderna stiger ytterligare — kommer att inträffa, som står i proportion till de ökade pensionskostnaderna.

Genom att man verkställer en relativt stor fondering under de närmaste årtiondena kan — i vart fall vid ett något så när konstant penningvärde — pensionskostnaderna i betydande mån finansieras genom räntor. Då det måste förutsättas, att de fonderade medlen investeras i tillgångar, som kan antagas verka värdeskapande eller som i vart fall är relativt värdebeständiga, kommer dessa räntor att motsvaras av de besparingar eller den produktionsökning, som förefintligheten av de genom fonderingen åstadkomna realvärdena medför. Räntornas utgivande kommer därför inte att belasta den kommande generationen på samma sätt som om dessa realvärden inte skapats. Även om en stark penningvärdeförsämring skulle minska fondräntornas relativa betydelse för kostnadstäckningen, får dock antagas att förefintligheten i samhället av de realvärden, vilkas tillkomst möjliggjorts genom fonderingen, underlättar för den aktiva befolkningen att bestrida pensionskostnaderna.

Den sålunda erforderliga fonderingen kunde givetvis avse såväl bottenpensioneringen som tilläggs pensioneringen. Emellertid har i avsnitt 14 förordats, att bottenpensioneringen — såsom varit fallet med folkpensioneringen hittills — skall finansieras genom avgifter från de försäkrade och allmänna medel. Det förhållandet att en obligatorisk tilläggs pensionering infördes torde inte böra rubba vad som anförts i avsnitt 14 rörande finansieringen av bottenpensionerna. En fondering helt eller delvis av avgifterna till bottenpensioneringen skulle uppenbarligen i motsvarande mån öka statens utgifter för pensioneringen, varför det reellt skulle bli fråga om en fondering

av statsmedel. Även andra skäl synes motivera, att man anlägger olika synpunkter på fonderingsfrågan då det gäller bottenpensioneringen än då fråga är om tilläggs-pensioneringen. Sålunda utgör bottenpensioneringen allenast en fortsättning av den redan existerande folkpensioneringen, under det att tilläggs-pensioneringen är en ny pensioneringsform, som skall successivt byggas upp från grunden. Den sistnämnda pensioneringen omfattar vidare endast en del av befolkningen. Genom att de som tillhör denna befolkningsdel under sin aktiva tid åstadkommer en fondering och därigenom underlättar för samhället att framdeles bära kostnaderna för tilläggs-pensioneringen underbygges deras krav på att få komma i åtnjutande av de förmåner, som pensionsreformen avser att ge dem. Det är nämligen inte givet att en kommande generation skulle anse sig förpliktad att åt vissa pensionärskategorier utgiva speciella pensionsförmåner, som inte motsvarats av några mera betydande insatser. Man torde sålunda — såsom i det föregående berörts — kunna göra gällande, att också rättssäkerheten hos systemet förstärkes genom att en sådan fondering sker, att en kommande generation blir i stånd att utan alltför betydande uppoffringar bära tilläggs-pensionsbördorna.

Av nu angivna skäl förordas, att avgiftsuttagen till den obligatoriska tilläggs-pensioneringen under en uppbyggnadsperiod sker med väsentligt större belopp än som motsvarar de löpande utgifterna och att en betydande fondering sålunda åvägabringas. Däremot synes det inte nödvändigt att redan från början uttaga så stora avgifter att de kan behållas vid oförändrad nivå för all framtid. Det torde för övrigt vara ogörligt att beräkna dessa avgifter, då man inte med någon säkerhet kan bedöma reallöneutvecklingen och sålunda inte heller hur stora pensioner som kommer att utgå vid olika tidpunkter. För att kunna beräkna utgifterna skulle också erfordras, att man åtminstone något så när kunde bedöma det relativa värdet av fondräntan i framtiden. Detta synes emellertid inte vara möjligt.

Den lösning av finansieringsfrågan i stort som föreslagits av pensionsutredningen i dess slutbetänkande — innebärande en begränsad fondering — synes sålunda kunna i princip accepteras. Emellertid blir förmånerna i den i denna avdelning skisserade tilläggs-pensioneringen något mera omfattande än vad pensionsutredningen föreslog. Med hänsyn bl. a. härtill hör avgiftsuttaget leda till större fondering än pensionsutredningen åsyftade.

Det belopp av 275 miljoner kr, som genom beslut vid 1956 års riksdag avsatts under budgetåret 1956/57 till framtida pensionsändamål, förutsättes skola tillföras den sålunda förordade fonden. Under förutsättning att motsvarande avsättningar äger rum intill den 1 januari 1960 skulle då finnas disponibelt $(275 + 275 + 275 + 137,5 =) 962,5$ miljoner kr eller i runt tal 1 miljard kr.

Av skäl som närmare angives i det följande föreslås, att tilläggs-pensioneringen i sin helhet skall finansieras genom avgifter från arbetsgivarna. Dessa avgifter skall vara kollektivt utformade och beräknade efter en en-

Uppställning nr 1

År	Arbetsgivaravgiften i relation till hela lönesumman %	Uttagningskvot (för arbetsgivaravgift på löner över 3 000 kr per årsarbetare) %	Avgifter miljarder kr	Ränta 3 % ¹ miljarder kr	Pensioner miljarder kr	Fondavsättning miljarder kr	Fond vid årets slut miljarder kr
<i>Konstant reallönenivå</i>							
1960	2,0	3	0,5	0,03	—	0,5	1,5
1961	2,7	4	0,6	0,04	—	0,6	2,1
1962	3,3	5	0,8	0,06	—	0,8	2,9
1963	4,0	6	0,9	0,09	0,08	0,9	3,8
1964	4,7	7	1,1	0,12	0,12	1,1	4,9
1965	5,3	8	1,2	0,15	0,15	1,2	6,1
1970	6,7	10	1,5	0,3	0,5	1,3	11,9
1975	8,0	12	1,8	0,5	1,0	1,3	18,0
1980	9,3	14	2,1	0,7	1,6	1,2	23,5
1985	10,0	15	2,3	0,8	2,2	0,9	28,1
1990	10,0	15	2,3	0,8	2,8	0,3	30,9
<i>Reallönenivån stiger med 1,5 % om året</i>							
1960	2,1	3	0,5	0,03	—	0,5	1,5
1961	2,8	4	0,7	0,05	—	0,7	2,2
1962	3,5	5	0,9	0,07	—	1,0	3,2
1963	4,2	6	1,1	0,10	0,08	1,1	4,3
1964	4,9	7	1,2	0,13	0,13	1,2	5,5
1965	5,7	8	1,5	0,16	0,18	1,5	7,0
1970	7,3	10	2,0	0,4	0,6	1,8	14,5
1975	9,0	12	2,7	0,7	1,2	2,2	24,0
1980	9,2	12	3,0	1,0	2,0	2,0	34,1
1985	9,4	12	3,3	1,2	2,9	1,6	42,6
1990	9,6	12	3,6	1,4	3,8	1,2	49,3

¹ Om fonden förräntas efter 3,5 % i stället för 3 %, blir fonden vid konstant lönenivå 30,5 miljarder kr år 1985 och 34,5 miljarder kr år 1990. Förutsättes reallönenivån stiga med 1,5 % om året, blir motsvarande tal 45,5 resp. 54,1 miljarder kr.

hetlig procentsats (*uttagningskvot*). Denna uttagningskvot bör, i den mån så är möjligt med hänsyn till avgiftssystemets karaktär, inte beräknas på andra lönebelopp än sådana som, generellt sett, är pensionsgrundande.

I det föregående har förordats att inkomstbelopp under en viss minimigräns inte skall grunda rätt till tilläggs pension. Det synes naturligt, att arbetsgivaravgiften beräknas endast å den del av lönesumman, som överstiger nämnda gräns räknat per anställd årsarbetare. Med *en* årsarbetare avses härvid den som varit anställd hela året på heltid. En heltidsanställd person, som varit anställd hos arbetsgivaren exempelvis $\frac{1}{3}$ av året, motsvarar då

Uppställning nr 2

År	Arbetsgivaravgiften i relation till hela lönesumman %	Uttagningskvot (för arbetsgivaravgift på löner över 3 000 kr per årsarbetare) %	Avgifter miljarder kr	Ränta 3 % ¹ miljarder kr	Pensioner miljarder kr	Fondavsättning miljarder kr	Fond vid årets slut miljarder kr
<i>Konstant reallönenivå</i>							
1960	2,7	4	0,6	0,03	—	0,6	1,6
1961	4,0	6	0,9	0,05	—	1,0	2,6
1962	5,3	8	1,2	0,08	—	1,3	3,9
1963	6,0	9	1,4	0,12	0,08	1,4	5,3
1964	6,0	9	1,4	0,16	0,12	1,4	6,7
1965	6,7	10	1,5	0,20	0,15	1,5	8,2
1970	8,0	12	1,8	0,4	0,5	1,7	15,9
1975	9,3	14	2,1	0,7	1,0	1,8	24,2
1980	10,0	15	2,3	0,9	1,6	1,6	32,2
1985	10,0	15	2,3	1,1	2,2	1,2	38,8
1990	10,0	15	2,3	1,3	2,8	0,8	43,3
<i>Reallönenivån stiger med 1,5 % om året</i>							
1960	2,8	4	0,7	0,03	—	0,7	1,7
1961	4,1	6	1,0	0,05	—	1,0	2,7
1962	5,6	8	1,4	0,08	—	1,5	4,2
1963	6,3	9	1,6	0,13	0,08	1,6	5,8
1964	6,3	9	1,6	0,18	0,13	1,7	7,5
1965	7,1	10	1,8	0,22	0,18	1,8	9,3
1970	8,7	12	2,4	0,5	0,6	2,3	19,4
1975	9,0	12	2,7	0,9	1,2	2,4	31,2
1980	9,2	12	3,0	1,2	2,0	2,2	42,4
1985	9,4	12	3,3	1,5	2,9	1,9	52,3
1990	9,6	12	3,6	1,8	3,8	1,6	60,6

¹ Om fonden förräntas efter 3,5 % i stället för 3 %, blir fonden vid konstant lönenivå 42,0 miljarder kr år 1985 och 48,3 miljarder kr år 1990. Förutsättes reallönenivån stiga med 1,5 % om året, blir motsvarande tal 56,4 resp. 69,7 miljarder kr.

$\frac{1}{3}$ årsarbetare. Har arbetstagaren visserligen varit anställd hela året men endast på deltid, motsvarar han så stor del av en årsarbetare som anges av förhållandet mellan hans faktiska genomsnittliga arbetstid under året och den enligt arbetstidslagstiftningen normala arbetstiden. Har en arbetsgivare under ett år sysselsatt sammanlagt $6\frac{2}{3}$ årsarbetare och utgör nyssnämnda minimigräns 3 000 kr, skall alltså arbetsgivaravgiften beräknas å lönesumman minskad med $(6\frac{2}{3} \cdot 3\ 000 =)$ 20 000 kr. Då inkomstdelar över en viss maximigräns ej grundar rätt till tilläggspension, bör dessa inkomstdelar ej heller föranleda arbetsgivaravgift.

Om ett belopp per årsarbetare undantages vid avgiftsberäkningen, måste givetvis uttagningskvoten vara större, än om så inte sker.

Det synes motiverat att avgiftsuttaget redan från början göres relativt betydande. Härför talar även den överkompensation som förordats tillkomma dem som pensioneras under en övergångstid. Ur anpassningssynpunkt kan det dock vara lämpligt, att ett lägre och successivt stigande uttag göres under försäkringens första skede.

De angivna synpunkternas relativa betydelse kan givetvis bedömas på olika sätt. Man kan sålunda överväga en mer eller mindre stark stigning av avgiftsuttaget.

Begränsas avgiftsuttaget relativt starkt under det första skedet blir fonderingen mindre och behovet av ökat avgiftsuttag under senare skeden större. Ett kraftigare avgiftsuttag redan från början leder till en större fondering och därmed mindre behov av avgiftsökningar i framtiden. Därvid är att märka att det vid ett fördelningssystem inte är möjligt och ej heller nödvändigt att taga mera definitiv ställning till storleken av den fond, som bör finnas vid olika tidpunkter, och avgiftsuttagets storlek längre fram i tiden. Storleken av avgiftsuttaget under den första tiden efter reformens ikraftträdande synes dock böra fixeras redan i samband med beslutet om reformen.

Med beaktande av vad nu sagts har övervägts två alternativa skalor för uttagningskvotens stigning under pensioneringens första skede. Det ena av dessa innebär, att uttagningskvoten fastställs till 3 % för år 1960 för att höjas med 1 % om året till år 1965, då uttagningskvoten blir 8 %. För år 1970 kunde den sättas till 10 % för att därefter höjas i mån av behov. Det andra alternativet förutsätter, att uttagningskvoten fastställs till 4 % för år 1960, 6 % för år 1961, 8 % för år 1962, 9 % för åren 1963 och 1964 och 10 % för år 1965. För år 1970 antages en höjning till 12 % ske, var- efter ytterligare höjningar skulle ske i mån av behov.

Resultatet ur finansiell synpunkt av de nu skisserade alternativen illustreras i nyss intagna båda uppställningar. I dessa har i övre delen förutsatts en konstant reallönenivå och i den nedre delen en kontinuerlig ökning av reallönenivån, som med hänsyn till att beräkningarna går ända fram till år 1990 antages till 1,5 % per år. *I båda uppställningarna har antagits, att penningvärdet är konstant.* Vidare har i båda uppställningarna gjorts det antagandet att uttagningskvoten skall kunna för den tid uppställningarna avser begränsas till 15 % vid konstant reallönenivå och till 12 % vid en reallönenivå som stiger med 1,5 % årligen. Det må erinras om att underlaget för arbetsgivaravgiften endast är löner över 3 000 kr per årsarbetare, vilket underlag med 1956 års lönenivå skulle utgöra cirka 15 miljarder kr. Hur stort avgiftsuttaget skulle vara om man i stället räknade på hela lönesumman (med 1956 års lönenivå cirka 22,5 miljarder kr) har angivits i andra kolumnen.

Såvitt angår åren efter år 1970 har uppställningarna närmast karaktär av räkneexempel, av vilka dock framgår storleksordningen av de belopp varom fråga är. Såsom redan förut framhållits kan kostnaderna antagas stiga betydligt även efter år 1990. Uttagningskvoten kan sålunda behöva höjas ytterligare framför allt om lönenivån förblir konstant. Behovet av sådan ytterligare höjning blir dock mindre, om avgiftsuttag skett efter det senare av de båda alternativen.

Vid bedömningen av den önskvärda fonderingen bör beaktas vad konjunkturinstitutet anför i fonderingsfrågan i bilaga 3. Båda de nyss skisserade alternativen synes ha vissa fördelar och det har därför inte ansetts nödvändigt att här förorda det ena framför det andra. Även ytterligare alternativ bör givetvis kunna övervägas.

Avgiftsbetalning

I det föregående har förutsatts, att tilläggsförsäkringen skall bekostas av de anställda och/eller deras arbetsgivare.

Huruvida kostnaderna med den ena eller andra betalningsmetoden kommer att stanna på de anställda eller på arbetsgivarna blir i realiteten beroende av i vad mån avgifterna kommer att påverka löneläget. Vilka som i sista hand får bära kostnaderna torde inte kunna närmare bedömas, när detta blir avhängigt av i vilken utsträckning de ökade pensionskostnaderna kan kompenseras genom högre priser, rationaliseringsvinster m. m. Av sistnämnda omständigheter beror också huruvida det allmännas skatteintäkter kan komma att påverkas i sänkande riktning genom pensionsavgifterna.

I fråga om formen för det erforderliga avgiftsuttaget kan man välja mellan att låta antingen de anställda eller arbetsgivarna erlagga avgifterna. En finansiering med avgifter av såväl anställda som arbetsgivare torde av administrativa skäl icke böra ifrågakomma. En sådan metod skulle bli alltför arbetskrävande och kostsam. Av de båda andra betalningsmetoderna skulle en finansiering med avgifter av de anställda kunna ske genom att avgifterna inarbetas i källskattetabellerna och påföres definitivt i samband med den slutliga skatten. Denna metod synes emellertid knappast lämplig bl. a. med hänsyn till storleken av avgiftsbeloppen. Metoden medför även vissa administrativa olägenheter. Den torde exempelvis nödvändiggöra en reduktion av pensionspoängen för alla dem, som inte till fullo betalar sin skatt vari pensionsavgiften ingår. På grund härav skulle i varje särskilt fall, då skatt måste avskrivas med anledning av vederbörandes betalningsoförmåga m. m., behöva uträknas vad som av det avskrivna beloppet belöper på pensionsavgift. Enbart detta arbete får förutses bli mycket betungande.

Vad härefter angår metoden att finansiera tilläggs pensioneringen med avgifter av arbetsgivarna kan finansieringen ske antingen med avgifter, vilka för varje arbetstagare beräknas och bokföres individuellt, eller med kollek-

tiva avgifter av samma slag som arbetsgivarbidragen till sjuk- och moderskapsförsäkringarna. Som närmare utvecklas i avsnitt 29 förordas att den senare metoden väljes.

26. Vissa fonderingsfrågor

Den pensionering, som nu är ordnad genom arbetsgivarnas försorg, sker dels externt, dvs. genom försäkring i försäkringsbolag eller understödsföreningar, och dels internt dvs. i arbetsgivarens egen regi. I sistnämnda fall avsättes ofta medel i pensionsstiftelser för att säkra de utfästa pensionsförmånerna och förhindra att bolagens framtida utgifter för pensionsändamål blir alltför tyngande. Genom inrättandet av pensionsstiftelser underlättas även bolagens självfinansiering, särskilt som stiftelseavsättningar under vissa förutsättningar får göras skattefritt.

När ett obligatoriskt pensionssystem sådant som det här föreslagna träder i tillämpning, blir uppenbarligen behovet avsevärt mindre att ordna pensionering på sätt som nyss beskrivits. Det kan sålunda antagas att såväl pensionsförsäkring hos försäkringsbolag eller understödsföreningar som pensionering i arbetsgivarens egen regi får mindre omfattning än om en obligatorisk pensionering inte införes. Det är dock sannolikt att av arbetsgivarna ordnad eller bedriven pensionering alltjämt kommer att föreligga i icke oväsentlig omfattning men med i viss mån ändrad inriktning. Sålunda kommer att finnas behov av pensionering, som avser tiden mellan pensionsavgången och 67-årsåldern, samt av komplettering i vissa andra fall av pensionsförmåner som utgår från den obligatoriska pensioneringen. Sistnämnda behov kommer att kvarstå under en avsevärd övergångstid intill dess den obligatoriska tilläggspensioneringen ger oavkortade pensioner. Det är givetvis inte möjligt att förutsäga, huruvida dessa kompletteringsanordningar kan komma att totalt sett bli av samma omfång som den av arbetsgivarna nu anordnade pensioneringen. Vid bedömning av denna fråga bör man hålla i minnet å ena sidan att pensioneringen genom arbetsgivarnas försorg f. n. avser endast en mindre del av löntagarna och ofta är mycket begränsad i fråga om pensionsnivån, och å andra sidan att den pensionsnivå som tillämpas i den föreslagna obligatoriska pensioneringen måste antagas komma att öva inflytande på kompletterande pensionsanordningar. Det synes nämligen naturligt att en löntagare, som från den obligatoriska pensioneringen erhåller exempelvis 6 000 kr i total pension från 67 års ålder, eftersträvar att under tiden mellan en tidigare avgång från arbetet och folkpensionsåldern erhålla liknande belopp i pension genom arbetsgivarens försorg.

Vad nu sagts avser att utgöra en bakgrund till bedömningen av frågan om vilka förändringar av sparandet för pensioneringsändamål i försäkringsinrättningar och hos arbetsgivare som kan antagas uppkomma genom den

nu förordade pensionsreformen. Härvid bör för övrigt uppmärksammas att redan den i avd. II förordade förbättringen av bottenpensioneringen i avsevärd mån minskar kraven på andra pensionsanordningars omfattning och därmed på berörda sparande i försäkringsbolag och hos arbetsgivare. Emellertid är det tydligt att den här föreslagna obligatoriska tilläggs-pensioneringen får betydligt större verkningar i förevarande avseende än förbättringen av bottenpensioneringen.

Det bör till en början fastslås att den fondering, som skall ske för den obligatoriska tilläggs-pensioneringens del, måste ha samma karaktär av extern fondering som förekommer i fall då arbetstagare pensionsförsäkras i försäkringsbolag och understödsföreningar. Förvaltningsorganet för den obligatoriska pensioneringen får sålunda i detta avseende samma ställning som nämnda försäkringsinrättningar och kommer att i viss utsträckning ersätta dessa. Någon form av intern fondering hos företagen avsedd att motsvara det obligatoriska systemets förpliktelser synes alltså inte erforderlig. Tydligt är att en arbetsgivares upplåning av de avgifter, som han själv har att erlægga, inte kan betraktas som någon intern fondering.

Av det anförda torde framgå att det är sannolikt men inte helt visst att företagets möjligheter till självfinansiering genom inrättande av pensionsstiftelser blir beskurna genom de föreslagna åtgärderna för förbättrad pensionering. Vidare förefaller det troligt att fonderingen för pensionsändamål i försäkringsbolag och understödsföreningar kommer att bli mindre än om nämnda åtgärder inte genomföres och måhända även mindre än f. n. Slutligen är det inte osannolikt att det enskilda sparandet för ålderdomen i banker och andra penninginrättningar kan i någon mån påverkas i negativ riktning genom en pensionsreform, vilket kan leda till att dessa inrättningar får mindre möjligheter än eljest att bisträcka näringslivet med kapital.

Man kan sålunda inte bortse från att, om inte särskilda motåtgärder vidtages, pensionsreformen kan komma att försvåra näringslivets kapitalförsörjning dels direkt genom minskade möjligheter till självfinansiering och dels indirekt genom en åtstramning på kapitalmarknaden.

Vad angår pensioneringens inverkan på kapitalmarknaden är det tydligt att bildandet av den pensionsfond som nu förutsatts för den obligatoriska tilläggs-pensioneringens del kommer att utgöra en effektiv motåtgärd därest fonderingen göres tillräckligt omfattande. Den i avsnitt 25 angivna fonderingen torde kunna mer än väl uppväga det medelsbortfall, som enligt vad nyss sagts kan tänkas uppkomma för försäkringsbolagens och penninginstitutens del. Det är inte osannolikt att pensionsreformen leder till att de medel som står kapitalmarknaden till buds blir större än eljest. I sådant fall erhåller näringslivet i kapitalförsörjningshänseende en kompensation för de till äventyrs försämrade möjligheterna till självfinansiering.

För att detta skall bli möjligt torde dock även erfordras att pensionsfondens medel kan placeras mera fritt än vad nu är fallet med offentliga och privata försäkringsfonder. Riskerna med en friare placering blir uppenbarligen relativt sett mindre än eljest beträffande en fond av den storlek varom fråga är. Det förutsattes sålunda att möjlighet öppnas att i betydande utsträckning låna ut fondens medel till näringslivet.

Det bör dock inte komma i fråga att uppbygga fondens förvaltning som en ny stor kreditinrättning. I stället bör nu förefintliga kreditinrättningar, bl. a. affärsbankerna, utnyttjas för den utlåning som sker till näringslivet.

I detta sammanhang må framhållas, att någon rätt för arbetsgivare att medelst revers erlägga arbetsgivaravgifterna till försäkringen inte synes böra komma i fråga. En sådan anordning synes vara tänkbar endast beträffande större arbetsgivare med mera betydande reallgångar och skulle därför verka diskriminerande i förhållande till övriga arbetsgivare.

Givetvis kan inte hela fondkapitalet ställas till näringslivets förfogande, utan även staten, kommuner och andra dylika rättssubjekt bör ha tillgång till detta kapital. Det blir en avvägningsfråga hur de disponibla medlen vid varje tillfälle skall fördelas. Denna avvägning synes endast i begränsad omfattning böra regleras genom författningsbestämmelser. Förvaltningsorganet för fonden bör sålunda äga relativt fria händer att bestämma om fondplaceringarna.

Enligt vad pensionsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande skulle fondplaceringarna handhas av ett pensionsråd, som därvid skulle förstärkas med fullmäktige för folkpensioneringsfonden. Härigenom skulle en församling om 17 personer besluta om dessa placeringar. En sådan anordning kan inte förordas. Det synes lämpligare att den fondstyrelse som skall bildas och som synes böra bestå av högst 9 personer, bör handhava förvaltningen jämväl av den nuvarande folkpensioneringsfonden och med denna samförvaltade fonder. I fondstyrelsen bör ingå chefen för det ämbetsverk, till vars ämbetsområde den nya pensioneringen hör, såsom ordförande samt tre representanter för näringslivet, tre representanter för löntagarna och två finansexperter.

Den upplåning som näringslivet direkt eller via kreditinstitutioner kan göra i fonden måste givetvis ske till gängse ränta, och några skatteavdrag för sålunda upplånade medel kan inte påräknas annat än för ränteutgifterna (däremot erhålles naturligtvis skatteavdrag för de årliga arbetsgivaravgifterna). Möjligheten att verkställa skattefria avsättningar till pensionsstiftelser kommer sålunda alltjämt att vara av intresse. Det är emellertid att märka att pensionsstiftelsernas betydelse för att säkra de anställdas pensioner blir mindre, då löntagarna har den obligatoriska pensioneringen att lita till.

Det kan vara av betydelse att företagen har möjlighet att utjämna kost-

naderna såväl för kompletterande pensionsförmåner till löntagarna som för avgifterna till den obligatoriska pensioneringen. Det synes därför kunna vara motiverat att avsättningar till pensionsstiftelser alltjämt kan ske. Frågan i vad mån sådana avsättningar bör vara skattefria bör upptagas i annat sammanhang.

Vad angår dispositionen av de nu förefintliga pensionsstiftelserna är det uppenbart att de alltjämt har kvar sin uppgift att utgöra säkerhet för eller underlätta utgivandet av de pensioner, som föranlett deras inrättande. I den mån medlen inte erfordras för fullgörande av pensionsförpliktelser, synes det naturligt att dispositionen av medlen sker i samråd med de anställda hos företaget. Det bör kunna övervägas att arbetsgivaren får utnyttja sådana stiftelsemedel för att erlagga avgifter till den obligatoriska tilläggs pensioneringen. De hithörande, inte minst ur skatterättslig synpunkt invecklade frågorna torde böra utredas särskilt.

Det kan i detta sammanhang nämnas, att chefen för finansdepartementet i 1957 års statsverksproposition (bil. 1, finansplanen sid. 16) erinrat om den tillfälliga skärpningen av företagsbeskattningen och framhållit att en möjlighet till omprövning av denna beskattning skulle erhållas i den mån en pensionsförsäkring, grundad på avgiftsbetalning, kan genomföras.

27. Frivillig tilläggs pensionering

Den nya folkpensionering som föreslagits i denna avdelning skulle inte vara fullständig, om den inte i sig inrymde viss möjlighet till frivillig påbyggnad av bottenpensioneringen för sådana förvärvsarbetande som inte blir berättigade till obligatorisk tilläggs pension eller blir berättigade till sådan med endast mindre belopp.

Det synes rimligt, att en sådan frivillig påbyggnad i likhet med folkpensioneringen i övrigt göres värdebeständig. Svårigheterna att ordna en värdebeständig frivillig försäkring är emellertid mycket stora.

Detta beror främst på att man inte kan begagna fördelningssystemet i en frivillig försäkring. Man kan med andra ord i en sådan försäkring inte på ett fast avgränsat kollektiv slå ut en förlust, som uppkommer t. ex. genom att högre pensioner skall betalas på grund av indexstegring. Då det sålunda i en frivillig pensionering inte kan undvikas att premierreservsystemet kommer till användning måste, om värdebeständighetsfrågan verkligen skall kunna lösas, staten stå ansvaret för förluster på grund av pensionernas värdebeständighet. Det torde kunna antagas, att staten endast i begränsad omfattning vill påtaga sig ett sådant ansvar. En stark restriktivitet synes alltså nödvändig.

Med hänsyn till vad nu sagts synes det inte möjligt att i en frivillig pensionsförsäkring gå upp till sådana belopp som diskuterats i fråga om en obligatorisk tilläggs pensionering. Den frivilliga försäkringen bör begränsas till att göra det möjligt för personer med mera begränsade inkomster att tillförsäkra sig en värdebeständig förhöjning av folkpensionen, så att den sammanlagda pensionen kan anses ge en tillfredsställande kompensation i förhållande till tidigare arbetsinkomster.

Den frivilliga pensionsförsäkringen synes kunna anknytas till poängberäkningen i den obligatoriska tilläggs pensioneringen på så sätt att försäkringen för varje år ställes i relation till en beräknad årsinkomst av annat förvärvsarbete än lönearbete. Avgiften, vilken såsom förut framhållits måste beräknas enligt premiereservsystemets princip, kan härvid fastställas med hänsynstagande till bl. a. vederbörandes ålder, då viss inbetalning göres, samt i förhållande till storleken av den pensionspoäng som avses. Försäkringen kommer i sådant fall allenast att avse poängen för det kalenderår som avgiftsbetalningen gäller. Genom att försäkra sig för en viss poäng under ett flertal år kan vederbörande skaffa sig en tillfredsställande tilläggs pension. Metoden medför emellertid den nackdelen att avgifterna för den försäkrade kommer att stiga allteftersom han uppnår högre levnadsålder. I den mån basbeloppet och därmed värdet i kronor räknat av varje poäng ändras genom indexändring, får givetvis även avgiften för varje poängs försäkring ändras. Vid pensionsuträkningen skulle de genom frivillig försäkring erhållna poängen medföra pensionsrätt efter grunder motsvarande dem som förordats gälla beträffande den obligatoriska tilläggs pensioneringen. Dock torde någon hänsyn till »bästa år» inte kunna tagas.

Den nackdelen hos det nu skisserade systemet, att den försäkrades avgifter kommer att successivt stiga på grund av den allt högre levnadsåldern, måste uppenbarligen elimineras, om försäkringen skall kunna utnyttjas i någon större utsträckning. Man bör därför utgå ifrån att den försäkrade skall, genom att binda sig för att verkställa inbetalningar under ett visst antal år i följd, kunna tillförsäkra sig en viss årspoäng mot en fix årsavgift. Denna avgift bör dock vara indexreglerad samt stå i relation till dels levnadsåldern då betalningen skall börja och dels betalningstidens längd. Det torde även kunna tänkas att man, därest försäkringsavtal träffas med ett fast avgränsat och beständigt kollektiv, skulle kunna tillämpa samma årsavgift per poäng oberoende av den individuella levnadsåldern hos kollektivets medlemmar. Ett sådant avtal torde dock behöva utformas så, att ändringar i försäkringsförmånerna eller i fråga om avgifterna skall kunna vidtagas om kollektivets sammansättning ändras.

Den nödvändiga begränsningen av rätten att teckna värdebeständig frivillig försäkring kan ske genom föreskrift, att den årliga poängsumman på grund av både obligatorisk och frivillig försäkring inte får överstiga visst maximum. Ett sådant maximum kan fastställas exempelvis så att det mot-

svarar en total årsinkomst av förvärvsarbete av 9 000 kr i nuvarande penningvärde, vilket vid ett basbelopp av 3 000 kr ger två pensionspoäng. Den maximala tilläggs pensionen skulle då i nuvarande penningvärde bli 3 150 kr (jfr den första tablan i avsnitt 19). Härutöver kan föreskrivas, att genom den frivilliga försäkringen inte får förvärvas högre pensionspoäng för visst år än vad som motsvarar den inkomst av annat förvärvsarbete än lönearbete, som vederbörande kan antagas åtnjuta under året. Vid sådana för visst antal år ingångna försäkringsavtal som förut berörts synes dock försämrande jämkningar i försäkringen få ske endast när vederbörandes förvärvsförhållanden undergått mera väsentlig förändring.

Årsavgiften för erhållande av en frivillig ålderspension om 1 000 kr från 67 år blir för en man, därest avgiften erlägges med lika årsbelopp i konstant penningvärde till och med det sextiofemte levnadsåret, 144 kr om avgiftsbetalningen börjar det trettionde levnadsåret, 330 kr om avgiftsbetalningen börjar det fyrtiofemte levnadsåret och 768 kr om avgiftsbetalningen börjar det femtiofemte levnadsåret. Härvid har förutsatts att avgiften beräknas med tillämpning av dödlighetstabellen L 55 för män och 3 % räntefot samt att inga belastningar eller säkerhetstillägg göres. Avgiften inkluderar inte invalid- eller familjepensionsrätt.

Då det gäller invalid- och familjepensionering måste uppenbarligen rätten att teckna tilläggs pension göras beroende av vederbörandes hälsotillstånd vid försäkringsavtalets ingående. I fråga om familjepensioneringen kan andra särskilda restriktioner bli erforderliga. Frivillig tilläggsförsäkring bör kunna tagas för enbart invalid- och familjepension.

Den frivilliga pensionsförsäkringen synes böra finansieras genom försäkringsavgifterna och avkastningen från försäkringens fond. I den mån det skulle visa sig att dessa inkomstkällor inte förslår — särskilt på grund av pensionernas värdebeständighet — erfordras bidrag av statsmedel. Med hänsyn härtill synes fonderingen i försäkringen böra i sin helhet ske genom insättning av premiemedlen hos riksgäldskontoret. Statsverket får genom en sådan anordning möjlighet att placera de förevarande relativt sett begränsade fondmedlen i mera värdebeständiga tillgångar, vilket i sin tur medför, att statsverket inte åsamkas någon egentlig förlust genom värdebeständighetsgarantin. Vid insättning i riksgäldskontoret bör också kunna övervägas, att en fix ränta tillämpas oberoende av det aktuella ränteläget vid insättningstillfället. Härigenom bortfaller den ovisshetsfaktor vid avgifts-tariffernas fastställande som ränteavkastningen utgör och möjliggöres alltså en viss sänkning av avgiftsnivån.

Inom den allmänna sjukförsäkringen utgår statsbidrag till den frivilliga sjukpenningförsäkringen med 20 % av sjukhjälpsutgifterna. Måhända kunde också övervägas ett statsbidrag till den frivilliga pensionsförsäkringen. Skäl torde kunna anföras både för och emot ett sådant statsbidrag. Å ena sidan torde det vara ovedersägligt, att vissa företagare befinner sig i ett så blyg-

samt ekonomiskt läge att de har svårt att erlægga de avgifter, som måste uttagas för den frivilliga pensionsförsäkringen om statsbidrag inte finnes, samt att det ur samhällets synpunkt är önskvärt att jämväl dessa personer kan få en tillfredsställande lösning av sin pensionsfråga. Å andra sidan kan göras gällande, att staten genom sitt mycket avsevärda bidrag till folkpensioneringen i tillräcklig mån underlättar pensionärernas försörjning samt att anledning även bortsett härifrån saknas att utgiva bidrag till den frivilliga tilläggspensioneringen då sådant bidrag inte utgår till den obligatoriska. Oberoende av dessa synpunkter synes särskilda skäl kunna åberopas för att utgiva statsbidrag till lindring av försäkringsavgifterna för dem som vid pensionsreformens ikraftträdande uppnått viss högre ålder. Om ett sådant bidrag inte införes kan det antagas, att avgifterna för den frivilliga försäkringen för dessa personer skulle bli för höga. Det skäl, som förut åberopats för att en viss överkompensation under en övergångstid skall förekomma inom den obligatoriska tilläggspensioneringen, synes ha motsvarande giltighet för den frivilliga försäkringens del. Den överkompensation, som i den senare försäkringen finnes lämplig, kan emellertid inte slås ut på avgifterna för övriga försäkrade och utgör sålunda en ytterligare motivering för ett visst statsbidrag under en övergångstid. Statsbidragsfrågorna torde emellertid kräva närmare utredning.

28. Samordningsfrågor

Under remissbehandlingen av pensionsutredningens slutliga förslag om allmän pensionsförsäkring påtalades, att förslaget inte innefattade någon egentlig materiell samordning mellan pensionsförsäkringen och folkpensioneringen. Genom den i denna avdelning skisserade konstruktionen med tilläggspensioneringen såsom en påbyggnad på den egentliga folkpensioneringen som en bottenpension kan detta problem anses löst.

Vad beträffar samordningsproblemen i övrigt så föranledes dessa — såsom framhållits i avsnitt 15 — redan av folkpensioneringen, vare sig denna är fristående eller utgör bottenpension i pensionssystemet. Vad som anförts i nämnda avsnitt om samordning med folkpensioneringen gäller i allt väsentligt även om den i denna avdelning skisserade tilläggspensioneringen. Vissa kompletteringar härtill föranledes dock av tilläggspensioneringen. Vid resonemangen i det följande måste tills vidare förutsättas att invaliditetsskyddet beredes genom en bottenpensionering och en tilläggspensionering, vilka är anknutna till och konstruerade på i huvudsak samma sätt som ålderdomsskyddet.

Samordning med annan socialförsäkring

En invalidpensionering, vari årslöner upp till 30 000 kr göres pensionsgrundande, aktualiserar frågan om en komplettering av sjukpenningsskalan

inom sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna. I dessa försäkringar uppnås nämligen högsta sjukpenningen vid 14 000 kr om året och beloppet av denna sjukpenning korresponderar närmast mot en inkomst av 15 000 kr. Nämda belopp av 30 000 kr skall vidare vara indexreglerat, under det att sjukpenningsskalan inte är indexreglerad.

Vid bestämmande av yrkesskadelivräntor tages nu ej hänsyn till inkomstbelopp över 15 000 kr om året. Även frågan om höjning av denna gräns blir aktuell. Vid denna frågas prövning torde böra övervägas huruvida den nya maximigränsen för inkomsten skall indexregleras, varjämte de i 16 § tredje stycket yrkesskadeförsäkringslagen intagna s. k. avtrappningsreglerna avseende ersättningsunderlaget för invalidlivräntor bör överses.

Vad nu sagts om sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna är ur samordnings synpunkt av betydelse både på förmånssidan och på finansierings- och upp-
bördssidan.

Vad särskilt beträffar frågan om samordning mellan sjukförsäkring och invalidpensionering må här framhållas att, om man vill genomföra en invalidtilläggs-pensionering efter modell av och anknuten till den i denna avdelning föreslagna ålderstilläggs-pensioneringen, så är det nödvändigt att från grunden revidera nuvarande regler om samordning mellan sjukförsäkring och invalidpensionering. Ett nytt invaliditetsbegrepp torde komma att erfordras, framför allt som någon inkomstprövning inte torde kunna komma i fråga inom tilläggs-pensioneringen. En omläggning av administrationen blir därvid erforderlig.

Om invaliditetsskyddet ordnas genom en till ålderspensioneringen anknuten invalidpensionering, synes man inte kunna börja bevilja invalidtilläggs-pensioner förrän några år efter 1960. Man kan alltså sägas ha visst andrum innan man måste ta ställning till utformningen av invaliditetsskyddet och samordningen med annan socialförsäkring. Det är emellertid angeläget att alla hithörande synnerligen svårlösta problem snarast möjligt blir föremål för ingående utredning. Till komplettering av vad härom anförts i avsnitt 15 må här tilläggas, att ju högre ersättningar (sjukpenning, livränta, pension) som kommer i fråga, desto angelägnare blir en lösning av de med rehabiliteringsverksamheten sammanhängande problemen.

Under remissbehandlingen av pensionsutredningens slutbetänkande uttalades önskemålet att man skulle komma fram till en allmän invalidpensionering, där man undgår frågan huruvida invaliditeten uppkommit genom olycksfall i arbete eller på annat sätt. Detta skulle närmast innebära att yrkesskadeförsäkringen avskaffades. Ett ställningstagande härtill måste föregås av ingående överväganden. De allra flesta av de invalidlivräntor, som utgår enligt hittillsvarande yrkesskadeförsäkringslagstiftning, avser emellertid invaliditetsgrader som ligger under den lägsta som torde kunna komma i fråga inom en försäkring för invaliditet oberoende av dess orsak. Redan detta synes utgöra tillräckligt skäl för att man tills vidare bör utgå

från att förevarande samordningsproblem inte bör lösas genom att man avskaffar särskilda förmåner vid yrkesskada utan genom en anpassning av samtidigt utgående förmåner.

Vad särskilt angår yrkesskadeförsäkring och ålderspensionering må det i avsnitt 15 anförda kompletteras med följande synpunkter. Den i denna avdelning föreslagna obligatoriska ålderstilläggspensioneringen innebär, att den som fyllt 67 år har rätt till ålderspension, även om han är arbetsför och har inkomst av arbete. Principiellt sett bör ålderstilläggspensionen utgå helt, och ersättning för en genom yrkesskada förlorad arbetsförtjänst anpassas härefter. Vad i avsnitt 15 framhållits därom, att då bottenpensioneringen förbättras en större reduktion än f. n. av livräntorna efter 67 år torde bli påkallad av bl. a. överförsäkringshänsyn, får särskild tyngd om denna pensionering kompletteras med en obligatorisk tilläggspensionering. Härvid bör emellertid beaktas dels att denna tilläggspensionering inte blir fullt utbyggd förrän efter en viss övergångstid och dels att tilläggspensionen även därefter kan vara reducerad exempelvis på grund av att pensionären inte varit löntagare i erforderligt antal år.

Såvitt avser efterlevande torde samordningen mellan obligatorisk tilläggspensionering och yrkesskadeförsäkring få ske efter liknande grunder som i avsnitt 15 angivits för motsvarande förmåner från bottenpensioneringen.

Skulle man inom invalidtilläggspensioneringen nödgas tillämpa någon form av inkomstprövning, torde för samordningen med en fristående yrkesskadeförsäkring få komma i fråga samma lösning som i avsnitt 15 angivits för den inkomstprövade delen av invalidpensionen från folkpensioneringen. Man torde emellertid böra utgå ifrån att förmånerna från invalidpensioneringen inte skall vara inkomstprövade. Vid samordningen med yrkesskadeförsäkringen synes det då ligga närmast till hands att låta den av dessa båda försäkringar som är mera allmän i första hand svara för förmånerna. Tilläggspensioneringen är därvid att anse som den mera allmänna försäkringen, eftersom den i motsats till yrkesskadeförsäkringen gäller oavsett invaliditetens orsak. Tilläggspensionen synes därför böra utgå i första hand. Yrkeskadelivränta skulle i sammanträffandefall inte alls utgå eller komma i fråga endast i form av ett tillägg till invalidpensionen.

Samordning med nuvarande personalpensionering

Att undantaga en persongrupp från den obligatoriska tilläggspensioneringen torde kunna komma i fråga endast om de pensionsförmåner, som är tillförsäkrade gruppens medlemmar, är likvärdiga med eller större än de pensioner, som den allmänna pensioneringen kan väntas ge. Denna förutsättning torde icke föreligga för någon persongrupp. I den allmänna debatten har de stats- och kommunalanställda ansetts i första hand komma i fråga för ett undantagande. Vad angår de statsanställda anses de ha en mycket tillfredsställande pensionering. Deras pensionsrätt anknyter emellertid ingalunda alltid till samtliga de lönebelopp, som vederbörande uppbär av staten-

arbetsgivaren. Sålunda tas så gott som undantagslöst ingen hänsyn till särskilda tilläggsersättningar vid visst slag av arbete eller till övertids- eller vikariatsersättning. Dessutom uppehåller många statstjänstemän under åratals högre befattning mot vikariatslön utan att förvärva pensionsrätt i den befattningen. Vidare må nämnas att, även om den statliga personalpensioneringen skulle i andra fall anses likvärdig med eller bättre än den i denna avdelning förordade pensioneringen, detta inte gäller då anställningen upphör innan pensionsfallet inträffar. Vad sålunda anförts äger väsentligen tillämpning även beträffande de kommunalanställda och liknande förhållanden föreligger även för vissa andra grupper. Med hänsyn härtill och på grund av de av pensionsutredningen i dess båda betänkanden framlagda principiella och praktiska skälen kan det inte förordas att man undantager vissa löntagarkategorier från den obligatoriska tilläggs pensioneringen. Det sagda innebär, att staten och kommunerna i egenskap av arbetsgivare bör erlagga arbetsgivaravgift till tilläggs pensioneringen. Eftersom staten f. n. inte alls och kommunerna endast i ringa utsträckning gör avsättningar i förhand till sina personalpensionskostnader, skulle detta för dem betyda ändrade finansieringsgrunder i detta hänseende.

Framhållas må att det inte kan komma i fråga att genom lagstiftningsåtgärder beröva någon den pensionsrätt, som han intjänat på grund av tidigare givna bindande pensionsutfästelser. Den som vid pensionsreformens ikraftträdande intjänat viss pensionsrätt hos exempelvis SPP skall alltså i fortsättningen ha kvar denna rätt (fribrevsvärdet) och SPP:s eller motsvarande fonder kan givetvis inte tas i anspråk för att exempelvis finansiera den här aktuella obligatoriska tilläggs pensioneringen. Det förhållandet att en person kan ha intjänat pensionsrätt och dessutom förvärva rätt till obligatorisk tilläggs pension kan tänkas i enskilda fall leda till att han får pensioner från två håll, som sammanlagt överstiger vad som kan anses vara en rimlig tjänstepensionsnivå. Sådana övergångsvis uppträdande inadvartenser måste godtagas. Med hänsyn till att tilläggs pensioneringen får effekt först successivt synes risken för överpensionering vara obetydlig.

Det skulle å ena sidan strida mot pensionsreformens syfte om nuvarande personalpensionering fortsatte på oförändrade villkor, något som skulle medföra att pensionen skulle utgöra summan av pensionen från den obligatoriska pensioneringen och den åtminstone på delvis samma inkomster grundade personalpensionen. Men å andra sidan innebär det förhållandet att man genomför den obligatoriska tilläggs pensioneringen ingalunda att offentlig och privat personalpensionering blir överflödiga. Tilläggs pensioneringen når sålunda full effektivitet först efter en övergångstid på ett par decennier. Vidare kan en obligatorisk pensionering inte rimligen utformas så, att den täcker alla förekommande behov. Pensionsbehoven är alltför olika för att alla grupper och individer i samhället skulle kunna vara tillfredsställda med enbart de förmåner, som ansetts lämpliga för det stora flertalet medborgare. Det torde räcka med att i detta sammanhang peka

på de skiftande behov av ålderspension från lägre ålder än 67 år, som föreligger för åtskilliga yrkesgrupper.

Vad som uppenbarligen spelade en stor roll i remisskritiken mot pensionsutredningens slutliga förslag var att detta innebar att man skulle erhålla tre olika system: folkpensionering, allmän pensionsförsäkring och särskild personalpensionering. Anpassningen av den sistnämnda komplicerades av att den allmänna pensionsförsäkringen inte skulle vara materiellt samordnad med folkpensioneringen. Helt annorlunda ligger det till om man i stället för den allmänna pensionsförsäkringen genomför den här aktuella obligatoriska tilläggs-pensioneringen. Denna blir nämligen intimt samordnad med den bottenpension som motsvarar den nuvarande folkpensionen. Man kan därför säga att det föreligger endast *ett* anpassningsproblem, inte *två* som enligt pensionsutredningens förslag. Det problem som skall lösas är det samma som redan existerar med nuvarande folkpensionering, ehuru det förstoras genom att pensionsbeloppen från den obligatoriska försäkringen blir större samt mera varierande till storleken för olika personer.

Såsom pensionsutredningen framhållit i sitt slutbetänkande bör uppkommande anpassningsproblem lösas förhandlingsvägen av dem, som beröres av eller representerar existerande pensionsanordningar, och inte genom åtgärder från det allmännas sida. Det allmänna bör dock tillse att gällande lagregler inte lägger hinder i vägen för en anpassning som önskas av parterna. Pensionsutredningen hade vid genomgång av ett betydande antal pensionsreglementen funnit, att de var så utformade att de medgav anpassning till den föreslagna allmänna pensionsförsäkringen. Skulle det likväl finnas fall, där sådant hinder för anpassning föreligger att lagstiftning blir nödvändig, torde det få ankomma på vederbörande att göra hänvändelse till Kungl. Maj:t om vidtagande av erforderlig åtgärd. Sådana åtgärder skulle givetvis inte beröra redan intjänad pensionsrätt utan blott avse det framtida förvärvet av pensionsrätt.

Här må erinras om att frågan om pensionsstiftelsernas civilrättsliga ställning hänskjutits till en särskild utredning under justitiedepartementet.

Ehuru anledning torde saknas att nu i detalj gå in på anpassningsproblemen bör likväl bestämt uttalas, att såsom absolut riktpunkt för en anpassning bör uppställas, att de för en viss grupp gällande pensionsvillkoren inte får försämrans genom den obligatoriska tilläggs-pensioneringens genomförande. Såsom anförts i avsnitt 15 har företrädare för 1951 års pensionsutredning med hänsyn till anpassningsproblemen deltagit i beredningens arbete och belyst problemen i den såsom bilaga 2 vid detta betänkande fogade promemorian. Beträffande den författningsmässigt reglerade tilläggs-pensioneringen har i promemorian framlagts samma förslag som i fråga om folkpensioneringen, nämligen att bruttometoden skall tillämpas ävensom metoden med tekniskt arbetsgivarinträde men att möjlighet bör hållas öppen för tillämpning av metoden med reellt arbetsgivarinträde i vissa fall. I avsnitt 15 har de olika metoderna närmare angivits, varvid folkpensionen motsva-

rar bottenpensionen i förevarande system. Det bör observeras, att bruttometoden i fråga om tilläggs pensioneringen inte — såsom fallet är beträffande folkpensioneringen — aktualiserar spørgsmålet om kompensation till de anställda för pensionsavgifter, eftersom den här avsedda tilläggs pensioneringen skulle finansieras av arbetsgivarna.

Den i bilaga 2 angivna samordningsmetoden föranleder ingen erinran. Här må ytterligare endast understrykas följande uttalanden i promemorian. Bruttometoden innebär garanti för att pensioneringsresultatet inte blir mindre förmånligt än det som den obligatoriska pensioneringen är avsedd att ge. Den tillgodoser även önskemålet om att införandet av obligatorisk tilläggs pensionering inte skall leda till försämring i jämförelse med nuvarande personalpensionering. Betydelsen av ett inordnande under tilläggs pensioneringen kan begränsas till att bli väsentligen formell. Inordnandet under den obligatoriska pensioneringen kommer att i väsentlig utsträckning eliminera sådana svårlösta samordningsfrågor som sammanhänger med övergång mellan skilda pensionssystem. Även om man väljer det i denna avdelning behandlade alternativet kommer dock att kvarstå vissa svårlösta samordningsproblem, som inte är föranledda av den obligatoriska tilläggs pensioneringen, nämligen för de fall då en person övergår från ett arbetsområde med alltjämt kvarstående, kompletterande personalpensionering till ett annat dylikt område. Räckvidden av dessa problem blir emellertid mindre efter hand som tilläggs pensioneringen växer, vilket däremot inte gäller om man skulle undantaga vissa grupper från den obligatoriska tilläggs pensioneringen eller om tilläggs pensioneringen i stället för att regleras lagstiftningssvägen skulle ordnas avtalsmässigt.

29. Administrativa frågor och ikraftträdande

Allmänna synpunkter

I avsnitt 16 har berörts de administrativa problem som sammanhänger med en förbättring av folkpensioneringen enligt vad i avd. II förordats. Därvid har framhållits att man, så länge invalidpensionsfrågan inte blivit närmare utredd, ej kan ta slutlig ställning till administrationsproblemen. I samband med att nyssnämnda fråga göres till föremål för särskilda undersökningar bör — enligt vad i avsnitt 16 understrukits — även administrationsspörsmålen utredas, varvid en översyn av hela socialförsäkringsadministrationen bör ske, ett arbete som bör igångsättas utan dröjsmål.

Invalidpensionsfrågans ovissa läge återverkar givetvis även på spørgsmålet om administrationen av den tilläggs pensionering som föreslås i denna avdelning. Såsom i avsnitt 23 framhållits blir nämligen frågan, huruvida tilläggs pensioneringen skall omfatta även invaliditetsskydd, beroende av bottenpensioneringens utformning i detta avseende. Det förhållandet att man sålunda blir hänvisad till att härutinnan avvakta resultatet av undersökningarna rörande invalidpensionsfrågan synes emellertid inte behöva fördröja igångsättandet av det i denna avdelning förordade pensionerings-

systemet. Om invaliditetsskyddet ordnas genom en till tilläggspensioneringen knuten invalidpensionering, torde frågan om uträkning och utgivande av invalidtilläggspensioner inte behöva bli aktuell förrän några år efter systemets igångsättande. Vill man förlägga systemets igångsättande till år 1960, torde man sålunda ha tillräcklig tid på sig för att hinna ta ställning till invalidpensionsfrågan och till spørsmålet om hur pensionssystemets administration bör anordnas.

Systemets igångsättande föranleder vissa omedelbart inträdande arbetsuppgifter, såsom registrering av pensionsgrundande inkomster samt debitering och uppbörd av avgifter till försäkringen. Dessa uppgifter kan dock — såsom framgår av vad nedan anföres i detta avsnitt — administrativt ordnas redan från tiden för igångsättandet utan att man därmed behöver binda det kommande ställningstagandet i organisationsfrågan.

Det må här framhållas, att det i avsnitt 16 angivna behovet av en samordning mellan de olika socialförsäkringsgrenarna i administrativt avseende givetvis även föreligger om man väljer det pensioneringssystem som här förordas. Förevarande lösning torde i själva verket göra behovet av en enhetlig socialförsäkringsadministration än mer påkallat, ett förhållande som måste beaktas vid utformningen av pensioneringssystemets administration.

De administrativa problem som behandlas i förevarande avsnitt hänför sig i första hand till den obligatoriska tilläggspensioneringen. Även den frivilliga tilläggspensioneringen påkallar emellertid uppmärksamhet i detta sammanhang.

Registrering av pensionsgrundande inkomst

I avsnitt 18 har förordats att den pensionsgrundande inkomsten skall bestämmas utifrån det skattemässiga begreppet inkomst av tjänst. Pension, livränta, undantagsförmån och periodiskt understöd skall dock icke grunda någon rätt till tilläggspension.

I vad sålunda förordats bör göras ett par modifikationer. Den ena gäller sådana jordbrukare, vilka i fråga om skogskörslor åt andra vid tillämpningen av semesterlagen samt sjuk- och yrkesskadeförsäkringslagarna anses som arbetstagare. Med nuvarande bestämmelser beskattas deras körningsersättning i allmänhet inte som inkomst av tjänst utan som inkomst av jordbruksfastighet. I sådant fall bör likväl den del av ersättningen, som enligt kollektiv- eller arbetsavtal eller enligt ortens sed anses belöpa på köraren personligen vara pensionsgrundande såsom löneinkomst i allmänhet.

Den andra modifikationen avser vissa omkostnader, nämligen för resor mellan bostaden och arbetsplatsen samt för räntor å studielån o. d. Ifrågor om utgifter, som vid taxeringen får avdragas vid beräkningen av inkomst av tjänst, bör uppenbarligen inte påverka storleken av den pensions-

grundande inkomsten. Det kan nämligen inte vara rimligt att den, som på grund av sin bosättning haft stora utgifter för resor till och från sin arbetsplats eller som varit nödsakad att upptaga lån för sin utbildning, till följd härav skulle få lägre pension än en arbetskamrat, som uppburit samma lön men inte haft några resekostnader eller inte studerat på lån.

Tidigare har förutsatts att de för beräkningen av pensionsgrundande inkomst erforderliga uppgifterna skall antingen hämtas ur självdeklarationen eller av den försäkrade lämnas i samband med denna. Då i sistnämnda fall självdeklarationsblanketten inte lämpligen bör belastas med speciella inkomstuppgifter för tilläggs pensioneringen, skulle uppgifterna få lämnas på särskild blankett.

Med hänsyn till att man om möjligt bör undvika att införa en ny uppgiftsskyldighet, förordas alternativet att uppgifterna för beräkningen av den pensionsgrundande inkomsten hämtas ur självdeklarationerna. För att nyss omnämnda jordbrukare, som utfört skogskörslor åt andra, skall kunna tillgodoräknas förut angiven del av körningsersättningen såsom pensionsgrundande inkomst, torde särskilda åtgärder få övervägas.

De uppgifter för beräkning av pensionsgrundande inkomst, som enligt vad nyss sagts skall hämtas ur självdeklarationerna, torde böra införas i särskilda förteckningar, vari länsstyrelsens folkbokföringsavdelning tilltryckt namn, adress m. m. i samma ordning som i inkomstlängderna. Det förordas att arbetet härmed skall utföras hos de lokala skattemyndigheterna i anslutning till längdföringen av deklarationerna. I förteckningen införes summa löneinkomster och summa avdrag enligt taxeringsnämndens beslut, varvid i sistnämnda summa inräknas endast sådana i deklarationen specificerade avdrag som avser andra utgifter än för resor till och från arbetsplatsen eller för räntor å studielån m. m. Sedan nämnda uppgifter införts i förteckningarna, överlämnas dessa till den myndighet eller det organ, som har att bestämma och registrera den pensionsgrundande inkomsten.

Det föreslagna systemet förutsätter att inkomsttaxeringen omfattar alla inkomsttagare. Om framdeles för viss eller vissa arbetstagargrupper skulle införas en definitiv källskatt utan efterföljande taxering, erfordras för dessa arbetstagarare särskilda inkomstuppgifter till tilläggs pensioneringen. Dessa uppgifter får lämnas direkt till den inkomstregistrerande myndigheten eller det inkomstregistrerande organet antingen av arbetstagararna och deras arbetsgivare eller enbart av arbetsgivarna.

Frågan vilket organ som bör verkställa bokföringen av de pensionsgrundande inkomsterna torde kunna bedömas skild från problemet om hur administrationen av pensioneringssystemet i övrigt uppbygges. Man synes nämligen kunna vinna stora fördelar om bokföringen av de pensionsgrundande inkomsterna anförtros åt sjukförsäkringskassorna, oavsett om dessa eljest engageras för pensioneringens räkning eller ej. Kassorna behöver nämligen

uppgifter från skattemyndigheterna för kontroll av placeringen i sjukpenningklasser, vilket behov skulle kunna tillgodoses i samband med bokföringen av de pensionsgrundande inkomsterna. Vid kontrollen erhålles naturligtvis även en viss möjlighet till upptäckt och rättelse av felaktigheter vid taxeringen. I sjukkassorna skulle vidare allmänheten lätt kunna ta del av de uppgifter som ligger till grund för tilläggs pensioneringen. Vad nu sagts ger vid handen, att ifrågavarande arbetsuppgift lämpligen bör anförtros åt sjukkassorna. Det synes inte behöva bereda kassorna alltför stort merarbete att vid flyttning till annan kassa översända anteckningarna rörande de pensionsgrundande inkomsterna till denna, så att uppgifterna alltid finnes på vederbörandes mantalsskrivningsort.

Sedan sjukkassan erhållit de förut omnämnda förteckningarna från den lokala skattemyndigheten och den pensionsgrundande inkomsten bestämts, torde uppgifterna böra överföras till ett kortsystem över de personer inom kassans område, som omfattas av tilläggs pensioneringen. Det torde närmast vara en arbetsteknisk fråga, huruvida pensionspoängen samtidigt bör uträknas eller om därmed skall anstå till dess behov föreligger av att utföra beräkning av pensionsrätten. Det må därvid framhållas, att sådan beräkning torde bli aktuell inte blott när pensionsfall inträffar utan även i olika sammanhang då vederbörande t. ex. överväger att ta en frivillig tilläggs pensionsförsäkring eller ämnar övergå till annan verksamhet än som löntagare och därvid önskar bedöma sin ställning i pensionshänseende.

Den försäkrade bör på lämpligt sätt underrättas om den för honom bokförda pensionsgrundande inkomsten.

Spörsmålet om hur besvärsinstitutet i pensionsärenden bör utformas synes inte behöva upptagas till bedömning i detta sammanhang.

Beräkning och utbetalning av pension

Därest sjukkassorna inte eljest inlemmas i pensioneringens organisation, bör det ankomma på dem att till det organ, som skall handhava uträkningen av pensionerna, kontinuerligt eller vid pensionsfall översända uppgift rörande den försäkrades pensionsgrundande inkomster (ev. även pensionspoäng) för de olika åren. Denna uträkning kan förläggas till centralt, regionalt eller lokalt organ. Ätminstone i systemets inledningsskede kan det befinnas lämpligt att låta uträkningen helt verkställas eller kontrolleras av det centrala organet.

Tilläggs pensionernas utbetalning bör givetvis ske tillsammans med utbetalningen av bottenpensionerna. Därest moderna hålkortsmaskiner kommer till användning vid utbetalningarna, torde merkostnaderna i fråga om utbetalning på grund av tilläggs pensioneringen kunna bli relativt små. Eftersom antalet tilläggs pensioner blir ringa de första åren efter reformens genomförande, kommer tid att stå till förfogande för anskaffning av lämplig maskinell utrustning.

Formen för avgiftsuttaget

I avsnitt 25 har förordats att tilläggpensioneringen skall finansieras med avgifter av arbetsgivarna. En sådan finansiering kan — såsom där nämndes — ske antingen med avgifter, vilka för varje arbetstagare beräknas och bokföres individuellt, eller med kollektiva avgifter av samma slag som arbetsgivarbidragen till sjuk- och moderskapsförsäkringarna.

Det förstnämnda alternativet skulle i huvudsak kunna utformas på följande sätt. Avgifterna beräknas för varje arbetstagare till viss procent av lönen vid utbetalningstillfället. Därvid måste dock de inkomstdelar undantagas som med hänsyn till gällande minimi- och maximigränser inte beräknas bli pensionsgrundande. Uppbär arbetstagaren ersättning direkt från allmänheten och är ersättningens belopp icke känt för arbetsgivaren får beloppet uppskattas. Vid avgiftsberäkningen minskas i förekommande fall lönen med de omkostnader som är förenade med tjänsten, därest dessa uppgår till visst minsta belopp. Avgifterna inbetalas i samband med källskatten och angives därvid på skatteanvisningarna under skattebeloppen. De inbetalda avgifterna bokföres samtidigt med källskatten på resp. arbetstagares kreditkort. Sedan den sista uppbördens av skatt och avgifter för året bokförts, summerar postens skatteavdelningar de på varje kreditkort noterade inbetalningarna, skatten för sig och avgifterna för sig. Totalsummorna antecknas på särskilda aviseringskort i två exemplar. Den ena omgången aviseringskort överlämnas till den poängregistrerande myndigheten och den andra till resp. skattskyldiga. För arbetsgivare med minst två anställda göres därjämte en inbetalningskontroll i samma ordning som gäller för skatteredovisningen. På grund av att såväl arbetsgivare som arbetstagare normalt har ett direkt intresse av att avgifterna blir riktigt beräknade, skulle som regel icke erfordras någon kontroll i efterhand av avgiftsbeloppen mot taxeringsmaterialet.

Den beskrivna metoden skulle bl. a. ha den fördelen att någon avgiftsdebitering inte behövde ske. Den skulle emellertid för arbetsgivarna medföra ett inte oväsentligt merarbete i förhållande till andra betalningsmetoder. Vidare skulle uppkomma betydande olägenheter beträffande arbetstagare med två eller flera anställningar och beträffande säsongarbetare eller andra arbetstagare med oregelbundet inflytande inkomster. Även ur andra synpunkter skulle systemet medföra avsevärda olägenheter. Denna metod kan sålunda inte förordas. I stället föreslås att finansieringen sker med en kollektiv arbetsgivaravgift på sätt närmare angives i det följande.

Debitering och uppbörd av arbetsgivaravgift m. m.

För att vinna enklast möjliga debiterings- och uppbördsförfarande bör den kollektiva arbetsgivaravgiften till tilläggpensioneringen påföras och inbetalas gemensamt med arbetsgivarbidragen till sjuk- och moderskapsförsäkringarna samt yrkesskadeförsäkrings- och byggnadsforskningsavgifterna.

Detta torde emellertid förutsätta vissa ändringar i nuvarande system bl. a. i vad avser lämnandet av arbetsgivaruppgifterna och kontrollen av dessa.

Såvitt gäller *arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet* åligger det för närvarande den som anlitat arbetskraft att anmäla detta på mantalsuppgiften. Därvid skall s. k. mindre arbetsgivare, dvs. arbetsgivare med som regel mindre än fem anställda, på mantalsuppgiften uppgiva antalet årsarbetare och utförda dagsverken ävensom verksamhetens art. Med ledning av dessa anmälningar upprättar de lokala skattemyndigheterna arbetsgivarförteckningar. Dessa skall som regel före den 15 januari året efter bidrags- och avgiftsåret över-sändas till riksförsäkringsanstalten. Vid debiteringen av de mindre arbets-givarnas arbetsgivarbidrag och yrkesskadeförsäkringsavgifter tillämpar an-stalten en tariff, som för olika sysselsättningar anger det sammanlagda bidrags- och avgiftsbeloppet för en årsarbetare och vad därav belöper på yrkesskadeförsäkringsavgiften. Dessa belopp i tariffen uträknas efter vissa antagna medelinkomster i olika sysselsättningar. För de större arbetsgivarna beräknas däremot arbetsgivarbidrag och yrkesskadeförsäkringsavgifter efter de verkliga löneutgifterna. Uppgifter om dessa inhämtar anstalten från arbetsgivarna. För kontroll av uppgifterna mot arbetsgivarnas avlönings-bokföring m. m. finnes inom anstalten en revisionsavdelning.

Arbetsgivare, som tecknat yrkesskadeförsäkringen i ett ömsesidigt försäk-ringsbolag, lämnar för avgiftsberäkningen m. m. erforderliga uppgifter till bolaget. Bolaget ombesörjer påföring och uppbörd av såväl yrkesskadeför-säkringsavgiften som arbetsgivarbidragen. Byggnadsforskningsavgift, som ifrågavarande arbetsgivare har att erlægga, debiteras och uppbäres däremot av riksförsäkringsanstalten; denna beräknar avgiften med ledning av en av-skrift av den dagsverks- och löneuppgift som arbetsgivaren lämnat till bola-get. Arbetsgivarbidragen redovisas av bolaget till riksförsäkringsanstalten. Från anstaltens sida sker i regel inte någon kontroll av det primärmaterial, som legat till grund för bolagets beräkning av arbetsgivarbidrag.

Det har visat sig att anmälningarna på mantalsuppgifterna om anlitad arbetskraft försumrats i stor utsträckning och att det redovisade arbets-givarbeståndet blivit mycket ofullständigt trots granskning från roteombu-dens och de lokala skattemyndigheternas sida. Vidare måste anses otillfreds-ställande att de mindre arbetsgivarnas uppgifter om anlitad arbetskraft får, på grund av att de skall lämnas vid mantalsskrivningen, grundas på upp-skattning för tiden mellan mantalsuppgiftens avlämnande och årets slut.

Det nuvarande systemet har kritiserats även därutinnan att det inte med-ger någon tillfredsställande kontroll av arbetsgivarnas uppgifter för beräk-ningen av bidragen m. m. Förbättrade kontrollmöjligheter är således ange-lägna redan i dagens läge. Tillkomsten av ytterligare en arbetsgivaravgift, som medför att arbetsgivarna får erlægga bidrag och avgifter med avsevärt högre belopp än f. n., nödvändiggör en omläggning av kontrollförfarandet. Denna omläggning torde böra ske så att kontrollen verkställs mot arbets-givarnas självdeklarationer. Eftersom väsentligt högre uttagsprocent tilläm-

pas för inkomstskatten än för arbetsgivarbidrag och avgifter tillhopa, medför anordnandet av en sådan kontroll ingen risk för att för små avdrag för löneutgifter göres i deklARATIONERNA. Man bör sålunda med fördel kunna utnyttja arbetsgivarnas intresse av att få fullt löneavdrag vid inkomsttaxeringen. Kontrollen medför, sedd ur inkomsttaxeringssynpunkt, även den fördelen att det inte längre blir lika lönande att uppge för stora lönekostnader; för överavdraget kommer arbetsgivaren att få erlagga arbetsgivaravgifter m. m.

Med hänsyn till anförda olägenheter med nuvarande anknytning till mantalsuppgiften av skyldigheten att anmäla anlitad arbetskraft m. m. och för att möjliggöra den nyssnämnda kontrollen av arbetsgivaruppgifterna mot taxeringsmaterialet bör uppgiftsskyldigheten helt omläggas.

Närmast till hands ligger att låta arbetsgivarna fullgöra uppgiftsskyldigheten samtidigt med avgivandet av den allmänna självdeklarationen. Med en sådan anordning torde emellertid den tillgängliga tiden för debiteringen bli för knapp. Det förordas därför att uppgiftsskyldigheten skall fullgöras senast den 31 januari året efter bidrags- och avgiftsåret och således till tiden sammanfalla med skyldigheten att lämna löneuppgifter till taxeringen och sammandrag över dessa. Därvid bör fullständiga uppgifter för beräkning av arbetsgivaravgifter m. m. lämnas av samtliga arbetsgivare och således även av de större arbetsgivarna. Arbetsgivaruppgift bör ingivas till den lokala skattemyndighet, inom vilkens tjänstgöringsområde arbetsgivaren skall taxeras till statlig inkomstskatt, och avse all arbetskraft oavsett var den anlitas. Om arbetsgivare på grund av rörelsens omfattning eller av annat skäl icke skulle hinna lämna arbetsgivaruppgiften inom nämnda tid, bör den lokala skattemyndigheten kunna medgiva anstånd med uppgiftsskyldighetens fullgörande.

I arbetsgivaruppgiften behöver de mindre arbetsgivare, vilkas avgifter m. m. beräknas efter den förut omnämnda schablonmetoden, lämna uppgift — förutom om verksamhetens art — endast om antal årsarbetare och dagsverken. För övriga arbetsgivare måste blanketten till arbetsgivaruppgift — för att kontrollen mot taxeringsmaterialet skall kunna anordnas och bli av något värde — utformas så att arbetsgivaren får uppgiva sina totala löneutgifter under året och redovisa de ytterligare uppgifter som erfordras för beräkningen av underlaget för bidragen och avgifterna.

Arbetsgivaruppgifterna bör upprättas i två exemplar, av vilka det ena exemplaret erfordras hos debiteringsmyndigheten, medan det andra av den lokala skattemyndigheten insorteras i arbetsgivarnas allmänna självdeklARATIONER. Skyldigheten för lokal skattemyndighet att upprätta arbetsgivarförteckning bör avskaffas. Vidare bör förfaras i huvudsak sålunda.

I god tid innan det nya systemet skall börja tillämpas, tillställs lokal skattemyndighet registerkort över arbetsgivarna inom myndighetens tjänstgöringsområde. Det förutsättes, att namn och adress på registerkortet dessförinnan tilltryckts av riksförsäkringsanstalten eller, om debiteringsarbetet

decentraliseras till lokal skattemyndighet, av länsstyrelsernas folkbokföringsavdelningar med användande av hålkort eller tryckplåtar. Arbetsgivarregistren kompletteras fortlöpande. Med hålkorts- resp. plåtregistren tryckes sedan namn och adress på anmaningar m. m. till arbetsgivarna.

I början av januari varje år anmanar den lokala skattemyndigheten de hos myndigheten registrerade arbetsgivarna att senast den 31 januari inkomma med arbetsgivaruppgift i två exemplar. Vid anmaningen fogas blankett till uppgiften. Efter nämnda dag förelägger myndigheten de registrerade arbetsgivare, som inte inlämnat någon arbetsgivaruppgift och inte erhållit anstånd, vid vite att inkomma med arbetsgivaruppgift. En kopia av föreläggandet inlägges i arbetsgivarens självdeklaration.

I samband med deklarationsgranskningen undersöker taxeringsnämnden för varje arbetsgivare, huruvida arbetsgivaruppgift eller föreläggande att avgiva sådan uppgift finnes bilagd arbetsgivarens allmänna självdeklaration. Är så inte fallet eller saknas såväl deklaration som arbetsgivaruppgift eller föreläggande, underrättas den lokala skattemyndigheten härom.

Kontrollen av arbetsgivaruppgifterna mot resp. arbetsgivares självdeklarationer bör ur taxeringssynpunkt inte läggas på taxeringsnämnderna. Den bör i stället utföras hos de lokala skattemyndigheterna under taxeringsperioden eller i omedelbar anslutning därtill. Möjlighet härtill har beretts genom den nyligen beslutade taxeringsreformen, dock inte i vad avser sådana bolag m. fl. vilkas deklarerationer skall långdföras av biträden hos länsstyrelsen. I fråga om dessa skattskyldiga blir det nödvändigt att kontrollen verkställs hos länsstyrelsen.

I detta sammanhang må erinras om att försök att utnyttja hålkortsmaskiner för långdföring och debitering pågår i statens organisationsnämnds regi. Införes ett hålkortssystem för skattedebiteringen, får övervägas om inte av arbetstekniska skäl kontrollarbetet bör förläggas till andra halvåret.

För att underlätta kontrollen bör arbetsgivare vara skyldig att på härför avsedd plats å den allmänna självdeklarationen angiva det sammanlagda lönebelopp som avdragits i deklarationen och, om han tillämpat s. k. brutet räkenskapsår, huru detta belopp fördelar sig på de båda i räkenskapsåret ingående kalenderårsdelarna. Vidare bör skyldighet föreligga att i den allmänna självdeklarationen uppgiva, huruvida under året näst före taxeringsåret anlåtats arbetskraft (exempelvis personliga tjänare), för vilkas löner avdrag inte medgives vid taxeringen.

Den föreslagna kontrollen av arbetsgivaruppgifterna mot taxeringsmaterialet bör kompletteras med granskning av arbetsgivarnas avlöningsbokföring m. m., när så finnes lämpligt. Då dessa granskningar är tidsödande, kan de tillgripas endast i ett begränsat antal fall årligen. För att på bästa sätt utnyttja detta kontrollmedel bör granskningsverksamheten samordnas med den granskning, som för deklarationskontrollen utföres inom länsstyrelsens taxeringssektion, och med motsvarande granskning för skatteupp-

bördskontrollen. Detta kräver emellertid en förstärkning av revisionspersonalen hos länsstyrelserna. Å andra sidan bortfaller behovet av en särskild revisionsavdelning hos riksförsäkringsanstalten.

För *arbetsgivare med yrkesskadeförsäkring i ömsesidigt försäkringsbolag* bör med hänsyn till den föreslagna kontrollmetoden och den storlek, som arbetsgivaravgiften till tilläggspensioneringen och arbetsgivarbidragen till sjuk- och moderskapsförsäkringarna sammanlagt kommer att få, nämnda avgift och bidrag lämpligen debiteras och inbetalas i samma ordning som gäller vid yrkesskadeförsäkring i riksförsäkringsanstalten. Detta medför att ifrågakommande arbetsgivare får lämna dels en uppgift till den lokala skattemyndigheten för beräkning av arbetsgivaravgiften till tilläggspensioneringen, arbetsgivarbidragen till sjuk- och moderskapsförsäkringarna samt i förekommande fall byggnadsforskningsavgiften, dels ock en uppgift till bolaget för beräkning av yrkesskadeförsäkringsavgiften.

I fråga om *debiteringen* bör först erinras om att den personkrets, för vilken underlaget för arbetsgivaravgiften skall beräknas, enligt vad tidigare framhållits bör bestämmas utifrån yrkesskadeförsäkringslagens arbetstagarbegrepp. Härigenom kommer samma arbetsgivar-arbetstagarbegrepp att tillämpas beträffande samtliga arbetsgivarbidrag och avgifter. Även arbetsgivaravgiften till tilläggspensioneringen förutsättes utgå för arbetstagarna oberoende av åldern.

Såsom framgår av vad förut anförts tillämpas f. n. av riksförsäkringsanstalten en schablonmetod vid beräkningen av bidrag m. m. för de mindre arbetsgivarna, dvs. för arbetsgivare med som regel mindre än fem anställda. Med hänsyn till den stora höjning av bidrags- och avgiftsbeloppen, som arbetsgivaravgiften till tilläggspensioneringen medför, förordas att nämnda metod tillämpas endast för arbetsgivare, som sysselsatt högst en årsarbetare. Även för arbetsgivare med 2—4 arbetstagare bör således bidragen och avgifterna beräknas med ledning av de verkliga löneutgifterna.

Som debiteringsorgan kan ifrågakomma antingen riksförsäkringsanstalten eller de lokala skattemyndigheterna.

Om debiteringen skall verkställas av riksförsäkringsanstalten, får lokal skattemyndighet översända det ena exemplaret av arbetsgivaruppgifterna till anstalten. Sedermera underrättas anstalten om fall, där kontrollen av arbetsgivaruppgifterna mot självdeklarationerna ger anledning till antagande att arbetsgivaruppgift är felaktig. Påföringen av arbetsgivaravgifter m. m. för mindre arbetsgivare i samband med slutlig skatt sker vid detta alternativ med ledning av antingen särskilda förteckningar från riksförsäkringsanstalten eller anteckningar på arbetsgivaruppgifterna som återställs till den lokala skattemyndigheten.

För alternativet att låta lokal skattemyndighet verkställa debiteringen talar främst, att kontrollen av arbetsgivaruppgifterna mot självdeklarationerna, debiteringen av avgifterna m. m. och påföringen av dessa på slutskattedebet-

sedlarna kommer att ligga på en och samma myndighet. Härigenom bortfaller eljest nödvändig skriftväxling mellan kontroll- och debiteringsorgan samt mellan debiterings- och skattepåföringsorgan. Vidare förtjänar framhållas att arbetsgivarna vid en decentraliserad debitering lättare kan få kontakt med debiteringsorganet för upplysning i debiteringsfrågor m. m.

Den nuvarande beräkningen av yrkesskadeförsäkringsavgifterna är emellertid mycket komplicerad. En decentralisering av debiteringen synes därför f. n. knappast möjlig. Med hänsyn till de fördelar i skilda hänseenden, som en decentraliserad debitering synes erbjuda, bör undersökas möjligheterna att genomföra en förenkling av avgiftsberäkningen.

Oavsett vilketdera alternativet för debitering av arbetsgivarnas avgifter och bidrag man slutligen stannar för synes kunna förutsättas att debiteringen för alla tre socialförsäkringsgrenarna (med undantag för yrkesskadeförsäkringsavgifter till bolagen) under en övergångstid sker genom riksförsäkringsanstalten.

Om debiteringen skall ombesörjas av lokal skattemyndighet, bör *uppbörden* av samtliga arbetsgivares avgifter m. m. ske i samband med den allmänna skatteuppbörden. Därvid bör avgifterna m. m. för arbetsgivare, som har att erlägga preliminär B-skatt, ingå i denna skatt och således få erläggas förskottsvis under sex uppbördsterminer.

Skall riksförsäkringsanstalten fungera såsom debiteringsorgan, synes för de mindre arbetsgivarna böra tillämpas samma uppbördssystem som f. n. gäller beträffande sådana arbetsgivare med yrkesskadeförsäkring i anstalten. Avgifterna m. m. för dessa arbetsgivare bör sålunda påföras i samband med den slutliga skatten. I anslutning till vad nyss anförts om den s. k. schablonmetodens användning vid debiteringen bör därvid till mindre arbetsgivare hänföras endast arbetsgivare med högst en årsarbetare. I fråga om de större arbetsgivarna medför arbetsgivaravgiften till tilläggs pensioneringen att summan av de olika bidragen och avgifterna blir så stor, att inbetalningen regelmässigt bör uppdelas på flera terminer. Det kan på grund härav göras gällande att även de större arbetsgivarnas avgifter m. m. borde uppbäras vid den allmänna skatteuppbörden. Avgifterna m. m. borde därvid erläggas förskottsvis i samband med preliminär B-skatt. Vinsten av en sådan anordning får emellertid vägas mot de merkostnader och övriga olägenheter, som följer av att debiteringsarbetet inte längre som hittills skulle få bedrivas under hela året, utan måste koncentreras till tiden februari—augusti. Vidare måste också beaktas att merarbete skulle uppkomma för de lokala skattemyndigheterna. För beräkningen av de avdrag för bidrag och avgifter som arbetsgivare får göra vid inkomsttaxeringen skulle det sålunda bli nödvändigt för lokal skattemyndighet att på debetsedlarna avseende preliminär B-skatt ange beloppet av de i B-skatten ingående avgifterna m. m. Därjämte torde på debetsedeln å slutlig skatt få antecknas skillnaden mellan de definitiva och preliminära avgifterna m. m.

Vidare skulle lokal skattemyndighet i förekommande fall få vid debitering av preliminär B-skatt med ledning av preliminär taxering inhämta uppgift från riksförsäkringsanstalten om beloppet av de provisoriska avgifter m. m. som skall ingå i B-skatten. Med hänsyn till det anförda torde riksförsäkringsanstalten, om anstalten skall handha debiteringen, böra uppbära de större arbetsgivarnas avgifter och bidrag.

I princip bör tilläggs pensioneringen själv svara för *avgiftsförluster till följd av arbetsgivares bristande betalningsförmåga m. m.* Vid en avgiftsuppbörd i samband med skatteuppbörden synes lämpligen böra förfaras så att tilläggs pensioneringen gottskrives icke hela det i samband med slutlig skatt totalt påförda avgiftsbeloppet för riket utan skillnaden mellan detta belopp och ett förlustavdrag, som beräknas med ledning av vad som erfarenhetsmässigt måste avskrivas av debiterad skatt. Inskränktes avgiftsuppbörden i samband med skatteuppbörden till att avse endast arbetsgivare med högst en årsarbetare, tillämpas nämnda tillvägagångssätt beträffande avgifterna för dessa arbetsgivare; i fråga om övriga avgifter torde i stället få tillgå så att tilläggs pensioneringen vid översändande av restlängd å oguldna avgifter tillgodoföres summan av dessa avgifter minskad med ett belopp som beräknas efter den genomsnittliga avskrivningsprocenten för restförda skatter.

Administrationskostnader m. m.

Några detaljerade beräkningar rörande de merkostnader för administrationen, som uppkommer genom den förordade *obligatoriska* tilläggs pensioneringen, har inte verkställts. Vissa överslagsberäkningar har emellertid gjorts. Vid dessa har framkommit att merkostnaderna för debitering, uppbörd, kontroll av arbetsgivaravgifter och upprättande av förteckningar över pensionsgrundande inkomst kan beräknas till omkring 4 miljoner kr om året. Kostnaderna inom den centrala pensionsmyndigheten och sjuk-kassorna för bokföring av pensionsgrundande inkomster, poängberäkning och pensionsuträkning m. m. samt merkostnaderna för pensionsutbetalningarna kan överslagsvis antagas uppgå till ett belopp av liknande storleksordning. De offentliga administrationskostnaderna för den obligatoriska tilläggs pensioneringen torde sålunda kunna uppskattas till ett belopp, som understiger 10 miljoner kr per år. Härtill kommer vissa kostnader för arbetsgivarna.

Vid inordnande av det här föreslagna pensionssystemet i den statliga verksamheten bör man helt vid sidan av statsbudgeten uppgöra en årlig budget för systemet, vari uppföres på inkomstsidan avgifter och fondränta och på utgiftssidan pensionsutbetalningar och förvaltningskostnader. Det kan synas motiverat att låta tilläggs pensioneringen själv bära de merkostnader, vilka uppkommer hos myndigheter och kassor enligt vad nyss sagts. Tilläggs pensioneringens administration skulle i sådant fall inte med-

föra några merkostnader för statsverket. Det kan för övrigt ifrågasättas, om det centrala organet i pensionssystemet bör vara ett ämbetsverk eller ha annan karaktär, exempelvis utgöra en allmän pensionskassa.

Den frivilliga tilläggs pensioneringen

Den frivilliga tilläggs pensioneringen blir uppenbarligen, sådan den skisserats i avsnitt 27, avsevärt mera komplicerad ur administrativ synpunkt än pensionsstyrelsens nuvarande frivilliga försäkring. Försäkringsvillkoren måste sålunda bli långt mindre schablonmässiga. Individuell prövning av ansökningar om försäkring torde också få företagas i betydande utsträckning. Administrationen torde sålunda få bli avsevärt större än den som nu finns för pensionsstyrelsens frivilliga försäkring. Uppbyggandet av denna utökade administration torde dock inte behöva försena pensionsreformens genomförande.

För den frivilliga tilläggs försäkringens del blir administrationskostnaderna uppenbarligen till väsentlig del beroende av den omfattning försäkringen kan komma att erhålla.

Ikraftträdande

Av den föregående framställningen framgår, att den författningsreglerade tilläggs pensioneringen skall sammangjutas med den botten pensionering, som motsvaras av den i avd. II behandlade folkpensioneringen, till ett enhetligt system. Vad angår tilläggs pensioneringen i vad den avser ålders- och familjepensioner synes det vara möjligt att igångsätta systemet år 1960. Lagstiftningen torde därvid böra träda i kraft den 1 juli nämnda år, till vilken tidpunkt huvudetappen av folkpensionsreformen förutsatts bli förlagd. Emellertid bör pensionsgrundande inkomster och arbetsgivaravgifter beräknas för hela år 1960.

Visserligen kan förberedelsearbetet för en pensionsreform, som i sig innefattar en tilläggs pensionering, antagas bli mera omfattande än för en reform som begränsas till den nuvarande folkpensioneringen. Detta förhållande behöver dock inte innebära att tidpunkten för igångsättandet behöver förskjutas. Här må särskilt erinras om att det ju inte blir aktuellt att utge pensioner i någon större omfattning förrän viss tid efter igångsättandet, och denna tid kan givetvis också utnyttjas för erforderligt förberedelsearbete. Det nu sagda innebär för invalidpensioneringens del att man även kan förutsättas hinna tillgodogöra sig resultatet av de undersökningar rörande invalidpensioneringsfrågan som enligt vad i det föregående anförts bör igångsättas utan dröjsmål. Den förlängda förberedelsetiden kan även utnyttjas för lösningen av de olika samordningsproblem som behandlas i avsnitt 28.

Utformningen av tariffer, försäkringsvillkor o. dyl. för den frivilliga tilläggs pensioneringen kan förväntas taga ganska lång tid. Även om det är önskvärt att detta arbete är slutfört viss tid före lagstiftningens ikraftträdande, torde detta inte var helt nödvändigt.

AVDELNING IV

Påbyggnad av folkpensioneringen genom frivillig pensionsförsäkring

30. Allmänna synpunkter

Förslaget att den av beredningen förordade, väsentligt förbättrade folkpensionen skulle för löntagarnas vidkommande kompletteras med en obligatorisk pensionsförsäkring har inte kunnat accepteras av herrar *Aastrup, Ahlberg* och *Hydén*. Dessa ledamöter betraktar det som en för samhället naturlig uppgift att garantera ett för alla medborgare lika och tillfredsställande grundskydd för åldersförsörjningen genom en reform av folkpensioneringen sådan som beredningen föreslagit. Det är enligt deras mening naturligt att åtgärder vidtages, som underlättar en påbyggnad av folkpensionen. Däremot finner de övervägande skäl tala mot en allmän eller en till löntagare begränsad obligatorisk pensionsförsäkring. Huruvida löntagare och andra skall utnyttja en del av sina inkomster till komplettering av folkpensionen bör liksom formerna för denna påbyggnad bestämmas av dem själva, gruppvis genom deras organisationer eller individuellt.

Det har ansetts angeläget att, när ett i detalj utarbetat förslag till obligatorisk försäkring framlägges, visa hur en *frivillig* pensionering efter delvis nya linjer kan byggas upp, ävensom att göra några jämförelser mellan fördelar och nackdelar hos de två systemen. I sistnämnda avseende bör till en början följande påpekas.

Obligatoriet förutsätter för hela försäkringsbeståndet ensartade bestämmelser i fråga om pensionsålder, pensionsnivå och premier. Ger försäkringen inte tillfredsställande pensionsförmåner till en viss arbetstagargrupp måste den kompletteras. Utöver de anpassningsproblem, som uppkommer när den obligatoriska försäkringen sammanfogas med folkpensionen och övriga bestående pensionsanordningar, föranleder denna extra komplettering ytterligare anpassningssvårigheter. I och för sig är det inte heller tillfredsställande, att pensionen för en och samma person skall behöva baseras på ej mindre än tre olika och för en övergångstid än flera försäkringssystem. Med den reformerade folkpensioneringen som grund är det möjligt att bygga upp en tilläggsförsäkring med rikt utrymme för de variationer i skilda avseenden, som anpassningen efter olika behov kräver. Detta kan ske i en frivillig men inte i en obligatorisk försäkring.

Genom en valfri komplettering av folkpensionen undviks såvitt angår

tilläggs pensioneringen en rad besvärliga anpassningsproblem som uppkommer när en obligatorisk löntagarförsäkring omsluter stora grupper, som redan på annat sätt tillförsäkrats för dem acceptabla pensionsförmåner. Detta gäller för betydande grupper av stats- och kommunalanställda med reglerad pensionsrätt, för tjänstemän vid halvstatliga monopolföretag m. fl. men jämväl i viss utsträckning för arbetstagare inom det enskilda näringslivet. Arten och omfattningen av problemen vid den anpassning till ett obligatorium, som erfordras för de stats- och kommunalanställdas vidkommande, redovisas i 1951 års pensionsutrednings promemoria i ämnet, till vilken hänvisas (bilaga 2).

Det är angeläget att erinra om att förutsättningen för en väsentlig förbättring av pensionärernas materiella standard nu och framdeles beror inte allenast av den under varje tid aktiva generationens beredvillighet att påtaga sig härför erforderliga uppoffringar utan i lika hög grad av folkhushållets förmåga att genom ökad produktion och produktivitet säkra det ekonomiska underlaget. Då här förordas en frivillig, på premiereservsystem uppbyggd komplettering av folkpensionen framför en obligatorisk, i princip på fördelningssystem grundad försäkring, göres detta även av det skälet, att premiereservsystemet, vid i övrigt lika förutsättningar, medför ett större och därtill vid stigande nationalinkomst permanent sparande. Härjämte ökas garantierna för att sparmedlen i skäligen utsträckning kommer den utvecklingsfrämjande produktionen till del, vilket även ur pensionärssynpunkt är av största betydelse.

Enligt en numera allmänt omfattad åsikt är pensionen successivt intjänad lön. En obligatorisk pensionsförsäkring av föreslagen typ innebär alltså, att en del av arbetsersättningen eller i varje fall dess fördelning på lön och pension regleras i lag. Arbetsmarknadens parter har hittills energiskt sökt värja sig mot varje statligt intrång i sin rätt att obundna förhandla och träffa uppgörelser om arbetsersättningen. En uppluckring av denna för arbetsmarknadsparternas verksamhet grundläggande regel inger allvarliga betänkligheter.

Bedömningen av ett frivilligt system beror givetvis i hög grad på den omfattning i vilken pensionsfrågan för i detta avseende eftersatta arbetstagargrupper kan förväntas bli löst. Det torde finnas all anledning att räkna med en snabb utveckling. Härför talar redan den utbredning som den frivilliga tjänstepensioneringen fått under senare tid trots inflationens tillbakahållande verkan och de hinder, som inkomstprövningen av en del av folkpensioneringen utgjort, och trots att pensionsfrågan under nära tio år legat under utredning, vilket kommit många företagare att ställa sig avvaktande. I avd. I lämnas upplysningar om denna utveckling. Ett stöd för en gynnsam prognos utgör också det förhållandet att arbetarna på senare tid visat ett starkt och växande intresse för denna anställningsförmån och att arbetsgivarna numera allmänt önskar lösa de anställdas pensionspro-

blem. Att så är fallet framgår bl. a. av ett år 1954 av Svenska arbetsgivareföreningen publicerat förslag.

Frågan om hur pensionstagarna skall kunna skyddas mot inflationsrisker är av central betydelse. I bedömningen av ett pensionssystem — även ett sådant byggt på frivillig grund — måste alltså ingå en granskning av dess möjligheter att bereda de försäkrade ett tillfredsställande skydd mot verkan av penningvärdeförsämringar. Frågan om sådant skydd har vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens uppmärksamhet och föranlett den utredning om indexreglering på lånemarknaden, som finansdepartementet uppdragit åt professorn i nationalekonomi Tord Palander att utföra.

I en obligatorisk försäkring byggd på ett renodlat fördelningssystem utan fondbildning kan en värdebeständig pension *tekniskt sett* lätt uppnås. Så länge obligatoriet äger bestånd, erfordras allenast att premiebeloppen ökar vid stigande levnadskostnader i den utsträckning som är nödvändig för att uppnå jämvikt mellan inkomster och utgifter. Några garantier för att den i framtiden aktiva generationen är villig att direkt eller indirekt bära de nominellt sett stegrade kostnaderna kan givetvis inte lämnas. Den försäkrades uppfattning om tillförlitligheten av den utlovade värdebeständigheten blir därför i viss mån beroende av hans förtroende för statsmakternas vilja och förmåga att upprätthålla ett stabilt penningvärde. Lyckas detta, utgör värdebeständigheten inte något problem vare sig vid ett fördelnings- eller ett premiereservsystem. Om däremot en mer avsevärd sänkning av penningvärdet äger rum, blir värdebeständigheten i båda fallen ett allvarligt problem.

I det obligatoriska systemet kan pensionstagarnas förmåner och därmed dessas anpassning till förskjutningar i levnadskostnaderna visserligen formellt säkerställas genom lagstiftning, men detta allenast så länge denna i nu ifrågavarande avseende förblir oförändrad. Eftersom statsmakterna är oförhindrade att ändra dessa grunder blir värdebeständigheten även i detta fall till sist beroende av deras vilja och förmåga att beakta pensionstagarnas intressen och moraliska rätt. Vad åter beträffar försäkringsföretag med tillstånd att meddela föreslagen frivillig pensionsförsäkring enligt premiereservsystem svarar detta med alla sina tillgångar för gjorda åtaganden. Den försäkrade har gentemot försäkringsinrättningen samma civilrättsliga skydd för sina intressen, som eljest gäller för avtal och i andra ekonomiska sammanhang. På grund härav men också på grund av direktiv från försäkringsinspektionen hänvisas försäkringsföretagen att dels uttaga premier, som enligt gjorda antaganden om framtida ränta m. m. är tillräckliga, och dels att placera sina tillgångar på betryggande sätt. Till övervägande del sker f. n. denna placering i av stat, kommuner, kraftverk etc. emitterade obligationer samt i lån mot inteckningar i fastigheter eller mot likvärdig säkerhet. Den försäkrades rätt till förmåner till visst nominellt

belopp kan sålunda sägas vara hundraprocentigt tryggad. Någon garanti för försäkringsförmånernas *realvärde* ger däremot inte premiererservsystemet i dess hittills tillämpade form. Därför erfordras härvidlag vissa reformer. Att trygga värdebeständigheten av den frivilliga försäkringens pensionsförmåner är av väsentlig betydelse, även om folkpensionen ger trygghet för en viss grundpensions realvärde, när den föreslagna folkpensionsreformen genomförs. Ålderspensionen från folkpensioneringen kommer då att utgöra för ensamstående lägst 60 % av inkomster upp till 6 000 kr per år och för makar tillsammans, som båda uppbär sådan pension, lägst 60 % av 9 000 kr. Då denna pension inte endast är värdebeständig utan också beräknas bli i stort sett standardföljsam, erhålles i det här föreslagna pensionssystemet en god grund att bygga vidare på.

Rätt till friare placering av försäkringsbolagens fondmedel kan förbättra förutsättningarna för en lösning av värdesäkringsproblemet. Än större betydelse har dock ökade möjligheter till placering i värdefasta skuldbevis eller reala tillgångar. I sammanhanget bör därför understrykas önskvärdheten av att kapitalmarknaden tillföres värdebeständiga obligationer. I föreliggande situation förutsättes att i koncessionen för försäkringsinrättningar av nu ifrågavarande slag en liberalisering medges av placeringsreglerna enligt lagen om försäkringsrörelse.

I avsnitten om premiesättningen, om fondmedlens placering och om pensionernas värdebeständighet anges hur värdesäkring av pensionsförmånerna och utgående pensioner kan åstadkommas genom den samlade effekten av:

- 1) premier som följer levnadskostnaderna,
- 2) lån till företag — som så önskar — av deras egna premier mot värdefasta skuldbevis,
- 3) friare placeringsregler för fonderna i övrigt, bl. a. utnyttjande av en framtida kapitalmarknads möjligheter till placering i värdefasta obligationer och reverser, samt
- 4) disposition av vissa överskott på försäkringsrörelsen.

Härutöver anvisas huru genom tillfällig höjning av premierna värdesäkringen beräknas kunna genomföras helt eller i huvudsak även vid kortvarig stark inflation.

31. Huvuddragen av pensionssystemet

Det förutsättes, att folkpensioneringen förbättras på det sätt som beredningen har förordat i avd. II. Några ändringar av folkpensioneringen i andra avseenden än dem som redan har behandlats av beredningen fordras inte, om en frivillig, kompletterande pensionering konstrueras enligt de nedan uppdragna riktlinjerna. Det är emellertid angeläget att inkomstprövningen successivt reduceras och småningom avskaffas för att underlätta en påbyggnad enligt förevarande alternativ.

En försäkringsinrättning bör skapas, vari frivillig pensionsförsäkring med valfria förmåner kan erhållas *kollektivt och individuellt*. Detta organ för frivillig försäkring betecknas i det följande »försäkringsinrättningen». Systemet kräver inte att en monopolanstalt bildas, utan medger att flera försäkringsinrättningar finnes av denna typ. Ett centralt samarbete torde dock i så fall böra ordnas.

Den frivilliga försäkringen skall i princip stå öppen för anslutning från alla som så önskar, alltså icke endast löntagare. Sådan försäkring förutsättes till mycket stor del komma till stånd på grundval av kollektivavtal. Därigenom att man i systemet ej nödgas infoga löntagargrupper, som anser sig ha sin pensionsfråga ordnad, undgår man som tidigare framhållits vissa svåra samordningsproblem som uppkommer vid en obligatorisk påbyggnad av folkpensioneringen.

Den frivilliga pensioneringen skall komplettera folkpensioneringen i två hänseenden. För de fall då folkpension utgår skall pensionen från försäkringsinrättningen tjäna som förstärkning av denna, dvs. utgöra en tilläggspension. Försäkringspension skall vidare kunna utgå, då behov av pension föreligger som inte alls tillgodoses av folkpensioneringen; här förutsättes den frivilliga pensionen få sin största betydelse såsom ålderspension före 67-årsåldern. Beträffande de pensionsbelopp för vilka försäkring tecknas hos inrättningen skall föreligga valfrihet inom vissa gränser. Det skisserade systemet skall sålunda medge variationer i fråga om både pensionsålder och pensionsnivå. Naturligtvis kan även i detta system inarbetas en metod för höjning av pensionen, om försäkrad skulle önska uppskjuta pensionsuttaget.

Pensionsrätten skall vara *oantastbar*, dvs. bibehållas vid övergång från en arbetsgivare till en annan eller till ny verksamhet, även om denna inte är förknippad med pensionsrätt.

Den frivilliga pensionsförsäkringen uppbygges i princip efter premiereservsystem. Premierna i den kollektiva försäkringen avjämnas på sätt som närmare beskrives längre fram i detta avsnitt.

En förbättrad pensionsnivå för det alltmer stigande antalet åldringar kräver ökad produktion, vilket i sin tur förutsätter ökade investeringar. För att bidra till att täcka näringslivets behov av kapitaltillförsel skall de arbetsgivare, sammanslutningar av arbetsgivare eller andra kollektiv som är registrerade hos försäkringsinrättningen äga rätt — men givetvis ej skyldighet — att i viss utsträckning behålla premiedel såsom lån ur den frivilliga försäkringens fondkapital, vilket kan ske i form av reverslån. F. n. sker en inte oväsentlig självfinansiering inom företagen genom avsättningar i form av revers till pensionsstiftelser. En dylik kapitalförsörjning, som är av betydelse för produktionen och således också ligger i de anställdas intresse, bör få vidareutvecklas inom ramen för det här skisserade pensionssystemet.

Den frivilliga försäkringen i här föreslagen form förutsätter en anslutning av förhållandevis betydande omfattning för att fungera i enlighet med sina syften. Man kan otvivelaktigt förutse att arbetsmarknadsorganisationerna, om detta system för frivillig tilläggspensionering genomföres, kommer att utnyttja försäkringen så att betydande löntagargrupper genom kollektivavtal anslutes därtill.

Den frivilliga försäkringen skall omfatta ålders-, invalid- och familjepension.

Ålderspensionens närmare utformning framgår av avsnitten 32 och 33.

Till invalidpensionen toges inte här ställning i vidare mån än som skett i fråga om förslaget till obligatorisk försäkring. Kommer invalidpensioneringen att bibehållas inom folkpensioneringen bör i fråga om förutsättningarna för invalidpensionen gälla detsamma som angives i avsnitt 23. Enahanda gäller om nuvarande invalidpensionering inrymmes i sjukförsäkringen eller blir en fristående socialförsäkring. I ett senare skede bör utredas, i vad mån personer som drabbats av invaliditet i unga år kan tillgodoräknas högre pension än vad de skulle vara berättigade till med hänsyn till förhållandena vid invaliditetstillfället och hur samordning bör ske mellan ifrågavarande försäkring och yrkesskadeförsäkringen.

Familjepensionen bestämmes för efterlevande till vissa andelar av ålderspensionen. Dessa relationer liksom kretsen av familjepensionsberättigade kan fastställas enligt de riktlinjer som uppdragits för alternativet i avd. III.

Systemets start tänkes ske på följande sätt. Sedan en detaljerad plan för den frivilliga pensioneringen utarbetats, upptages överläggningar mellan arbetsmarknadens topporganisationer. Det förutsättes att dessa, eventuellt efter justering av planen, i ett s. k. ramavtal åtager sig att verka för planens realiserande och för anslutning av vederbörande underorganisationer. Det reella avgörandet träffas sålunda av arbetsgivare och anställda inom ett avtalsområde på vedertaget sätt genom deras organisationer. Systemet står därefter öppet för oorganiserade arbetsgivare och arbetstagare ävensom för andra kollektiv. Rörande den individuella anslutningen se avsnitt 33.

Tidpunkten för försäkringsverksamhetens start är i första hand beroende av när riksdagens ställningstagande till beredningens förslag kan äga rum. Sker detta under hösten 1957 kan nyssnämnda överläggningar förväntas vara slutförda och förberedelser vara vidtagna när avtalsförhandlingarna upptages hösten 1958. Om preliminära pensionsavtal slutes under löneförhandlingarna torde försäkringsinrättningen kunna träda i funktion den 1 januari 1960.

I nästföljande avsnitt behandlas den *kollektiva* formen för frivillig försäkring och i avsnitt 33 den *individuella* pensionsförsäkringen.

32. Den kollektiva försäkringens konstruktion

Försäkringens uppläggning

Det förutsattes, att försäkringsstocken till största delen består av medlemmar i stora kollektiv. Vidare förutsattes, att arbetsgivare inom ett avtalsområde har skyldighet att se till att samtliga personer, som enligt pensionsavtalet skall omfattas av försäkringen, också anmäles till försäkringsinrättningen. I detta sammanhang bör påpekas, att parterna givetvis har frihet att ställa en arbetstagargrupp utanför försäkringsavtalet, exempelvis i SPP försäkrade tjänstemän över viss ålder.

I ett samhälle med full sysselsättning och starka fackliga organisationer har arbetstagarna rika möjligheter att tillförsäkra sig en skälig andel av produktionsresultaten. Det fria utrymmet, som bör fördelas under hänsynstagande till företagens och samhällets investeringsbehov och till löntagarnas intresse av förbättrade anställningsvillkor, är till sin storlek helt beroende av produktivitetens tillväxt, något varom alla parter numera är ense. Huruvida arbetstagarna föredrager en höjning av kontantlönen, förkortning av arbetstiden eller förbättrade pensioner inskränker sig vid ett fritt val till en fråga om den ur löntagarnas synpunkt lämpligaste fördelningen av arbetsersättning på olika förmånsslag. I den mån de ökade produktivetsresultaten tas i anspråk för pensionering minskas förutsättningarna för en höjning av kontantlönen. Huruvida pensionskostnaderna formellt delas mellan parterna eller helt bestrides av endera parten spelar därvidlag ingen roll. Kostnaden för pensionering bäres sålunda i nu angiven mening av arbetstagarna såsom utgörande en del av den sammanlagda arbetsersättningen. Av administrativa skäl är det dock angeläget att arbetsgivarna inbetalar hela försäkringspremien för sina anställda. Huruvida premiekostnaden skall fördelas eller ej blir en förhandlingsfråga.

Av väsentlig betydelse för uppläggningsen av den frivilliga försäkringen blir frågan huruvida premier och förmåner måste avvägas individuellt eller om dessa kan bestämmas efter mera generella normer.

Vid en på traditionellt sätt uppbyggd försäkring avväges premien med hänsyn bl. a. till försäkringstagarens ålder vid försäkringsinträdet resp. vid höjning av försäkringen, det valda försäkringsbeloppet och den tidpunkt från vilken vederbörande önskar erhålla pensionen. Vid ett renodlat premiereservsystem blir en följd härav — i försäkringens start liksom eljest för varje nytillträdande — att stora skillnader uppstår mellan äldre och yngre löntagare i fråga om premiens storlek för viss pension. Sådana skillnader uppkommer vidare och blir särskilt framträdande vid höjningar av pensionsnivån.

En detaljerad individuell premieberäkning i ett system som bygger på ren försäkringsmässighet skulle otvivelaktigt leda till en omfångsrik administration. Skall arbetsgivaren — såsom här har förutsatts — sköta alla

premiebetalningar för sina anställda, måste detta bli både tidsödande och kostsamt. Även kontroll, registrering etc. hos försäkringsinrättningen kommer under dylika förhållanden att fordra en omfattande organisatorisk apparat.

På grund av det anförda och med hänsyn till den solidaritet mellan löntagarna, som kollektivavtalet ger uttryck åt, föreslås att premien avjämnas på så sätt, att densamma blir oberoende av den försäkrades kön och civilstånd liksom också oberoende av den försäkrades ålder. Pensionens slutliga belopp blir dock självfallet beroende av den tid, under vilken vederbörande varit försäkrad. Om en avgränsad grupp uppvisar en påtagligt ogynnsam ålderssammansättning bör emellertid försäkringsinrättningen äga rätt att bestämma ett premietillägg för gruppen. Motsvarande principer för premieavvägningen bör under *likartade förhållanden* kunna gälla beträffande andra grupper än löntagarkollektiv.

Det synes vidare inte vara erforderligt att den frivilliga pensionen vad de kollektivt anslutna beträffar blir fingraderad. Man kan tänka sig att pensionerna utformas efter ett system med pensionsklasser, t. ex. så att vid full försäkringstid klass I ger 500 kr i årlig tilläggspension fr. o. m. 67 års ålder, klass II ger 1 000 kr, klass III ger 1 500 kr osv. upp till ett lämpligt maximum. För varje avtalsområde bestämmes i kollektivavtal vilken pensionsklass eller vilka klasser som kollektivet skall tillhöra.

Räknar man i ett visst kollektiv med en genomsnittsinkomst av 10 000 kr om året och syftar åt t. ex. en 65-procentig pensionsnivå, kan man, om folkpensionen för ensamstående är 3 600 kr, komma överens om att placera kollektivet i den pensionsklass som efter full försäkringstid i klassen ger en årlig tilläggspension av 3 000 kr om året. Denna tilläggspension kan sedan automatiskt höjas vid stegring av levnadskostnaderna enligt längre fram angivna regler för värdesäkring. Vid reallöneökning för kollektivet i dess helhet eller för en mer väsentlig grupp inom detsamma ankommer det på avtalsparterna att avgöra om övergång till en högre klass skall ske.

Bl. a. för att tillgodose behov av tidigare pensionsålder i tyngre eller eljest krävande arbeten samt för kvinnor bör frivillig pension kunna utgå även före 67 års ålder. Den lägsta pensionsåldern i det frivilliga systemet synes böra vara 60 år. Vart och ett av åren 60—66 år bör kunna väljas som speciell pensionsålder. Om en lägre pensionsålder än 67 år skall tillämpas för en viss löntagargrupp, intages bestämmelse därom i kollektivavtal. Vanligen torde under tiden fram till 67 år en större frivillig pension böra utgå än efter nämnda ålder, då folkpensionen lägges till den frivilliga pensionen.

I detta sammanhang bör framhållas, att intet hinder föreligger att uppskjuta uttag av pension efter den bestämda pensionsåldern, varvid pensionsbeloppet höjes efter försäkringsmässiga grunder.

För rätt till full pension i en viss pensionsklass bör fordras visst minsta

antal år i klassen, förslagsvis 35. För varje felande år minskas årspensionen med $\frac{1}{35}$. År som infaller före 21-årsåldern bör inte räknas som pensionsgivande i fråga om ålderspension; under dessa år åtnjuter vederbörande dock försäkringsskydd vid invaliditet och dödsfall. För att pension överhuvudtaget skall utgå bör krävas, att premier har erlagts för den försäkrade för sammanlagt minst 1 år.

Skäl kan anföras för att man skall fordra en kortare intjänandetid beträffande pension som utgår vid en lägre pensionsålder. Man kan t. ex. överväga att för full pension från 60 års ålder kräva 30 år och sedan successivt öka intjänandetiden till exempelvis 35 år för full pension från 67 års ålder. För att inte komplicera regler och beräkningar i denna principskiss räknas emellertid i det följande endast med krav på 35 år för full pension.

Den pensionsgivande tiden bör uttryckas i månader. För full pension fordras alltså ($12 \cdot 35 =$) 420 månader. För arbetstagare bör man räkna med månader som grundar semesterrätt. Då arbetsgivaren — som ju skall inbetala premierna — ändå måste hålla reda på sådana månader, synes det enklast att dessa också grundlägger premiebetalningsskyldighet. I fack med huvudsakligen okontrollerade arbetstagare bör avtalet ange annan kvalifikationsgrund för pensionsrätt.

Vad säsongfack beträffar torde det inte vara behövt att införa avvikande regler i fråga om pensionsgivande tid. Om man i ett dylikt fack normalt arbetar 8 månader om året och är överens om att arbetstagarna skall få pension med t. ex. 3 000 kr om året, kan detta ske genom att den pensionsklass väljes som ger 4 500 kr i årlig pension. Då det ju fordras 12 månaders arbete om året i 35 år för att erhålla 4 500 kr, kommer 8 månaders arbete om året under lika många år att ge ($\frac{8}{12}$ av 4 500 =) 3 000 kr.

Det bör tilläggas, att det inte blir erforderligt att ha någon karenstid i den frivilliga försäkringen. Arbetstagare blir ju i kollektivavtalet placerade i viss pensionsklass och har sålunda ingen möjlighet att, såsom i andra diskuterade alternativ, genom att uppge för höga inkomster orättmätigt tillförsäkra sig en för hög pension, ett förhållande som är av särskild betydelse inte minst med hänsyn till att förmånerna under övergångstiden förstoras genom överkompensation.

Såsom ovan i avsnitt 30 framhållits är det väsentligt att pensionerna i stort sett följer penningvärdeutvecklingen. I enlighet med den uppfattning, som tidigare utvecklats, bör det överlåtas till arbetsgivare och arbetstagare eller deras organisationer att avgöra hur pensionsförmånerna skall bestämmas. Följaktligen bör också justeringar i en av dem fastställd pensionsplan — om ej annat fastställts i avtal — normalt föregås av förhandling och avtal. Det förutsättes emellertid att i det här tänkta pensionssystemet skall från början intagas bestämmelser att pensionsklass-

beloppen automatiskt anpassas i takt med en lämpligt vald index för penningvärdet ev. med en eller annan säkerhetsklausul. Med hänsyn till syftet att pensionärernas standard i möjlig mån skall upprätthållas synes i så fall närmast ifrågakomma att härvid välja den allmänna konsumentprisindexen. Den valda indexen bör få pensionssystemets startår som bas och indextalet bör därvid sättas lika med 100. Vid samma tidpunkt blir de ovan angivna klasserna fastställda till sina grundbelopp med 500 kr intervall och utgör 500, 1 000, 1 500 kr etc. Stiger därefter index höjes klassernas nominella belopp i princip i proportion till indexstegringen. Självfallet måste därvid även premierna i motsvarande mån ändras. Om indexen 15 år efter införandet stigit till 125, har klassernas nominella ursprungsbelopp då ökat med 25 % till 625, 1 250 resp. 1 875 kr etc. Härigenom kan en försäkrad, som exempelvis tillhör klassen 5 000 kr, successivt förvärva en pension som är nominellt högre än ursprungsbeloppet 5 000 kr. Redan härigenom blir en väsentlig del av värdesäkringens uppnådd — oberoende av vad som kan uppnås på andra vägar. Om i ett visst schematiserat fall en försäkrad under hela sin aktiva tid av 35 år tillhör klassen 1 000 kr och denna åren 1—5 nominellt är 1 000 kr, åren 6—15 är 1 100 kr, åren 16—25 är 1 200 kr samt åren 26—35 är 1 300 kr, blir pensionen

$$\frac{5 \cdot 1\,000}{35} + \frac{10 \cdot 1\,100}{35} + \frac{10 \cdot 1\,200}{35} + \frac{10 \cdot 1\,300}{35} = 1\,171 \text{ kr.}$$

Levnadskostnadsstegringen har då kompensrats till 57,0 %. Kompensationen blir givetvis lika hög om pensionsklassbeloppen utgör en multipel av de i exemplet angivna. Resten av värdesäkringens uppnås på senare beskrivna vägar.

Ändras detta schematiska exempel så att den försäkrade tillhör systemet i 45 år och indextalet under åren 36—45 är 140 samt hänsyn vid beräkningen endast tas till de 35 bästa åren, blir pensionen

$$\frac{5 \cdot 1\,100}{35} + \frac{10 \cdot 1\,200}{35} + \frac{10 \cdot 1\,300}{35} + \frac{10 \cdot 1\,400}{35} = 1\,271 \text{ kr.}$$

Den på detta sätt uppnådda kompensationsgraden för levnadskostnadsstegringen utgör 67,8 %. Resten tryggas på annat, längre fram angivet sätt.

Blir penningvärdeförsämringen starkare än som angivits i exemplen sjunker kompensationsgraden. Vid en treprocentig fortlöpande årlig inflation skulle för den, som varit med i systemet under de sista 35 åren före pensionsåldern, kompensation för levnadskostnadsstegringen med cirka 40 % tryggas genom att hans pensionsklass varierat i takt med det fallande penningvärdet. En så kraftig inflationsutveckling som den här nämnda måste dock bedömas som orealistisk under fredliga förhållanden.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att genom ett dylikt schematiskt exempel belysa kombinationen av folkpension och frivillig tilläggs-

pension då denna senare är utformad så att pensionsklassbeloppen anpassas i takt med penningvärdeutvecklingen. En person är vid systemets start år 1960 32 år gammal. Han har en årslön av 11 000 kr och försäkras med sikte på att han tillsammans med folkpensionen får en pension utgörande 60 % av lönen. Förutsatt att folkpensionen blir 3 600 kr behöver han tillförsäkras frivillig pension endast på den del av lönen som överskjuter 6 000 kr dvs. 5 000 kr. Han inplaceras därför i den pensionsklass som — vid för honom konstanta löneförhållanden — förutsättes ge 60 % av 5 000 kr dvs. 3 000 kr i pension. Om emellertid penningvärdet faller med t. ex. 3 % per år och hans lön av 11 000 kr ökar i takt därmed, skulle en successiv uppskrivning av pensionsklassens nominalbelopp med 3 % per år inte räcka till att ge önskade 60 % pension på slutlönen. Tillsammans med folkpensionen, som också förutsättes öka i takt med penningvärdet, skulle han nämligen få en pension som motsvarar ungefär 50 % av slutlönen. Sättes denna pension i stället i relation till den medellön, som han åtnjutit under de 15 sista åren, finner man att motsvarande pensionsandel skulle bli ungefär 60 %.

Det har övervägts olika metoder, varigenom ett mindre antal år exempelvis 15 eller 20, under vilka den försäkrade förvärvat de nominellt högsta årspensionsbeloppen, skulle bli utslagsgivande för storleken av den utgående pensionen. Svårigheter har emellertid visat sig uppkomma, när det gäller att bedöma de ekonomiska konsekvenserna och att finna en tillfredsställande grund för premiesättningen. Av denna anledning har det inte ansetts lämpligt att i detta sammanhang framlägga något förslag i antydd riktning. Det är angeläget att framhålla, att motsvarande osäkerhet i vad avser kostnaden för pensioneringen föreligger vid den i obligatoriet föreslagna metoden att beräkna pensionsbeloppet på de 15 bästa åren.

För att emellertid visa hur stor kompensation för levnadskostnadsstegring, som kan uppnås, om pensionen beräknas på de 15 år, då arbetstagaren försäkrats för högsta belopp, vilket vid stigande levnadskostnader kan antagas normalt vara fallet under de sista 15 anställningsåren, må nämnas, att pensionen i det först angivna fallet blir 1 267 kr i stället för 1 171 kr, dvs. att den enbart genom pensionsklassernas anpassning efter prisutvecklingen uppnådda kompensationen stiger från förut angivna 57,0 % till 89,0 %. I det andra fallet blir pensionen 1 367 kr i stället för 1 271 kr, varigenom kompensationen för levnadskostnadsstegringen ökas från 67,8 % till 91,8 %. I fallet med 3 % fortlöpande inflation skulle på samma sätt kompensationen för levnadskostnadsstegringen bli cirka 68 %.

Såsom nedan i avsnitt 36 närmare beskrives föreslås ytterligare metoder för att göra pensionerna värdebeständiga.

Eftersom det torde få anses önskvärt att mindre fluktuationer i konsumentprisindex ej skall föranleda ändring i pensionsklassernas nominella belopp, förordas att sådan ändring endast sker vid förskjutningar om

10 enheter. Då indextalet 110 uppnås, höjes klassernas nominella belopp med 50 kr i klass I (grundbelopp 500 kr), med 100 kr i klass II (grundbelopp 1 000 kr) osv. Motsvarande höjning sker när indextalet blir 120 resp. 130 etc. När indextalet, efter att ha stigit med hel mångfald av 10, åter nedgår förutsätts klassbeloppen vara oförändrade så länge indextalet överstiger närmast lägre hela mångfald av 10.

Premiesättning

Ett renodlat fördelningssystem innebär, att den försäkrade får lita till att försäkringsinrättningen allttjämt består när han kommer i pensionsåldern och att de försäkrade som då befinner sig i aktiv ålder är villiga att betala de premier som erfordras för att täcka den utfästa pensionen till honom. För att den försäkrade i en frivillig försäkring av här föreslagen typ skall erhålla full garanti för sin redan förvärvade pensionsrätt måste en form av *premiereservsystem* användas.

Som förut nämnts skall premien i den kollektiva försäkringen avjämnas. Storleken av den avjämnade premien för ålderspension beror — utom på förräntnings- och dödlighetsantaganden m. m. — på försäkringskollektivets sammansättning, pensionsåldern och pensionens belopp. I det följande lämnas exempel på den ungefärliga årspremien för ålderspension under förutsättning av en premiebetalningstid om 35 år. Kollektivets ålderssammansättning har antagits vara densamma som i den obligatoriska försäkringen för tilläggsjukpenning enligt sjukförsäkringslagen. För personerna i varje åldersklass har framräknats engångspremien för 1 000 kr pension under antagande av en räntefot på 3 % samt en dödlighet i överensstämmelse med den av försäkringsbolag begagnade dödlighetstabell, som betecknas L 55, tillämpad på män. Genom att först dela summan av engångspremierna med antalet personer och därefter dividera det sålunda framkomna talet med 35 (premiebetalningstiden) har man erhållit den avjämnade årspremien. Det kan nämnas, att genomsnittsåldern för löntagarna i åldrarna 18—66 år var ca 39 år i den obligatoriska tilläggsjukpenningförsäkringen 1955. För att antyda betydelsen av genomsnittsåldern må nämnas, att en ökning av denna med t. ex. 1 år medför, vid en någorlunda normal åldersspridning inom kollektivet, att premien måste höjas med cirka 4 %.

Då syftet med de följande uppgifterna endast är att åskådliggöra storleksordningen av de avjämnade premier som kan komma i fråga, om en försäkring upplägges efter de här uppdragna riktlinjerna, anges alla premiebelopp med ganska stark avrundning.

I enlighet med det anförda beräknas årspremien för en årlig ålderspension av 1 000 kr fr. o. m. 67 års ålder till cirka 130 kr (vissa variationer uppkommer beroende på om den försäkrade träder i pension tidigare än

vid 67 års ålder och följaktligen inga premier kan förutsättas bli erlagda för honom under åren närmast före 67-årsåldern).

Premierna för en årlig ålderspension av 1 000 kr före 67 års ålder blir med samma beräkningssätt ungefär följande:

Pension t. o. m. 66 års ålder fr. o. m.	Årspremie
60 år.....	90 kr
63 „.....	50 „
65 „.....	20 „

Om man förutsätter att fondmedlen förräntas efter 3,5 % i stället för 3 %, kan årspremien för 1 000 kr ålderspension fr. o. m. 67 år beräknas till cirka 110 kr. Självfallet blir även premierna för försäkring avseende tid dessförinnan i så fall något mindre.

Vid beräkningarna har såsom nämnts antagits en premiebetalningstid av 35 år. Den avjämnade premien ger för varje år rätt till $\frac{1}{35}$ av 1 000 kr i årlig pension. Tillämpas detta premiesystem, kommer visserligen 20 års betalning att ge $\frac{20}{35}$ av full pension, liksom 30 år ger $\frac{30}{35}$ och 35 år ger $\frac{35}{35}$, men om premier betalas för någon under längre tid än 35 år, får han ändå aldrig mer än $\frac{35}{35}$, dvs. full pension. Sistnämnda förhållande innebär uppenbarligen en överskottsbetalning, varför beräkningarna innesluter en viss marginal eller om man så vill en extra vinstkälla. Hur dessa överskott kan användas för säkerställande av värdebeständighet hos utgående pensioner beskrives närmare nedan. Att premier erlägges för ett större antal år än som blir pensionsgrundande förutsättes också i det i avd. III skisserade systemet, och viss motsvarighet härtill finnes t. ex. inom det nuvarande pensionssystemet för statstjänstemän.

Om man räknar med en premiebetalningstid av t. ex. 40 år i stället för 35, sjunker den avjämnade premien för 1 000 kr pension vid 67 års ålder från cirka 130 till cirka 115 kr.

Någon regel enligt vilken det förhållandet är av särskild betydelse för pensionens storlek, att en person tillhört systemet ett visst antal år sedan han uppnått viss levnadsålder, t. ex. 40 år, ifrågasättes inte i förevarande pensionssystem.

I det följande anges premiernas ungefärliga storlek i olika pensionsklasser vid olika pensionsåldrar, varvid de premiesatser tillämpas som redovisats ovan vid 35 års betalnings- och intjänandetid (3 % räntefot). Premierna avser endast ålderspension.

Det kan tänkas att pensionsklasser med mycket höga belopp med hänsyn till den metod för avjämnning av premierna, som här föreslagits, ej kan komma i fråga, varom dock försäkringstekniska beräkningar först måste verkställas. Även om så visar sig vara fallet bör dock den del av

Pensionsklass	Årlig pension	Årspremie då pensionen skall utgå endast mellan följande åldersår			Årspremie för pension fr. o. m. 67 års ålder
		60—67	63—67	65—67	
I	500	45	25	10	65
II	1 000	90	50	20	130
III	1 500	135	75	30	195
IV	2 000	180	100	40	260
V	2 500	225	125	50	325
VI	3 000	270	150	60	390
VII	3 500	315	175	70	455
VIII	4 000	360	200	80	520
IX	4 500	405	225	90	585
X	5 000	450	250	100	650
XI	5 500	495	275	110	715
XII	6 000	540	300	120	780
XIII	6 500	585	325	130	845
XIV	7 000	630	350	140	910
XV	7 500	675	375	150	975
XVI	8 000	720	400	160	1 040
XVII	8 500	765	425	170	1 105
XVIII	9 000	810	450	180	1 170
	osv.				

pensionen, som kan inrymmas i klasssystemet, medtagas. För återstoden måste individuell premiesättning användas.

Med tillämpning av premiesatserna i ovanstående tabell lämnas därjämte i nedan intagna tabell några exempel på premierna för en högre pension från

Pensionsklass	Pensions- ålder	Årlig pension		Årspremie
		före 67 år	fr. o. m. 67 år	
IV 60 + II 67	60 år	2 000	1 000	310
VI 60 + II 67	60 »	3 000	1 000	400
VIII 60 + II 67	60 »	4 000	1 000	490
X 60 + IV 67	60 »	5 000	2 000	710
XII 60 + VI 67	60 »	6 000	3 000	930
XIV 60 + VIII 67	60 »	7 000	4 000	1 150
XVI 60 + X 67	60 »	8 000	5 000	1 370
XVIII 60 + XII 67	60 »	9 000	6 000	1 590
VI 63 + II 67	63 år	3 000	1 000	280
VIII 63 + II 67	63 »	4 000	1 000	330
X 63 + IV 67	63 »	5 000	2 000	510
XII 63 + VI 67	63 »	6 000	3 000	690
XIV 63 + VIII 67	63 »	7 000	4 000	870
XVI 63 + X 67	63 »	8 000	5 000	1 050
XVIII 63 + XII 67	63 »	9 000	6 000	1 230
VI 65 + II 67	65 år	3 000	1 000	190
VIII 65 + II 67	65 »	4 000	1 000	210
X 65 + IV 67	65 »	5 000	2 000	360
XII 65 + VI 67	65 »	6 000	3 000	510
XIV 65 + VIII 67	65 »	7 000	4 000	660
XVI 65 + X 67	65 »	8 000	5 000	810
XVIII 65 + XII 67	65 »	9 000	6 000	960

tidigare pensionsålder kombinerad med lägre pension fr. o. m. 67 års ålder. Siffrorna efter pensionsklassbeteckningen markerar pensionsåldern.

Det bör ytterligare understrykas, att de ovan angivna premiesatserna avser endast ålderspension. För invalid- och familjepension torde man liksom i avd. III böra räkna med ett tillägg av storleksordningen 50 %. Slutligen bör även framhållas, att premierna inte innefattar tillägg för administration, ej heller explicita säkerhetstillägg (säkerhetstillägg utöver vad som redan innefattas i beräkningsgrunderna).

I avsnitt 36 om pensionernas värdebeständighet anges att det i vissa fall kan tänkas, att ett tillfälligt extra pålägg på utgående premier erfordras. Om det däri förutsatta, av stark inflation förorsakade och närmast katastrofartade läget inträffar, må premierna höjas med högst 20 % under så lång tid som erfordras. Sannolikheten av ett sådant läge under fredstid får betraktas som mycket ringa. I ovan angivna kostnadskalkyler har inte räknats med något dylikt tillägg.

Premiebetalning

Som förut nämnts skall premien för kollektivt anslutna löntagare inbetalas av arbetsgivaren. Det förutsättes, att premie erlägges för medlemmar i kollektivet utan undantag, således även för ungdomar under 21 år och för personer som redan förvärvat rätt till full pension enligt 35-årsregeln. De personer inom kollektivet som inte får direkt nytta av premierna för ålderspensioneringen åtnjuter hela tiden invalid- och familjepensionskydd. Premiebetalningen och registreringen kan tillgå på i huvudsak följande sätt.

Arbetsgivaren upprättar efter varje års utgång en förteckning i minst tre exemplar över alla, som under året varit anställda hos honom i minst en pensionsgrundande (= semesterberättigande) månad, med angivande av folkbokföringsnummer, namn och adress. Arbetstagarna grupperas så, att alla som har samma pensionsålder och pensionsklass eller pensionsklasskombination hamnar i samma grupp. För varje arbetstagare antecknas antalet pensionsgrundande månader. Antalet antecknade månader i varje grupp summeras. Denna summa multipliceras med den för gruppen gällande månadspremien. Premiebeloppen för varje grupp sammanräknas, och totalbeloppet insändes till försäkringsinrättningen jämte ett exemplar av förteckningen. Ett annat exemplar av förteckningen anslås på vederbörande arbetsplats, så att möjlighet beredes de anställda att kontrollera uppgifterna. I kollektivavtal kan bestämmas, att representanter för fackföreningen (t. ex. arbetslöshetskassans uppbördsman eller redogörare) skall granska förteckningen. Då hålkortssystem under alla förhållanden torde få komma till användning i försäkringsinrättningen, kan med hjälp

härav uppgifter tillställas alla försäkrade om den pensionsrätt som förvärvats under året.

Efter kontroll av premiebeloppen överför försäkringsinrättningen förteckningens uppgifter om pensionsålder, pensionsklass och antalet pensionsgrundande månader till särskilda pensionskort, ett för varje ansluten löntagare.

Premiebetalningen för andra grupper än löntagare torde inte erbjuda några särskilda problem.

Pensionsuträkning m. m.

Regler för pensionsuträkningen bör intagas i försäkringsinrättningens stadgar. Huvudreglerna framgår av vad som nedan anföres. Har någon haft mer än 420 pensionsgrundande anställningsmånader avseende pension antingen före eller efter 67 års ålder, räknas de överskjutande månaderna bort, varvid i första hand slopas sådana som har lägst värde. Den, som under sin anställningstid har tillhört en eller flera pensionsklasser med olika pensionsåldrar som är lägre än 67 år, skall äga rätt att få ut sin andel av förvärvad pension allteftersom han passerar ifrågavarande åldersgränser.

Pensionsuträkningen belyses genom följande exempel. För enkelhetens skull har förutsatts oförändrat penningvärde. En person antages under sin aktiva tid ha arbetet i olika fack och därvid tillhört följande pensionsklasser:

Pensionsklass	Pensions- ålder	Pensionsklassen avser årlig pension av följande storlek		Registrerade månader i pensions- klassen
		före 67 år	fr. o. m. 67 år	
VIII 60 + II 67.....	60 år	4 000	1 000	66
X 60 + IV 67.....	60 "	5 000	2 000	48
XII 63 + VI 67.....	63 "	6 000	3 000	72
XII 65 + VI 67.....	65 "	6 000	3 000	132
IV 67.....	67 "	—	2 000	64
VIII 67.....	67 "	—	4 000	48
				<u>430</u>

Vid 60 års ålder får den försäkrade ($\frac{60}{420} \cdot 4\,000 =$) 629 kr + ($\frac{60}{420} \cdot 5\,000 =$) 571 kr, alltså inalles 1 200 kr i årlig pension. När han fyller 63 år ökas pensionen med ($\frac{73}{420} \cdot 6\,000 =$) 1 029 kr; då blir således hans sammanlagda årspension 2 229 kr. Vid 65 års ålder ökas pensionen ytterligare med ($\frac{132}{420} \cdot 6\,000 =$) 1 886 kr; från denna ålder får han alltså 4 115 kr om året i pension, vilket belopp han behåller till 67 års ålder.

För den pension som den försäkrade skall uppbära fr. o. m. 67 år har

han en intjänandetid av 430 månader. Då högst 420 får medtagas, skall de överskjutande sämsta månaderna räknas bort. I detta fall skall 10 månader avräknas från de 66 som han har tillbragt i pensionsklass II 67. Hans pension fr. o. m. 67 års ålder blir sålunda följande.

Pensionsklass	Pensionsandel	
II 67	$\left(\frac{66 - 10}{420} \cdot 1\,000 =\right)$	133 kr
IV 67	$\left(\frac{48 + 64}{420} \cdot 2\,000 =\right)$	533 "
VI 67	$\left(\frac{72 + 132}{420} \cdot 3\,000 =\right)$	1 457 "
VIII 67	$\left(\frac{48}{420} \cdot 4\,000 =\right)$	457 "
	Summa pension	2 580 kr

Pensionen från den frivilliga försäkringen fr. o. m. 67 års ålder blir i detta exempel 2 580 kr. Om folkpensionen utgör 3 600 kr får den försäkrade således 6 180 kr sammanlagt i ålderspension i dagens penningvärde. Är han gift blir folkpensionen, om båda makarna är pensionsberättigade, enligt avd. II 5 400 kr och den sammanlagda ålderspensionen sålunda 7 980 kr.

Utbetalningen av den frivilliga pensionen kan lämpligen samordnas med utbetalningen av folkpensionen. Det bör i så fall ankomma på vederbörande pensionsmyndighet att betala ut bådadera samtidigt. Det synes därvid mest rationellt att denna myndighet betalar ut frivillig pension även i de fall då folkpension ännu inte utgår. I god tid innan en frivilligt försäkrad person skall träda i pension får myndigheten meddelande härom och om pensions storlek. För utbetalad pension debiteras försäkringsinrättningen i vederbörlig ordning och motvärdet överföres till myndigheten. Transferring behöver naturligtvis inte ske individuellt utan kan äga rum kvartals- eller årsvis.

Givetvis kan utbetalningen av den frivilliga pensionen även tänkas ordnad på annat sätt.

Övergångstid

Förut har nämnts, att för rätt till full pension från den kollektiva försäkringen bör fordras visst minsta antal år i försäkringen, nämligen 35 år. För varje felande år skulle årspensionen minska med $\frac{1}{35}$. Under försäkringens första skede bör en viss överkompensation lämnas. Överkompensationen kan utformas så, att man till en början räknar varje intjänad månad som $1\frac{1}{2}$, vilket sålunda innebär en överkompensation med 50 %. Medan eljest 35 års intjänandetid erfordras, kan en person med tillämpning av denna regel förvärva rätt till full pension redan cirka 23 år efter försäkringens igångsättande $\left(\frac{1\frac{1}{2} \cdot 23\frac{1}{2}}{35} = \frac{35}{35}\right)$. För personer som träder i pension

senare bör överkompensationen utformas på så sätt, att de erhåller full pension, om de tjänat in pensionsrätt utan avbrott från försäkringens begynnelse. Då 35 år förflutit från försäkringens start beredes inte längre någon överkompensation.

Överkompensationen medför självfallet en premieförhöjning, som kan fördelas på perioden för överkompensation efter olika system. Närmast till hands skulle måhända ligga att täcka kostnaderna enligt den för premiereservsystem vanliga tekniken. Detta skulle innebära, att premien för ålderspensionen, då pensionen utgör 1 000 kr fr. o. m. 67 års ålder, skulle behöva höjas från cirka 130 kr till cirka 170 kr under försäkringens första funktionsår. Premiehöjningen reduceras sedan år från år, så att den efter att från början ha utgjort $\frac{1}{3}$ av eljest erforderlig premie minskas till cirka $\frac{1}{5}$ efter 10 år, till cirka $\frac{1}{7}$ efter 15 år och helt bortfaller efter 35 år.

En annan lösning vore att jämnt fördela kostnaderna på överkompensationstiden av 35 år. Premien skulle därvid behöva höjas med cirka $\frac{1}{6}$.

En tredje lösning är att genom successiv premiehöjning täcka kostnaden för de pensioner som efter hand utgår på grund av överkompensationen. Detta skulle bl. a. innebära, att premiehöjningen under ett inledande skede blir rätt oväsentlig. Uttages från starten en något högre premie än som erfordras, uppkommer ett visst överskott, varmed den i detta fall eljest långa övergångsperioden kan i någon mån förkortas. Enligt en preliminär beräkning av ungefärlig förhöjning av årspremien, då pensionen utgör 1 000 kr fr. o. m. 67 års ålder, skulle 15 kr uttagas under 10 år från starten och därefter 25, 35, 25 resp. 15 kr under de följande tioårsperioderna.

Mot den först nämnda lösningen talar det förhållandet att försäkringen skulle komma att starta med relativt sett mycket höga premier. Då det ur många synpunkter är angeläget att försäkringen redan från starten vinner allmän anslutning från de stora arbetstagargrupper, som arbetsmarknadsorganisationerna representerar, är nämnda system ej fullt tillfredsställande. Mindre olägenheter skulle uppkomma om kostnaderna enligt det andra av de nämnda systemen fördelades lika över en period av 35 år. Även i detta fall startar dock försäkringsinrättningen med högre premier än som erfordras för att täcka de genom överkompensationen uppkommande till en början relativt begränsade kostnaderna. Ur här anförda synpunkter torde den tredje lösningen erbjuda de största fördelarna och synes därför i första hand böra komma i fråga vid en slutgiltig utformning av försäkringssystemet, även om man härigenom temporärt gör ett avsteg från ett renodlat premiereservsystem.

Om någon grupp väntar med att ansluta sig till försäkringen, bör de personer inom gruppen som träder i pension under de första 35 åren från försäkringens begynnelse inte få tillgodoräkna sig överkompensation i samma omfattning som de vilka varit med från början. Anslutes gruppen 10 år efter försäkringens igångsättande, bör t. ex. den som har 23 år kvar till

pensionsåldern inte få större procentuell överkompensation än den som tillhört försäkringen från starten och då hade 33 år kvar.

33. Individuell frivillig pensionsförsäkring

Den föreslagna frivilliga försäkringen gör det möjligt för olika kollektiv med lämplig sammansättning, t. ex. grupper av löntagare, yrkessammanslutningar med erforderlig storlek och fasthet i ekonomiskt avseende osv., att genom avtal inbördes och med arbetsgivare anordna sitt åldersskydd till rimliga kostnader på ett smidigt och rationellt sätt, varvid de utgående pensionernas realvärde garderats genom olika i förslaget angivna metoder.

Personer, som har tillhört den kollektiva försäkringen men lämnat denna — en löntagare har t. ex. övergått till att bli företagare utan att samtidigt inträda i en organisation som anslutit sina medlemmar till den kollektiva försäkringen — bör ha möjlighet att upprätthålla den försäkring som gällde då han utträdde ur kollektivet. Till undvikande av missbruk bör försäkringsinrättningen kunna pröva omständigheterna i varje särskilt fall.

Självfallet bör inte heller föreligga hinder för arbetsgivare, som ansluter sina arbetstagare till den kollektiva försäkringen, att för egen del inträda i samma försäkring. Detta torde vara av betydelse särskilt för mindre företagare.

Det föreligger emellertid både behov av och intresse för dylika pensionsförsäkringar utöver folkpensionen hos de personer, som inte har tillfälle eller möjlighet att i detta syfte ordna ett kollektivt uppträdande. Det är följaktligen önskvärt att öppna möjlighet för individuell pensionsförsäkring med bibehållande av vissa av de fördelar som följer med den kollektiva försäkringen. Det bör i detta sammanhang erinras om framträdande karakteristiska egenskaper hos det framlagda förslaget till *kollektiv* frivillig försäkring:

- 1) smidig anpassning i fråga om pensionsbelopp och pensionsålder,
- 2) enkel och billig administration,
- 3) avjämnade premier, bl. a. medförande den fördelen att arbetskraftens rörlighet ej försvåras,
- 4) oantastbara pensionsförmåner,
- 5) stort sparande då man bygger på premiereservsystem,
- 6) försäkringsmässig täckning för utfästa pensionsförmåner,
- 7) säkerhet för pensionernas realvärde.

Då det gäller en *individuell* försäkring kan en avjämning av premien inte tänkas, om man vill uppnå full försäkringsmässighet. Premien måste alltså — som nu sker i bestående försäkringsinrättningar — beräknas individuellt enligt premiereservmetoden.

Däremot är det tänkbart att lösa värdesäkringsfrågan efter huvudsakligen enahanda linjer som i den kollektiva delen av frivilligsystemet. De syn-

punkter på värdesäkringsproblemet, som därvid aktualiseras, har självfallet relevans även för bestående liv- och kapitalförsäkringsföretag och äger en räckvidd som sträcker sig utöver den i detta förslag tänkta försäkringsinrättningen.

Därvid förutsättes av naturliga skäl att redovisningen av kollektiv och individuell försäkring åtskiljes; det är inte meningen att den ena skall stödja den andra i materiellt avseende. Däremot blir den administrativa apparaten gemensam.

Det föreligger i stort sett samma förutsättningar för att göra individuella försäkringar lika värdefasta som försäkringarna i det ovan behandlade kollektiva försäkringssystemet. Grundläggande är därvid att i försäkringsavtalet införes en bestämmelse, att premien följer konsumentprisindex på så sätt, att det ursprungligen fixerade premiebeloppets realvärde bibehålles. Dessutom bör gälla, att överskott som uppkommer på grund av räntevinster tillföres premiereserven att användas för höjning av pensionerna. Nu gällande placeringsregler för premiereserven bör liberaliseras och möjligheter bör tillskapas att placera den i aktier, fastigheter och andra realtillgångar. Försäkringsinrättningarna skulle erhålla ännu bättre möjligheter att garantera realvärdet å, utfästa pensioner, om kapitalmarknaden tillföres indexbundna obligations- eller förlagslån utgivna av myndighet eller enskilda.

De här omnämnda fyra åtgärderna torde tillsammans medföra, att individuellt tecknade pensionsförsäkringar blir i hög grad värdesäkrade.

Med hänsyn till det starka intresse för individuella pensionsförsäkringar till måttliga belopp ovanpå folkpensionen, som föreligger hos stora grupper i samhället, bör statsmakterna genomföra de ändringar i lagstiftning och i försäkringsinspektionens föreskrifter och praxis, som ett tillämpande av detta system kräver. Därjämte bör snarast förutsättningarna för emittering av värdefasta obligationer klargöras genom fortsatta utredningar.

Vad här ovan sagts om ändrade bestämmelser om villkor för en individuell försäkring bör gälla för alla försäkringsinrättningar, som medger individuell pensionsförsäkring. Därigenom uppnås en viss önskvärd spridning av fondmedlens förvaltning, varjämte försäkringarna kan smidigt anpassas efter olika individers skiftande behov och önskemål, bl. a. i fråga om pensionsåldern, änke- och barnpension m. m.

34. Finansiering m. m.

I syfte att ge några hållpunkter för jämförelser på finansieringssidan mellan den här skisserade frivilliga påbyggnaden och den i avd. III förordade obligatoriska lämnas i nedanstående uppställning vissa uppgifter under antagande

att 1 miljon löntagare konstant är försäkrade å ena sidan frivilligt i den

kollektiva försäkringen och å andra sidan obligatoriskt för 1 000 kr ålderspension jämte invalid- och familjeförmåner i relation därtill,

att det försäkrade löntagarbeståndets sammansättning är densamma som i den obligatoriska tilläggssjukpenningförsäkringen,

att försäkringarna startar år 1960 samt

att penning- och inkomstnivåerna är oförändrade (= 1956).

I uppställningen visas förhållandena då överkompensation lämnas under övergångstiden på det sätt som tidigare förordats för de båda alternativen till påbyggnad av folkpensioneringen.

Alternativ	Intäkter			Utgående pensioner	Fondavsättning	Fond
	Premier/avgifter	Fondavkastning (3 %)	Summa			
Miljoner kronor						
Påbyggnad enl. avd. IV (friv.)						
1965	220	34	254	17	237	1 144
1970	235	70	305	49	256	2 347
1980	251	147	398	141	257	4 881
1990	235	216	451	276	175	7 181
1995	235	239	474	325	149	7 954
(2010)	(200)					
År 2010 sker inte längre någon förhöjning av premien på grund av överkompensation.						
Påbyggnad enl. avd. III (obl.)						
1965	182	20	202	20	182	661
1970	218	47	265	57	208	1 565
1980	273	110	383	164	219	3 657
1990	273	166	439	291	148	5 528
1995	273	185	458	347	111	6 196
Avgiftsuttaget antages motsvara vad som förutsatts i uppställning nr 2 i avsnitt 25; för 1995 antages avgiftsuttaget vara detsamma som för år 1990.						

På utgiftssidan framträder en viss skillnad mellan de båda systemen till följd av att intjänandetiden för full pension är 35 år i den frivilliga försäkringen och 30 år i den obligatoriska samt att övergångstiden gjorts beroende härav.

35. Fondmedlens placering

Den frivilliga försäkringen skall enligt vad som förordats i det föregående finansieras enligt ett modifierat premiereservsystem. Såsom framgår av den i avsnitt 34 intagna uppställningen medför finansieringssättet en avsevärd fondering.

Redan i avsnitt 31 har framhållits önskvärdheten av att sparmedlen inom pensioneringen i skälig utsträckning kommer produktionen till godo genom att premierna till väsentlig del på ett eller annat sätt reinvesteras i företagen. Efter vad man nu kan förutse kommer antalet pensionärer att stiga oavbrutet fram till slutet av detta sekel, medan antalet personer i produktiv ålder inte kommer att undergå större ändringar. Redan ett vidmakthållande av den nuvarande standarden för båda befolkningsgrupperna kräver ökad produktion per arbetstimme. För att förbättra levnadsstandarderna fordras uppenbarligen en ännu kraftigare produktionsökning. Under dessa förhållanden måste man räkna med ett ständigt stigande investeringsbehov. Med hänsyn härtill bör den frivilliga försäkringens fondmedel få disponeras av näringslivet i lämplig omfattning för att bidra till att täcka dess stegrade behov av kapital. För att så skall kunna ske, måste försäkringsinrättningen ha långt friare händer att placera fondkapitalet än de bestämmelser ger, som nu reglerar livförsäkringsbolagens försäkringsfonder.

Självfallet måste nu angivna önskemål om reinvestering i produktionen vägas mot nödvändigheten att uppnå hög säkerhet vid placeringen och tillfredsställande förräntning. Uppenbarligen måste beaktas att ett tillskott till kapitalmarknaden av sparmedel av den stora omfattning det här är fråga om ej får allvarligt försvåra den penningpolitik statsmakterna i olika lägen anser sig vilja eller böra föra. Vidare är det angeläget att medelsplaceringen utnyttjas som hjälpmedel för att i möjlig mån upprätthålla värdebeständighet hos fonderna. Skulle staten eller kommuner komma att uppta värdebeständiga lån eller om intresse för dylika lån skulle visas hos andra låntagare, underlättas säkerställande av pensionernas värdebeständighet.

Med beaktande av vad nu angivits förordas angående placering av försäkringsinrättningens tillgångar följande metod, som kräver rätt till avvikelse från nu gällande regler för placering av försäkringsanstalts fonder.

Arbetsgivare, som har att erlägga premier för minst fem till systemet avslutna arbetstagare och vars sammanlagda årspremier överstiger 2 000 kr, skall äga rätt att fullgöra premielikvid genom överlämnande av *med indexklausul* försedd revers i vad avser beloppet över 2 000 kr. Denna revers skall ha tjuguarig löptid, varvid amortering sker med $\frac{1}{10}$ under vart och ett av de 10 sista åren. Reversen skall kunna förnyas. Det bör finnas en regel, enligt vilken försäkringsinrättningen efter prövning skall kunna kräva snabbare återbetalning i fall då antalet hos en arbetsgivare försäkrade väsentligt nedgår. Om företag upphör eller träder i likvidation är skulden omedelbart förfallen till betalning. Dylika lån med indexklausul skall löpa med försäkringssystemets beräkningsränta — som ovan angivits 3 % — jämte ett säkerhetstillägg om 0,25 %. Kapitalbeloppet skall följa konsumentprisindex enligt samma regler som fastställts att gälla för nominalbeloppen i de olika pensionsklasserna (se avsnitt 32). De kvarstående lånebeloppen må dock

ej på grund av indexklausul öka till mer än det dubbla under den tjugo-åriga kontraktstiden. Säkerhetstillägget 0,25 % överföres till en delcrederefond för att täcka eventuellt uppkommande förluster på denna form av utlåning. Visar det sig efter ett antal år att delcrederefonden härigenom blir väsentligt större än som kan bedömas nödvändigt med hänsyn till förlustrisken, må säkerhetstillägget nedsättas till lämplig nivå.

Förekomsten av nu angivna värdebeständiga lån reser en del företags-ekonomiska och lagtekniska problem, vilka beröres nedan.

Det är ovisst i vilken omfattning härtill berättigade arbetsgivare kommer att vilja utnyttja möjligheten att på nämnt sätt erlagga premier med värdebeständiga reverser. Möjlighet bör därför beredas sådana företag, som enligt reglerna ovan är berättigade att erlagga premier med värdebeständiga reverser, att i stället för att inbetala premierna kontant få överlämna reverser utan indexklausul med tjugouårig löptid och i övrigt samma återbetalningsregler som i vad avser värdebeständiga reverser. I detta fall skall räntan dock vara densamma som affärsbankernas vanligaste ränta på borgenslån. Liksom i värdebeständighetsfallet skall av räntan 0,25 % tillföras delcrederefonden.

I anslutning till det nyss påpekade sambandet mellan värdebeständiga lån och värdebeständiga pensioner bör betydelsen av premielikvid mot indexbundna reverser något belysas. Det antages, utan att så behöver ske i praktiken, att mot förmånens kapitalvärde svarande belopp vid inträffat pensionsfall avskiljes som en särskild del av försäkringsfonden avsedd att täcka kostnaderna för utgående pensioner. Vore det möjligt att placera samtliga tillgångar i sistnämnda delfond värdebeständigt, skulle värdesäkring av utgående pensioner givetvis kunna ske i full utsträckning utan anlåtande av andra vinstmedel eller särskilt premieuttag. Det är sålunda icke erforderligt — och resonemanget föres i syfte att understryka denna avgörande omständighet — att försäkringsinrättningens tillgångar i sin helhet placeras på angivet sätt, om man håller sig till den del av värdebeständighetsproblemet som värdesäkrade pensioner utgör. Storleken av en dylik delfond för täckandet av kostnad för utgående pensioner jämte dyrtidstillägg på dessa kan inte anges exakt. Till en början skulle delfonden få relativt ringa omfattning, men den skulle sedan öka successivt under övergångstiden för att cirka 15 år därefter nå ett visst jämviktsläge. Tillgångarna i delfonden torde då utgöra drygt $\frac{1}{3}$ av hela försäkringsfonden. Under avsevärd tid efter det att försäkringssystemet trätt i funktion skulle uppenbarligen värdesäkring av utgående pensioner kunna komma till stånd redan vid värdebeständiga placeringar i relativt begränsad omfattning.

Av försäkringens tillgångar, som inte reinvesteras hos anslutna företag på i det föregående angivet sätt, bör minst hälften placeras i sådana objekt som avses i lag om försäkringsrörelse och återstoden efter anstaltens gottfinnande med beaktande av att god förräntning och tillfredsställande säkerhet

erhålles. Skulle kapitalmarknaden tillföras värdebeständiga fordringsbevis, vilka kan bedömas som fullt säkra, synes det vara naturligt att såsom redan framhållits försäkringsinrättningen förvärvar sådana i största möjliga omfattning under förutsättning att systemets beräkningsränta erhålles.

Såsom i annat sammanhang framhålles bör möjlighet öppnas även för andra kollektiv än arbetstagare att utnyttja nu skisserade form av pensionering. Sådana kollektiv erbjuder sammanslutningar av vissa näringsutövare t. ex. köpmanna- och hantverksföreningar, jordbrukets föreningsrörelse. Uppenbarligen kan för sådana kollektiv föreligga intresse av att för egen del få disponera mot premierna svarande belopp för investering i egna anläggningar, vilket intresse bör tillgodoses om sammanslutningen i förhållande till försäkringsinrättningen kan jämföras med arbetsgivare. På liknande sätt bör möjlighet öppnas för grupper av arbetsgivare, t. ex. sådana med mindre än fem anställda, att gemensamt återlåna premie-medel. Anslutningsplanerna för försäkringsinrättningen bör utformas i enlighet med angivna önskemål.

Med den ovan skisserade rätten för anslutna arbetsgivare att utan närmare kreditvärdighetsgranskning få återlåna sina premier från försäkringsinrättningen kan man ej helt undgå att ett och annat företag inte kommer att kunna fullgöra sina förpliktelser. Ur försäkringsinrättningens synpunkt uppkommer härigenom inte någon förlust, såvida inte bristen i betalningen sammanlagt skulle överstiga till delcrederefonden överfört säkerhetstillägg. Detta tillägg är här föreslaget till 0,25 %, vilket torde innebära en höggradig säkerhet. Skäl kan emellertid föreligga att införa ytterligare en trygghetsfaktor och därvid erbjuder den förmånsrätt som nu tillkommer s. k. bundna pensionsstiftelser en förebild. I detta sammanhang må även beaktas att en statlig utredning är tillsatt för att överväga någon form av förmånsrätt eller annat säkerställande av s. k. fria pensionsstiftelsers fordringar. I många hänseenden föreligger en likhet mellan den skuld, som ett företag på angivet sätt ådrager sig till pensionsinrättningen, och den avsättning som ett företag gör till en pensionsstiftelse. Med anledning härav föreslås att fordran, som uppkommit genom att företag med revers fullgjort förpliktelse att inbetala premie till pensionsinrättning, tilldelas förmånsrätt enligt 17 kap. 11 § handelsbalken eller att i varje fall spørsmålet om möjligheten och lämpligheten av sådan förmånsrätt utredes.

Som tidigare nämnts torde förekomsten av långsiktiga värdebeständiga skuldförbindelser kunna väntas ge upphov till vissa ännu ej utredda företagsekonomiska och beskattningstekniska problem. Att penetrera dessa närmare har ännu ej varit möjligt och torde kräva särskild expertis, som ej varit tillgänglig för beredningen. Redan nu bör emellertid framhållas såsom särskilt viktigt, att den uppskrivning eller ökning av skulden, som beror av värdebeständighetsåtagandet, är att betrakta som utgift i företagets rörelse och sålunda är avdragsgill. Skulle vinstmedel ej stå till förfogande för

uppskrivning av skulden eller ett sådant förfarande ur företagsekonomiska synpunkter anses olämpligt, synes företaget böra ges rätt att antingen uppskriva en tillgång med belopp svarande mot vad som överföres till nu ifrågasvarande skuld eller att inom linjen uppta ökningen av skulden som en ansvarsförbindelse. Ett partiellt användande av båda metoderna bör även vara tillåtet. Man skulle sålunda i praktiken låta ett företag använda avskrivning efter återanskaffningsvärde i vad avser ett belopp motsvarande värdebeständighetsutfästelsens vid varje tillfälle konstaterade materiella effekt. Ett sådant förfarande synes vara företagsekonomiskt berättigat och skattetekniskt motiverat.

I samband med den förordade utredningen av företagsekonomiska problem bör undersökas om det inte är rationellt att genomföra en sådan ändring av 72 § aktiebolagslagen, att pensioneringsskuld inte behöver medräknas vid bedömande av skyldigheten att göra avsättning till skuldregleringsfond. För närvarande medräknas inte vid bedömande av nämnda skyldighet de pensionsförpliktelser, som redovisas inom linjen. Det synes därför knappast skäligen, att blott den omständigheten att en pensionsskuld passiveras, vilket redan i och för sig framtvingar en konsolidering, bör medföra skyldighet till den ytterligare konsolidering som en avsättning till skuldregleringsfond skulle kräva. En sådan skyldighet skulle sannolikt allvarligt motväga både möjligheten att välja en förhållandevis hög pensionsklass och benägenheten hos företagen att påtaga sig värdebeständiga förpliktelser.

Införandet av här förordade pensioneringssystem kommer inte att göra pensionsstiftelseinstitutet obehövt. Det går inte att överblicka de olika behoven av variationer i enskilda fall till förbättring av pensionerna enligt systemet och dessutom torde under en lång övergångstid pensionsstiftelsen behöva anlitas för tryggnad av redan gjorda utfästelser. Det synes även lämpligt att pensionsstiftelsen må kunna användas för begränsad avsättning under goda vinstår för att möta framtida premier till försäkringsinrättningen. Som lämplig övre gräns för sådan avsättning synes man böra välja ett belopp motsvarande fem gånger senaste års premie.

36. Pensionernas värdebeständighet

Med den medelsplacering som förutsatts i det föregående torde om premierna grundats på antagande av 3 % förräntning betydande räntevinster uppkomma. Skulle överräntan på längre sikt visa sig utgöra 1 %, skulle därvid uppkommande överskott långsiktigt förslå till en höjning av utgående pensioner med i genomsnitt åtminstone 15 %.

Med hänsyn till att för full pension endast krävs 35 pensionsgivande år, medan inbetalningstiden i flertalet fall torde bli längre, tillföres försäkringen ytterligare vinstgivande inkomst. Under årens lopp kommer därför sannolikt mycket stora överskott att uppstå inom försäkringen. Det är

självfallet omöjligt att närmare ange överskottens storlek, då man ej på förhand kan bedöma, i vilken omfattning inbetalning under längre tid än 35 år kommer att ske, framför allt när det gäller sådana försäkrade som kommer att tillhöra de högre klasserna i systemet. En uppskattning baserad på i och för sig sannolika förhållanden ger vid handen, att överskottet på grund av presumerad för lång inbetalningstid kan väntas snarare ligga över än under 15 %.

Dessa medel, som kan tillföras en värdesäkringsfond, utgör ett viktigt bidrag till trygghet av pensionernas värdebeständighet.

Hur försäkringsinrättningens tillgångar skall placeras, har angivits i det föregående. Tillgångarna motsvaras av tre fonder, försäkringsfonden, till vilken i detta sammanhang räknas övriga i försäkringslagstiftningen föreskrivna fonder, den tidigare omnämnda delcrederefonden och värdesäkringsfonden. Försäkringsfonden skall trygga utgivandet av pension till nominella belopp i enlighet med inrättningens åtagande och avser uppsamlade medel för såväl ännu aktiva försäkrade som pensionärer. Till värdesäkringsfonden föres utkommande överskott, i den mån de ej enligt lag skall tillföras försäkringsfonden. Värdesäkringsfonden kommer sålunda att tillföras de nominella vinsterna på värdebeständiga placeringar, vinsterna med anledning av att inrättningen enligt reglerna för fondmedlens disposition får högre ränta än systemets beräkningsränta och slutligen eventuella överskott på grund av nyssnämnda längre premieinbetalningstid.

Det är svårt att förutse i vilken omfattning värdebeständiga kapitalplaceringar kan ske. Därmed är också utsagt att garantier för värdebeständiga pensioner inte kan nås allenast på denna väg. När emellertid som nämnts betydande överskottsmedel redan av andra skäl uppsamlas i den föreslagna värdesäkringsfonden och dessutom värdebeständig placering i viss utsträckning kan påräknas, finnes anledning antaga att värdebeständighet är tryggad under perioder av icke alltför starka stegringar i levnadskostnaderna. En stark penningvärdeförsämring kan emellertid inträffa just efter en period, då överskottsmedlen i huvudsak tagits i anspråk för kompensation av fortlöpande levnadskostnadsstegring av måttligare omfattning. I denna situation bör försäkringsinrättningen äga att, eventuellt efter i grunderna angivna regler, temporärt uttaga förhöjda premier. Detta premieuttag torde dock av flera skäl böra maximeras och här föreslås att det temporära premieuttaget skall utgöra högst 20 % av vid tillfället gällande premier. Därmed elimineras risken att arbetsgivarna till följd av svårigheten att bedöma sina åtaganden blir återhållsamma vid avgörandet av pensionsnivån. Inte heller blir det erforderligt att genom relativt lång uppsägningstid för pensionsavtalen öka den fasthet i anslutningen och därmed säkerheten att den extra inkomsten inflyter som redan förekomsten av kollektivavtalen och avtalsparternas obenägenhet att vidtaga ändringar till arbetstagarnas nackdel skänker.

Av vad som anförts i avsnitt 35 framgår, att *utgående pensioners värdebeständighet* tryggas redan vid en relativt sett begränsad placering av försäkringsinrättningens fondmedel mot indexreglerade skuldbervis eller i andra motsvarande reall tillgångar. Först i den mån värdebeständighet inte helt uppnås på denna väg, behöver övriga mycket betydande tillgångar i värdesäkringsfonden i viss utsträckning tagas i anspråk. Vidare har i avsnitt 32 de regler angivits, enligt vilka en automatisk uppjustering av pensionsklassernas grundbelopp i takt med levnadskostnaderna sker. *Redan därigenom har i viss utsträckning uppnåtts värdebeständighet under tiden före inträffat pensionsfall.* För full värdebeständighet erfordras i flertalet fall viss uppjustering av pensionsbeloppen vid pensionstillfället, dvs. i fråga om ålderspension vid uppnådd pensionsålder. Tillgångarna i värdesäkringsfonden, uppsamlade på ovan angivet sätt, kan beräknas bli fullt tillräckliga för att möjliggöra denna uppskrivning. Man kan därför med rätt göra gällande att *hela försäkringssystemet är värdebeständigt.* En reservation får dock göras med hänsyn till möjligheten att levnadskostnaderna i speciella krislägen kan stiga mycket snabbt. Försiktigheten bjuder att man räknar med möjligheten att inrättningen i en kortvarig, utpräglad krissituation inte är i stånd att omedelbart och i full utsträckning kompensera levnadskostnadsstegringen. En nedsättning av kompensationsgraden för dyrtiden kan måhända i denna situation icke undvikas och kan även i vissa lägen te sig motiverad med hänsyn till utvecklingen av den aktiva befolkningens levnadsstandard; det torde i detta sammanhang räcka med att erinra om reallönesänkningen under andra världskriget. Liknande situationer måste förutses och inskränkningar av värdebeständigheten kan alltså bli nödvändiga vid krig och dylika krislägen. En liknande reservation har gjorts i den avdelning, som behandlar förslaget till obligatorisk tilläggspensionering. I sådana lägen talar sociala hänsyn för att de i värdesäkringsfonden uppsamlade medlen i främsta rummet disponeras för att *trygga värdebeständigheten* av då utgående pensioner.

Visar sig att värdesäkringsfonden är väsentligt större än som rimligen kan anses nödvändigt bör premiesättningen omprövas.

37. Samordningsfrågor

Såsom anförts i avsnitt 15 gör sig ett flertal samordningsproblem gällande redan med den folkpensionering, som skall bereda det grundläggande pensionsskyddet. Vad i nämnda avsnitt anförts om samordningen för folkpensioneringens del äger i huvudsak giltighet även då denna pension fungerar såsom bottenpension till en sådan tilläggspensionering som förordas i denna avdelning. Denna tilläggspensionering föranleder emellertid vissa särskilda samordningsproblem, vilka i någon mån berör också bottenpensioneringen.

Samordning med annan socialförsäkring

Samordningen mellan sjuk- och invaliditetsförsäkringarna måste, om folkpensioneringens invalidpensioner påbygges med frivillig invalidtilläggs-pensionering, i första hand utformas med utgångspunkt enbart från botten-pensioneringen. För den frivilliga tilläggs-pensioneringens del blir emellertid erforderligt att försäkringsvillkoren utformas så att en godtagbar anpassning till sjukförsäkringen erhålles.

Vid frivillig tilläggs-pensionering blir samordningen med yrkesskadeförsäkringen en fråga om anpassning av förmånerna på ettdera eller båda hållen så att ett godtagbart resultat erhålles då rätt till ersättning föreligger från båda försäkringarna. I yrkesskadeförsäkringslagstiftningen finnes bestämmelser om sammanträffande mellan å ena sidan yrkesskadelivränta och å andra sidan motsvarande understöd, t. ex. pension, från arbetsgivare som står självrisk. Enligt dessa bestämmelser skall understödet dragas av från den eljest utgående ersättningen enligt ifrågavarande lagstiftning. Det synes tvivelaktigt om detta system kan tillämpas i fråga om en tilläggs-pensionering av den art som förordas i denna avdelning. Man torde böra överväga att låta den yrkesskadelivränta, som utgår efter samordning med invalidbottenpensioneringen, helt eller delvis avräknas på den tilläggs-pension som eljest skulle utgå i anledning av skadan. En förutsättning för en något så när rationell ordning på detta område synes för övrigt vara att invalidbottenpensionen icke är inkomstprövad.

Samordning med nuvarande personalpensionering

Uppkommande samordningsproblem får — på motsvarande sätt som enligt 1951 års pensionsutrednings uppfattning bör ske vid en obligatorisk tilläggs-pensionering (jfr bilaga 2) — lösas förhandlingsvägen av dem som beröres av eller representerar existerande pensionsanordningar.

Samordningsproblemen blir enklare vid den frivilliga än vid den obligatoriska tilläggs-pensioneringen, i den mån som de individuella pensioneringsbehoven kan tillgodoses genom en enda tilläggsförsäkring. Om man har en enda tilläggsförsäkring föreligger ju inte något annat problem om samordning av för en och samma person samtidigt gällande pensioneringssystem än det som sammanhänger med bottenpensioneringen. Däremot uppkommer givetvis såsom framhållits i bilaga 2 vissa problem om samordning av olika pensioneringssystem som en viss person tillhört under skilda delar av sin aktiva tid på motsvarande sätt som fallet är inom nu existerande personalpensionering. Vilken omfattning dessa problem får blir självfallet beroende av, förutom arbetskraftens rörlighet, dels storleken av de områden inom vilka pensioneringsvillkoren blir enhetliga och dels arten och vidden av de olikheter i fråga om pensioneringsvillkoren, som kommer att finnas mellan områden berörda av den här avsedda tilläggs-pensioneringen eller annan personalpensionering.

33. Försäkringsinrättningens organisation

Såsom i avsnitt 31 antytts bör parterna på arbetsmarknaden i god tid före 1960 överenskomma om införande av här skisserade pensioneringssystem och verkställa förhandsteckning rörande anslutning. I samband därmed bör överenskommelse träffas om bildande av försäkringsinrättningen som sådan. Det kan därvid falla sig naturligt att söka utnyttja en bestående försäkringsinrättning, varvid i första hand SPP torde komma i fråga, eller också kan man överenskomma om att inrätta en ny försäkringsanstalt. Oberoende av vilken väg som väljes bör tillses att de intressenter, som kan väntas redan från början vilja utnyttja försäkringsinrättningen, får representation i försäkringsinrättningens ledning. Möjligen kan det därvid befinnas önskvärt att man tillskapar ett representantskap, vari ingår företrädare för berörda arbetsgivare och personalorganisationer samt för sammanslutningar av sådana kollektiv utöver arbetsgivare och arbetstagare, som önskar anslutning till systemet, t. ex. köpmanna- eller jordbrukarorganisationer. Det torde böra tillses att arbetsgivare och arbetstagare blir lika representerade och att härvid nyssnämnda särkollektiv får representation helt oberoende av arbetsgivarnas och arbetstagarnas företrädare. Detta representantskap har bl. a. som uppgift att välja styrelse och revisorer samt bevilja ansvarsfrihet.

Styrelsen bör väljas så att även i denna arbetsgivare och arbetstagare blir lika företrädade och att representanter inväljes för andra förekommande kollektiv. Styrelsen bör icke göras alltför stor. Utöver de nu nämnda representanterna för angivna kollektiv bör minst två platser i styrelsen reserveras för finansiell och nationalekonomisk expertis.

AVDELNING V

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av beredningens ordförande, herr Eckerberg

I båda de föreslagna alternativen till tilläggsförsäkring för löntagare förutses en betydande fondering komma till stånd. Denna fondering blir uppenbarligen betydelsefull icke endast för själva pensioneringen utan även för samhällsekonomin i stort. Frågan om fondmedlens användning har därför stor räckvidd. Medlen torde främst komma att investeras i för folkförsörjningen och landets ekonomi grundläggande ting, oavsett om detta sker inom den privata eller statliga sektorn. Enligt min mening kan det förväntas att fondmedlens placering i stort sett blir densamma, vilket alternativ för pensionsfrågans lösning som än väljes. Så länge läget kräver en stram kreditpolitik kan varken placeringar av den i avd. III föreslagna fonden eller placeringar av den fond, som bildas i en försäkring enligt avd. IV, tänkas kunna ske utan samordning med den allmänna kreditpolitiken.

Tiden synes nu vara inne, då en definitiv lösning av pensionsfrågan i varje fall för löntagarna bör komma till stånd. Genom att förordna den i avd. III föreslagna obligatoriska tilläggsförsäkringen har jag i första hand önskat ge uttryck åt den uppfattningen att frågan om löntagarnas åldersomsförsörjning ur såväl rättvise- som administrativa och försäkrings- tekniska synpunkter bäst kan lösas genom en obligatorisk försäkring. Den av ett antal ledamöter inom beredningen föreslagna genom kollektivavtal ordnade försäkringen förefaller i ovan nämnda avseenden bli underlägsen den obligatoriska. Härtill kommer att den torde medföra vissa risker genom att avtalsrörelserna i framtiden ytterligare kompliceras. Den omständigheten, att den i avd. III föreslagna tilläggsförsäkringen har en sådan konstruktion att en framtida anslutning även av andra förvärvsarbete än löntagare kan ske, har jag även tillmätt väsentlig betydelse.

I diskussionen om pensionsutredningens undersökningar och förslag har frågan om den förordade pensionsnivån på ett överdrivet sätt kommit i förgrunden. Den föreslagna pensionsstandard har därvid ej sällan betecknats som otillfredsställande och risken för att vissa gruppers pensionsförmåner skulle försämrats har starkt framhävts och kommit oro åstad. De psykologiska verkningarna av denna diskussion har bidragit till att pensionsförmånerna i det i avd. III förordade förslaget, till vilket jag an-

slutit mig, kommit att utformas med beaktande av den pensionsnivå, som i huvudsak endast stats- och kommunalanställda kommit i åtnjutande av.

De nämnda gruppernas pensioner kan, i jämförelse med deras inkomster under den aktiva tiden, anses vara påfallande höga. Man kan känna en viss tveksamhet huruvida de övriga stora löntagargrupperna är beredda att i framtiden inskränka sin konsumtion under den aktiva tiden i den utsträckning, som erfordras när ett pensionsskydd av den föreslagna standarden skall genomföras. Därest man är beredd härtill, har jag intet att erinra mot den föreslagna pensionsnivån.

Liksom frågan om pensionsnivån i allmänhet, enligt min mening, på ett mindre lyckligt sätt påverkats av debatten kring pensionsutredningens förslag, gäller detta även behandlingen av de icke förvärvsarbetande hustrurnas pensioner. I likhet med pensionsberedningens övriga ledamöter har jag ansett det oundvikligt att acceptera inom nu befintliga pensionsordningar tillämpade principer för samordningen med folkpensioneringen. Dessa har emellertid tillkommit och utformats under en tid, då folkpensionerna var mycket låga. Ett fasthållande vid principen att den gifta kvinnan under alla förhållanden skall uppbära en oducerad egen pension, vars storlek är alldeles oberoende av mannens pensionsförmåner, leder i vissa fall till att familjens pensionsnivå blir påfallande hög. Därest kostnadsbegränsande åtgärder anses önskvärda, torde en omprövning av hustrurnas pensionsförmåner kunna övervägas.

Särskilt yttrande av herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén

Beredningen har i första hand haft att ta ställning till Åkessons-kommitteernas förslag om en obligatorisk pensionsförsäkring, i princip omfattande *alla* befolkningsgrupper och avseende *all* inkomst.

Det har inom beredningen visat sig, att det *inte* funnits underlag för att föreslå *genomförandet* av vare sig Åkessons-kommitteernas förslag med eventuella justeringar eller de alternativa lösningar efter denna linje, som utarbetats inom beredningen. Denna beredningens uppfattning torde sammanfalla med den allmänna folkmeningen.

Folkpensionens betydelse

Statsmakterna har under det senaste decenniet byggt ut *folkpensioneringen*. Denna har växt in i det allmänna medvetandet som det grundläggande åldersskyddet. Beredningen anser enhälligt, att man skall fortsätta på denna väg. Genom tidigare utbyggnader och den nu föreslagna reformeringen av folkpensioneringen föreligger *en helt annan situation* än tidigare ifråga om kompletterande åldersskydd för vissa befolkningsgrupper.

Det bör observeras, att beredningen inte föreslagit någon total avveckling av de kommunala bostads- och standardtilläggen. Dessa kommer att kvarstå

med betydande belopp och därigenom innebära höjning av pensionsstandarden framförallt inom tätorterna.

Den nu av beredningen enhälligt förordade folkpensionsreformen kommer att än mera accentuera den helt ändrade situation som föreligger i pensionsfrågan jämfört med den tidpunkt år 1951, då den första Åkessonskommittén lade fram sitt betänkande.

Enbart den etappvisa höjningen av ålderspensionen med 1 450 kronor till 3 600 kronor för ensamstående pensionstagare och med 1 960 kronor till 5 400 kronor för två makar som båda är pensionsberättigade, vilket nu föreslås av pensionsberedningen, innebär en stegring med ca 67 % resp. 57 % fram till år 1968. Vidare förordar beredningen betydelsefulla ändringar i folkpensionsförmånernas utformning. Bl. a. kommer änkepensioneringen efter de nya reglerna att omfatta ungefär 100 000 personer mot nuvarande 24 000.

Den första Åkessons-kommittén utgick från den förutsättningen, att folkpensionen skulle utgöra en relativt blygsam bottenpension, vars inkomstprövade förmåner skulle reduceras genom de från den föreslagna allmänna pensionsförsäkringen utgående pensionsbeloppen. Härigenom skulle folkpensioneringens kostnader sänkas och alltså det allmännas utgifter minskas. Detta innebure, framhålles det i betänkandet, en viss överflyttning av pensioner från folkpensioneringen till den allmänna pensionsförsäkringen, vars kostnader skulle bestridas av de försäkrades premier och bidrag från arbetsgivare.

I och med att beredningen icke funnit välgående skäl tala för att förorda ett slopande av den bestående folkpensioneringen eller dess förpuppning utan istället rekommenderar en utvidgning av den, har såsom ovan framhållits *problemställningen blivit en helt annan* än den var för den Åkessonska kommittén.

Det är från detta utgångsläge beredningen haft att arbeta.

Principiella synpunkter på obligatorisk eller frivillig tjänstepensionering

Hur bör lämpligen löntagarnas tjänstepensionering ordnas? Åtskilligt har hänt sedan trettio-talet, då framförallt tjänstemannapensioneringens problem stod i förgrunden. SPP-pensioneringen, pensionskassor och pensionsstiftelser är i det sammanhanget beaktansvärda och betydelsefulla element. Arbetspensioneringen har fått allt större och större spridning, trots att inkomstprövningen i folkpensioneringen och det under lång tid pågående utredningsarbetet verkat hämmande. Även arbetsgivarnas inställning har radikalt ändrats. Det råder ingen tvekan om deras positiva inställning till en lösning av pensionsfrågan för de i detta hänseende eftersatta grupperna. Vidare har styrkan hos de anställdas organisationer vuxit, varigenom möjligheterna att förhandlingsvägen nå goda resultat ökats.

Sparandet för åldersskyddet måste tagas av det löpande produktions-

resultatet. Alldeles oavsett hur parterna kommer överens om det formella betalningsansvaret, betyder avsättningen till åldersskyddet, att man avstår från en viss möjlig lönestegring och en viss möjlig konsumtion. Åldersskyddet får man alltså inte *gratis*. En pensionsnivå på t. ex. 65 % tar, om man räknar in folkpensionskostnaden, bortåt 20 % eller mera i anspråk av inkomsten.

Pension måste således betraktas som ett *uppskjutet uttag av lön*. Samhället har självfallet intresse av att medborgarna spar för sin ålderdom, men ett ingrepp från statens sida som tvångsmässigt för alla löntagare bestämmer hur det möjliga löneuttaget skall fördelas på omedelbar konsumtion och sparande, måste ur olika synpunkter te sig betänkligt. Ett sådant ingrepp skulle endast kunna motiveras om eljest inga möjligheter funnes till en positiv lösning t. ex. om det förelåge ett starkt motstånd från arbetsgivarehåll. Som framhållits i avd. IV är detta icke fallet utan tvärtom.

Redan det här anförda skälet talar alltså för att den komplettering av åldersskyddet utöver folkpensionen, som man är överens om att vilja åstadkomma, genomförs icke genom en obligatorisk försäkring för löntagare i statlig regi utan i stället genom utformningen av ett försäkrings-system av SPP-typ — öppet för alla löntagare, arbetare likaväl som tjänstemän — där pensionsförmåner och pensionsålder kan fixeras med hänsyn tagen till för olika löntagargrupper rådande speciella förhållanden.

Det ligger i den frivilliga försäkringsformens natur att den är mera anpassningsbar. Detta gäller valfriheten ifråga om pensionsbelopp och pensionsålder men även förhållandet till bestående pensionsanordningar. Den obligatoriska försäkringen blir mera stel till sin utformning. I det föreliggande förslaget är t. ex. pensionsåldern fixerad till lägst 67 år och pensionsnivån bestämd ensartad för alla. Anslutningstvånget är absolut.

Den enhetlighet, som utmärker obligatoriet medför den nackdelen, att särskilda pensionsanordningar blir önskvärda för alla de fall, då av olika skäl avvikelser framstår som nödvändiga. I detta hänseende må beaktas, att det långt ifrån är sannolikt att kvinnliga arbetstagare liksom inte heller vissa andra betydande löntagargrupper kan eller vill kvarstå i förvärvsarbete upp till 67 års ålder; de som väljer att avgå ur förvärvslivet blir under perioden mellan den tidpunkt, då så sker, och 67-årsåldern hänvisade att i annan form söka erhålla försörjning t. ex. genom tärande på uppsparat kapital eller genom pension från annan försäkring än den i obligatoriet föreslagna. Det är inte troligt, att de lyckas erhålla sådan kompletterande pension utan uppoffringar i lönehänseende. På denna mycket vitala punkt är obligatoriet klart underlägset frivilligsystemet.

Samordning med existerande pensionsanordningar

Samordningen med bestående pensionsanordningar, om man utgår från

den typ av obligatorisk försäkring som beskrives i avd. III, kommer att medföra svåra och icke överblickbara problem. Som *riktpunkt* har uttalats, att ingen skall vid övergång till det obligatoriska systemet få sämre förmåner. Men detta uttalande ger ingen anvisning om hur samordningsfrågan skall lösas praktiskt eller om det ens är möjligt. Problemet berör dock försiktigt räknat 700 000 å 800 000 löntagare, som nu har sin pensionsfråga ordnad. I obligatoriet har inga konkreta förslag framlagts för att klarlägga hur samordningen skall ordnas i praktiken. Frivilliglinjen erbjuder i detta avseende väsentligt mindre svårigheter. Det frivilliga systemet gör det vidare möjligt att smidigt lösa övergångstidens problem och tillåter att hänsyn tages bl. a. såväl till den alla tillkommande folkpensionen som de inkomstprövade tilläggen.

Sparande och fondbildning

Sparandet inom folkhushållet är en fråga av allra största betydelse. Det obligatoriska systemet, i vilket finansieringen av pensionerna sker medelst ett modifierat fördelningssystem, innebär ett minskat sammanlagt pensionssparande i förhållande till vad som skulle bli fallet om premierreservmetoden använts. Under en kort övergångstid, omfattande minst två och troligen fyra år, omedelbart efter ikraftträdandet har man anledning räkna med lägre pensionssparande än nu är fallet. Om man gör en jämförelse med det nuvarande läget kan man konstatera att pensionssparande i form av premier till försäkringsinrättningar och stiftelseavsättningar i detta betänkande uppskattats till ca 700 miljoner kr per år, medan av uppställningen å sid. 94 framgår, att pensionsavgifterna åren 1960 och 1961 enligt obligatoriet understiger denna summa och ännu 1963 stannar vid 900 miljoner kr. Därvid märkes att pensionssparandet i nuvarande former har en starkt uppåtriktad tendens och att i uppställningen å sid. 94 även medräknats avgifter för statsanställda och sådana kommunalanställda, för vilka pensionsavsättningar för närvarande ej sker. Vid bedömning av verkningarna av obligatoriet för skattebetalarna är sistnämnda omständighet av särskild betydelse. Statsverket och vissa kommuner kommer nämligen, om obligatoriet genomföres, att under en avsevärd framtid belastas med dubbla pensionsutgifter dels för aktuella pensionärer dels även för premier för de aktiva anställda. Det av oss förordade frivilliga systemet innebär vid lika omfång ett större pensionssparande. Dessutom uppkommer ej nyssnämnda skattefinansiella konsekvenser, eftersom statens och kommunernas anställda näppeligen beröres därav.

Ehuru som nu nämnts sparmomentet är mera begränsat i obligatoriet än i det frivilliga systemet samlas likväl i obligatoriet en betydande fond. Denna senare blir statens egendom, medan fonden i det frivilliga systemet tillhör försäkringsinrättningen och i denna enligt vissa regler förvaltas

av de intresserade parterna själva. Det bör observeras, att fondbildningen i det av den sista Åkessonskommittén föreslagna systemet beräknas skola uppgå till högst 18 miljarder kr, medan den i det nu föreslagna obligatoriet enligt de mera realistiska alternativen redan år 1990 skall ha uppnått 49—61 miljarder kr och fortsätta att växa högst betydligt. En lösning av pensionsfrågan enligt obligatoriet skapar en ekonomisk maktposition, som gör det möjligt för statsmakterna att vidta åtgärder på det ekonomiska området, vars konsekvenser icke kan överblickas. Emellertid torde härigenom risker uppkomma för frikoppling från de rationella avväganden beträffande investeringarnas produktivitet och effektivitet, vilka måste vara avgörande för framstegstakten i vårt samhälle. Frivilliglinjen säkrar däremot mycket bättre att de penningmedel, som sparas för att ge löntagarna ett tillfredsställande åldersskydd, används för att rationalisera och utbygga just den produktionsapparat, vars avkastning till viss del skall lämna detta skydd. Denna linje innebär vidare en naturlig fortsättning på det sparande för åldersskyddet, som redan nu pågår hos företagen.

Enligt obligatoriet kommer den reformerade folkpensioneringen och den obligatoriska pensionsförsäkringen att bli siamesiska tvillingar, vilket kommer att leda till oklarheter ifråga om vad den ena eller andra formen av pensionering ger och kostar. Man kan också svårigen överblicka vad denna sammanväxning mellan en hela folket omfattande folkpensionering och ett obligatoriskt system som omsluter en större befolkningsgrupp i realiteten kommer att betyda i framtiden. Däremot kännetecknas frivilliglinjen i detta hänseende av en klar avgränsning.

Sammanfattning

Den utbyggnad och reformering av folkpensioneringen som beredningen enhälligt föreslår är ett direkt fullföljande av statsmakternas tidigare målsättning.

Löntagarnas tjänstepensionering bör utbyggas till att omfatta även de i detta avseende eftersatta grupperna.

Därvid talar övervägande skäl för ett försäkringssystem byggt på frivillighetens grund, som ger oantastbara, värdesäkrade pensioner, avpassade efter varierande behov, t. ex. ifråga om pensionsålder. Ett sådant system ger även större möjligheter än ett obligatoriskt att utan allvarliga svårigheter genomföra en samordning med nu bestående pensionsanordningar.

Formen för det valda försäkringssystemet bör vara sådan, att sparandet blir stort samtidigt som sparmedlens väg till effektiv användning inom produktionslivet underlättas. Frivilliglinjen tillgodoser denna viktiga synpunkt medan i obligatoriet statens dominerande inflytande över sparmedlens förvaltning medför uppenbara risker i detta avseende.

Särskilt yttrande av herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén

Om huvuddragen i 1955 års långtidsutrednings betänkande informerades beredningen först sedan dess uppdrag i det närmaste slutförts. Det är möjligt, att ett närmare överbäggande av den nya samhällsekonomiska prognosen kan föranleda att de »trappsteg», varmed folkpensionen under det närmaste årtiondet höjes till 3 600 resp. 5 400 kr, göres på ett annat sätt än i förslaget.

Till denna fråga torde man längre fram i år med större säkerhet kunna taga ställning, eventuellt genom en viss elasticitet i planen men med fasthållande av de för 1968 angivna beloppen.

Särskilt yttrande av herr Almgren

I fråga om utformningen av den bottenpensionering, som förordats i avd. II, är jag i det väsentliga ense med beredningens övriga ledamöter. Emellertid har jag i nedan angivna avseenden en avvikande mening.

Beredningens majoritet har förordat att den taxerade inkomst, å vilken pensionsavgifter skall beräknas, skall uppåt maximeras vid 15 000 kr, såväl för ogifta som för två makar tillsammans. För närvarande är nämnda gräns för äkta makar fastställd till 20 000 kr och för gift till 10 000 kr. Det är enligt min mening inte motiverat att sänka gränsen för äkta makar, vilken trots förändringen av penningvärdet varit oförändrad sedan folkpensioneringslagen antogs år 1946. Jag förordar sålunda att den övre gränsen för avgiftsplikten beträffande äkta makar bibehålles vid 20 000 kr.

Mot den i betänkandet förordade minskningen av *de kommunala bostadstilläggen* i samband med höjningen av bottenpensionerna hyser jag vissa betänkligheter. Jag vill visserligen inte bortse från de olägenheter, som inkomstprövningen för med sig men anser det vara mycket angeläget att de förordade pensionshöjningarna i största möjliga mån kommer de pensionärer tillgodo, som har det ekonomiskt sämst ställt.

Det bör ihågkommas att de kommunala bostadstilläggen ändå kommer att för en mycket stor del av de pensionsberättigade minskas eller helt försvinna allt eftersom pensioner från tilläggspensioneringen börjar utbetalas. Denna omständighet har enligt min mening inte beaktats tillräckligt av beredningens majoritet.

I bostadspolitiska utredningens betänkande Riktlinjer för bostadspolitiken (SOU 1956: 40) föreslås sådana ändrade regler för bostadspolitiken att ökade bostadskostnader skulle uppkomma för vissa grupper. Nämnda utredning har vidare angivit att den i sitt fortsatta arbete kommer att behandla frågan om stödet till bland andra åldringarnas bostadsförsörjning. Det är enligt min mening inte lämpligt att taga mera definitiv ställning

till frågan om bostadstilläggens avveckling samtidigt som det nu nämnda utredningsarbetet pågår. Behovet av bostadstillägg blir nämligen delvis beroende av de beslut från statsmakternas sida, som kan föranledas av utredningsarbetet.

Av nu angivna skäl anser jag att frågan om de kommunala bostadstilläggen bör underkastas ytterligare utredning — därvid samarbete bör äga rum med bostadspolitiska utredningen — samt prövas med särskilt hänsynstagande till den hyresnivå som framdeles kan förväntas för pensionärernas del.

Då jag anslutit mig till förslaget om *obligatorisk tilläggspensionering* har jag särskilt beaktat att vissa allmänna anställningsvillkor för löntagarna lämpligast bör regleras lagstiftningsvägen, när härigenom vinnes garanti för en viss enhetlighet i fråga om villkorens beskaffenhet och att de blir tillämpliga på alla löntagare. Sådan lagstiftning gäller nu i fråga om arbetstid och semester. Vidare är löntagarna genom yrkesskadeförsäkringen och den allmänna sjukförsäkringen tillförsäkrade förmåner som kan betraktas såsom sjuklön. Denna form av sjuklön är satt i viss relation till den normala löneinkomsten. Jag finner det följdriktigt att man fortsätter på den sålunda inslagna vägen och även löser pensionsfrågan genom lagstiftning. Det är för löntagarna av stor vikt att värdebeständighetsfrågan löses och detta kan, såsom jag bedömer saken, ske på ett tillfredsställande sätt endast genom att pensioneringen är obligatorisk. Härtill kommer att den obligatoriska tilläggspensioneringen torde i högre grad än en frivillig underlätta flyttning från en anställning till en annan samt att dess administration kan antagas bli billigare än administrationen av en frivillig tilläggspensionering.

Vad angår storleken av de tilläggspensioner, som skall utgå från den obligatoriska pensioneringen, anser jag att i stället för vad i avd. III förslagits borde gälla att oavkortad tilläggspension skall utgöra 55 % av den lön utöver 3 000 kr men högst 20 000 kr, som i medeltal utgått under de 15 »bästa åren». De nämnda gränobeloppen bör givetvis, i likhet med vad som förordats i avd. III, vara indexreglerade. Den pension, som utgår enligt en sådan regel, blir i de högre inkomstlägena något mindre än enligt de i avd. III förordade reglerna men å andra sidan något högre i inkomstlägena 10 000 kr och därunder. Vidare vinnes den betydande fördelen att de anställda hos ett företag får pensioner som står i proportion till de av arbetsgivaren erlagda avgifterna. Genom att maximum för den pensionsgrundande inkomsten inte sättes högre än 20 000 kr underlättas också samordningen med sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna. Det må framhållas att även den av mig förordade regeln för tilläggspensionens beräkning resulterar i att den sammanlagda pensionen i 20 000-kronorsläget blir ungefär lika stor som den sammanlagda pension, som skolat utgå

i 30 000-kronorläget, därest det av pensionsutredningen i SOU 1955: 32 framlagda förslaget hade genomförts.

Av följande uppställning framgår storleken av de (oavkortade) pensioner, som enligt vad jag nu förordat kommer att utgå i olika inkomstlägen.

Medellön kr	Tilläggs pension		Total pension			
	kr	1 % av lön över 3 000 kr	Bottenpension 2 700 kr (maken har också pension)		Bottenpension 3 600 kr (ensam pensionär)	
			kr	1 % av hela medellönen	kr	1 % av hela medellönen
3 000	—	—	2 700	90	3 600	120
4 000	550	55	3 250	81	4 150	104
6 000	1 650	55	4 350	73	5 250	88
8 000	2 750	55	5 450	68	6 350	79
10 000	3 850	55	6 550	66	7 450	75
12 000	4 950	55	7 650	64	8 550	71
15 000	6 600	55	9 300	62	10 200	68
20 000	9 350	55	12 050	60	12 950	65

Särskilt yttrande av herr Carlsson

Genom förslaget om en väsentligt förbättrad folkpension, varom beredningen enats, har ett stort och kostnadskrävande steg tagits för att åstadkomma en förbättrad ålderdomsförsörjning. När denna reform fullt genomförts kommer folkpensionen för ensamstående att uppgå till 3 600 kr och för äkta makar till 5 400 kr per år. Därest förändringar i penningvärdet så föranleder skall dessa belopp automatiskt förhöjas med de indextillägg som kan befinnas vara påkallade med hänsyn till bibehållandet av pensionernas värdebeständighet. Måhända hade det varit önskvärt med ytterligare något högre pensionsbelopp, men även de nu föreslagna, som kommer att finansieras dels genom höjda avgifter och dels genom ökat tillskott av skattemedel, medför väsentliga utgiftsökningar såväl för den enskilde som för samhället.

Det är emellertid icke endast den ekonomiska tryggheten på ålderdomen, som det är angeläget att tillgodose. Antalet åldringar ökar hastigt under kommande årtionden. Av den prognos, som pensionsberedningen framlägger, framgår att denna ökning kan väntas bli större än vad man tidigare räknat med. Redan nu är vårdresurserna för åldringarna i vårt land otillräckliga. Vi står inför växande anspråk på vårdmöjligheter i form av kronikerhem, sjukhus och ålderdomshem. Åldringarnas bostadsproblem kräver

ökade insatser. Även om pensionerna spelar en viktig roll för de gamlas möjligheter att reda sig på ålderdomen, är det uppenbart att en rad av de antydda vårdbehoven måste tillgodoses genom samhällets försorg. Samhället kan endast göra detta, om det får tillräckliga ekonomiska resurser till sitt förfogande. Det måste därför enligt min mening ske en avvägning mellan utgifterna för pensionsändamål och utgifterna för andra former av stöd, hjälp och vård åt pensionärer.

Genom den av beredningen enhälligt förordade förbättringen av folkpensionerna kommer medborgarna att garanteras en relativt tillfredsställande ekonomisk trygghet på ålderdomen. För stora medborgargrupper torde de föreslagna folkpensionerna tillsammans med eventuella besparingar eller avkastning av fastighet eller rörelse medgiva en tillfredsställande levnadsstandard även på ålderns dagar. Den i avd. III förordade obligatoriska tilläggsförsäkringen för löntagare kan jag ej biträda framförallt med hänsyn till de bekymmersamma ekonomiska förhållanden under vilka ett stort antal mindre företag inom låglönegrupperna arbetar. Kostnaderna för den obligatoriska tilläggsförsäkringen kommer för vissa av dessa företag att vålla oöverstigligen svårigheter, därest de skall bäras av företagen.

Jag kan icke heller biträda den i avd. IV föreslagna s. k. frivilliga tilläggsförsäkringen. I ett land, där man för en politik som syftar till full sysselsättning, visar redan nu erfarenheterna på arbetsmarknaden att en frivillig pensionsförsäkring i stort sett kommer att få samma verkningar för de små, ekonomiskt svaga företagen som en obligatorisk försäkring. Förslagsställarna räknar själva med att försäkringen snabbt skall byggas ut. Frivilligheten är i viktiga avseenden endast skenbar, sedd ur såväl den enskilde företagarens som den anställdes synpunkt, enär pensionsförmånernas omfattning kommer att fastställas genom kollektivavtal. Därtill kommer att kostnaderna för det frivilliga systemet, särskilt under de första årtiondena, förefaller att bli högre än kostnaderna för det obligatoriska. Här står man emellertid inför en, enligt min mening, grundläggande svaghet och oklarhet i det s. k. frivilliga systemet. Man vet icke på förhand vad det i framtiden kan leda till. Pensionsförmånerna är icke definitivt bestämda utan väntas successivt öka och samtidigt eftersträvas en värdebeständighet inom pensionsystemet, vars ekonomiska konsekvenser icke kan överblickas.

En säkrare grund för en ytterligare förbättrad framtida ålderdomspensionering än de ovannämnda alternativen utgör enligt min mening ökade möjligheter till investeringar inom såväl näringslivet som inom den offentliga sektorn och ökade anslag till forskning m. m. Med hänsyn härtill kunde det ligga nära till hands att stanna vid den av beredningen enhälligt förordade förbättringen av folkpensioneringens grundbelopp. Då det emellertid råder en betydande grad av optimism rörande den möjliga framstegstakten och de inom räckhåll liggande standardhöjningarna för vårt folk och då jag

samtidigt är medveten om att de föreslagna pensionsbeloppen i vissa fall kan anses otillräckliga har jag stannat för att förorda följande.

Den i avsnitt 27 behandlade frivilliga kompletteringsförsäkringen bör icke begränsas till sin omfattning på det sätt, som förordats, utan bör utbyggas i form av en allmän kompletteringsförsäkring till folkpensioneringen och bör stå öppen för alla och envar. Det bör öppnas möjlighet för alla löntagare eller företagare att individuellt och kollektivt inbetala premier till denna försäkring, som skall göra det möjligt att utöver utgående grundförmåner från folkpensioneringen tillförsäkra sig ytterligare högst 3 000 kr per år i tilläggs pension. Då denna begränsade frivilliga försäkring genom den föreslagna värdebeständighetsgarantin även kommer att bibehålla sitt realvärde på samma sätt som folkpensionen, får den betraktas som ett värdefullt komplement till denna. Därest den utformas på ett lämpligt sätt torde den också kunna bli en välbehörlig stimulans till ett ökat sparande med sikte på ålderdomen. Det bör därför skapas möjligheter att inom den föreslagna ramen teckna pensionsförsäkringar även för lägre belopp än 3 000 kr, t. ex. för 500, 1 000, 1 500, 2 000 och 2 500 kr. Det bör också skapas möjlighet att under försäkringens löptid ändra densamma med hänsyn till vederbörandes ekonomiska förhållanden. Stor vikt tillmäter jag vidare att möjlighet beredes att inom den av mig förordade tilläggs pensioneringen tilllämpa ett system med varierande premieinbetalning så att man under goda år kan betala mera, under dåliga år mindre. Denna möjlighet bör föreligga för såväl företagare som löntagare. Premiesättningen bör ske efter försäkringsmässiga grunder och staten bör garantera värdebeständigheten. Därest kostnaderna för en i enlighet med ovanstående utformad försäkringsverksamhet visar sig medföra så höga premier, att de små inkomsttagarna endast med svårighet kan använda sig av den förmån, som samhället här föreslås ställa till förfogande, bör dock enligt min mening möjligheterna att reducera den enskildes kostnader genom ett lämpligt utformat statsbidrag beaktas vid utarbetandet av förslagets detaljer. Däremot bör det icke f. n. ifrågasättas att utbygga den frivilliga pensioneringen till högre belopp än det föreslagna. Den betydande förmån som den av samhället garanterade värdebeständigheten utgör synes av ekonomiska skäl kunna beredas endast i begränsad utsträckning. Det är under sådana omständigheter riktigt att denna förmån i första hand garanteras dem som genom den föreslagna, relativt blygsamma frivilliga tilläggs pensioneringen vill trygga sin ålderdomsförsörjning.

Särskilt yttrande av herr Hydén

Arbetsgivarna i Sverige har under de senaste decennierna i olika hänseenden manifesterat sitt intresse för att successivt lösa pensioneringsproblemet. I ökad omfattning har arbetsgivarna anslutit sig till SPP och andra

försäkringsföretag för pensionering av tjänstemän och vad avser arbetare ökar direktpensioneringen både kvantitativt och kvalitativt. Svenska Arbetsgivareföreningen framlade år 1954 ett förslag till lösning av pensionsfrågan för arbetare byggt på grundtanken om kollektivavtal rörande pensioner. På längre sikt skulle detta förslag även kunna få betydelse för andra löntagargrupper och grupper av fria yrkesutövare. Det i avd. IV framlagda systemet om frivillig pensionering går i vissa avseenden längre än nyssnämnda förslag, särskilt därigenom att full värdebeständighet tryggas och att återlåning av premiemedel förutsättes skola kunna ske mot skuldbevis med värdesäkringsklausul.

Jag har — ehuru med viss tvekan — accepterat dessa inslag i systemet.

Jag anser emellertid att det hade varit lyckligare, om utformningen av förslaget inte blivit så detaljerad som nu är fallet. Det hade varit tillräckligt att ange huvudprinciperna och överlämna detaljutformningen åt intresseorganisationerna. Det är t. ex. möjligt, att arbetsmarknadsparterna eller andra intresserade föredrar lägre premier med därav följande lägre grad av värdesäkring men med ökat utrymme för lönehöjningar eller för den högre nominella pension, vilken uppnås för samma premiebelopp som krävs för att erhålla en viss värdebeständig pension. Vidare anser jag att det vore mer realistiskt att i stället för en beräkningsränta om 3 % räkna med en ränta om 3,5 %. Härigenom hade premierna kunnat sättas lägre och förutsättningarna för en högre pensionsnivå blivit större. Vid icke alltför stark inflationistisk utveckling torde det i framtiden visa sig, att räntebeloppet varit alldeles för försiktigt och att överskotten följaktligen blivit för stora. Det låga räntebeloppet i kombination med förslaget att sådana fondmedel, som ej utlånats till anslutna arbetsgivare eller intressentgrupper, om möjligt skall användas för förvärv av värdebeständiga fordringsbevis till systemets beräkningsränta kan komma att innebära ett visst gynnande av staten och kommunerna, då ju dessa låntagare i första hand torde bli villiga utgiva värdefasta obligationer. Det är av nu angivna skäl angeläget att systemet enligt avd. IV får en sådan utformning att omräkning av beräkningsräntan och premierna kan ske relativt ofta, förslagsvis vart tionde år.

Särskilt yttrande av herr Kellgren

Förslagsställarna till den i avd. IV utarbetade skissen för påbyggnad av bottenpensioneringen genom en slags »frivillig» pensionsförsäkring har ansett det nödvändigt att göra jämförelser mellan fördelar och nackdelar i sitt förslag och det förslag till författningsreglerad pensionering som framlagts i avd. III. Då jag inte kan finna förslagsställarnas beskrivning av de båda systemen vara objektiv utan färgad av deras sympati för lösningen enligt avd. IV, bör en del av deras omdömen och kritiska synpunkter inte

stå oemotsagda. Samtidigt vill jag i korthet redovisa de positiva argument, som enligt min uppfattning talar för förslaget i avd. III.

1. Pensionsstandarden

Enligt pensionsskissen i avd. IV kan ingen bestämd pensionsnivå fixeras för löntagaren, varken i förhållande till dennes tidigare inkomst under viss period eller i förhållande till inkomstnivån vid pensioneringstillfället. Detta beror dels på att totalpensionens delar (folkpension + tilläggs pension) under såväl aktiv som passiv tid kan väntas utvecklas olika, dels på att för tilläggs pensionen saknas bestämda regler beträffande standard- och värdesäkring.

En löntagare vet alltså inte på förhand vilken faktisk pensionsnivå som systemet åsyftar, vilken standard han som pensionär kan påräkna eller vilket skydd hans efterlevande kan anses äga genom den konstruerade försäkringen. Systemet åsyftar inte pensioner efter någon såsom rimlig och ur behovsynpunkter presumerad pensionsnivå utan ger delvisa och slumpvis bestämda pensioner.

2. Värde- och standardbeständighet i fråga om pensionsgrundande inkomster

De ålderspensioner som enligt avd. IV skall utgå grundas på penningvärdet under olika perioder, i regel under de senast förflutna 35 åren ($2\frac{1}{3}$ år under övergångstiden). Motsvarande gäller vid stigande reallöneläge, om den försäkrade successivt flyttar upp i högre pensionsklasser. Betecknande nog kan förslagsställarna inte såsom i det obligatoriska systemet medge att en viss periods inkomster (exempelvis inkomsterna under de femton bästa inkomståren) bildar pensionsunderlaget vid fastställandet av pensionsbeloppet utan nöjer sig med att fastställa ett genomsnitt av de vid varje tid gällande pensionsklassbeloppen. Det använda systemet leder till att det verkliga pensionsskyddet vid tiden för pensionsbeviljandet regelmässigt kommer att bli lågt, särskilt om penningvärdet varit i sjunkande under en längre tid och penningvärdeförsämringen skett samtidigt med reallöneförbättringar.

De på sid. 130 lämnade exemplen är delvis upplysande. I det första fallet anges kompensationsgraden för penningvärdeförsämringen i »frivilligsystemet» till 57 % vid en prisstegring om 30 % under 25 år att jämföras med den fullständiga kompensation (100 %) för prisstegringen som obligatoriet lämnar. Exemplet är dock utfört på ett sådant sätt att nämnda 57 % måste anses vara en alltför hög siffra på kompensationen. Det torde vara rimligt anta att prisstegringen inte avstannar just vid utgången av det 25:e året utan fortsätter till utgången av det 35:e året, så att den sammanlagda prisstegringen uppgår till 40 %. I ett sådant fall blir kompensationsgraden inte 57 % utan 43 %. I det andra exemplet blir kompensationsgraden om prisstegringsrörelsen anges på analogt sätt inte 68 % utan 54 %.

Även det på sid. 136—137 lämnade exemplet förtjänar att närmare belysas.

Räknas sifferuppgifterna tillbaka, så att pensionsgivande inkomst erhålles (dvs. bottenpension + pensionsklassbelopp anses motsvara en pensionsstandard som uppgår till 65 % av inkomsten), blir tilläggspensionen enligt beräkningssättet i avd. III cirka 4 160 kr att jämföras med exemplets 2 580 kr. Skulle under de sista fyra åren en prisstegring om 10 % inträffa utan att uppflyttning i högre pensionsklass äger rum, sjunker tilläggspensionen i exemplet till 2 348 kr, men stiger till cirka 4 360 kr enligt systemet i avd. III.

3. *Värde- och standardbeständighet i fråga om utgående pensioner*

Värdesäkring av utgående pensioner förutsätts i avd. IV bygga dels på tillvaron av värdebeständiga reverser och dels på antagandet att överränta skall erhållas å de fondplaceringar, som inte är värdebeständiga. Vidare skall viss premiehöjning tillfälligt kunna vidtagas. Endast den senast berörda anordningen, som innebär tillämpning av fördelningsprincipen inom ett premiereservsystem, synes innebära någon grad av säkerhet för att dyrtidstillägg skall kunna utgivas, men anordningen är i själva verket otillräcklig, om ett starkt penningvärdefall inträffar, särskilt med vissa inte alltför långa tidsavstånd.

På sid. 141 redovisas vissa uppgifter om premieintäkter och utgående pensioner som kan illustrera bristerna i systemet. Antag att år 1980 en plötslig prisstegring om 35 % inträffar. Detta år har systemet enligt räkneexemplet 251 miljoner kr i intäkter i form av premier samt utgående pensioner om 141 miljoner kr. Antag vidare att systemet tvingas utnyttja uttaxeringsrätten och förhöjer premierna med 20 %. Inkomsterna därav räcker till för att höja utgående pensioner i takt med prisstegringen. Antag vidare att år 1990 en ny prisstegring inträffar av motsvarande storlek, alltså 35 %. I ett sådant läge lämnar en uttaxering om 20 % en kompensation av högst 17 %. Kompensationen synes bli ännu lägre, därför att avgifterna inte hunnit tillbaka till normalnivån på grund av den tidigare prisstegringen. Dessutom blir kompensationsgraden beroende av hur avgiftshöjningen återverkar på försäkringskollektivet: antalet försäkrade och deras ålderssammansättning.

Systemet för »värdesäkring» av utgående pensioner kan vidare leda till att av två personer, som båda är tillförsäkrade *samma* pensionsstandard, den ene, som hunnit bli pensionerad före en viss tidpunkt, kan erhålla högre pension än den andre som beviljas pension senare. Antag nämligen att den förste blivit pensionerad just före en prisstegringsvåg och erhåller full kompensation för prisstegringen medan den andre går i pension fem år efter prisstegringsvågen. Den senare får i bästa fall sitt pensionsunderlag höjt genom högre inkomst men höjningen inverkar på hans totala pen-

sionsgrundande inkomst med blott en sjundedel ($\frac{5}{35}$) och försätter honom i ett avgjort sämre pensionsläge än den förste.

Ytterligare exempel av denna art kan med lätthet framtagas, som visar hur föga genomtänkt det skisserade pensionssystemet i själva verket är.

Den otillfredsställande regleringen av värde- och standardbeständigheten i systemet enligt avd. IV skall också ses mot bakgrunden av den föreslagna rättigheten för större arbetsgivare att låna tillbaka pensionspremier, vilkas belopp överstiger 2 000 kr. Löntagarna-borgenärerna skulle vid sådana företag, där denna metod tillämpas, erhålla övervägande nominella pensionsutfästelser medan företagsarna-gäldenärerna har motsvarigheten till utfästelserna säkrade i realplaceringar. I den utsträckning som värdebeständighet inte föreligger kommer företagsarna att rättsligt förfoga över skillnaden mellan utfästelsernas realplacering och deras nominella belopp. Pensionsfonder och andra utfästelser för pensionsändamål är givetvis att betrakta som pensionärernas och de blivande pensionärernas, dvs. de anställdas, tillgångar. Genom att pensionsutfästelserna inte är värde- och standardsäkrade kan med andra ord en kontinuerlig inkomst- och förmögenhetsöverföring från de försäkrade till företagsägarna befaras äga rum.

4. Samordningsfrågorna

På sid. 121—122 framhåller förslagsställarna till avd. III: »Genom en valfri komplettering av folkpensionen undvikes såvitt angår tilläggs pensioneringen en rad besvärliga anpassningsproblem som uppkommer när en obligatorisk löntagarförsäkring omsluter stora grupper, som redan på annat sätt tillförsäkrats för dem acceptabla pensionsförmåner.» På sid. 148, där förslagsställarna avser att mera definitivt ta ställning till samordningsfrågorna konstaterar de först att samordningsproblemen måste lösas förhandlingsvägen och sedan: »Samordningsproblemen blir enklare vid den frivilliga än vid den obligatoriska tilläggs pensioneringen, i den mån som de individuella pensioneringsbehoven kan tillgodoses genom en enda tilläggsförsäkring.»

Det må här endast erinras om att »frivilligsystemet» förutsätter att det skall finnas flera olika typer »frivilligförsäkringar» för olika kategorier yrkesutövare, medan just obligatoriet innebär att en enda tilläggsförsäkring för flertalet löntagare skall finnas, och så beskaffad att den från början ger en tillfredsställande standard.

Med samordningsproblem menas självklart — som förslagsställarna efter hand påpekar — de samordningsbehov som uppkommer när en person under sitt aktiva liv tillhört flera olika pensionssystem. Om dessa behov, vilka konstituerar själva samordningsproblemet, kan förslagsställarna blott uttala sig på följande sätt. »Vilken omfattning dessa problem får blir självfallet beroende av, förutom arbetskraftens rörlighet, dels storleken av de områden inom vilka pensioneringsvillkoren blir enhetliga och dels arten och vidden av

de olikheter i fråga om pensioneringsvillkoren, som kommer att finnas mellan områden berörda av den här avsedda tilläggs pensioneringen eller annan personalpensionering.» (Sid. 148.)

Förslagsställarna till »frivilligsystemet» försäkrar att de lättare kan lösa samordningsproblemen, samtidigt som de konstaterar att de varken kan säga vilka problemen är, deras vidd eller art eller hur de överhuvud skall lösas.

I själva verket blir samordningsproblemen vida mera komplicerade om pensionsfrågan ges en utformning enligt avd. IV än vad de kan bedömas bli vid val av obligatoriet. Det är emellertid inte endast samordningen med olika typer »frivilligsystem» som orsakar problemen utan också den nödvändiga samordningen mellan folkpensioneringen och »frivilligsystemen», vilken samordning kan göras på många olika, mer eller mindre tillfredsställande sätt.

Varje gång bottenpensionerna ändras i materiellt hänseende måste nämligen parterna på arbetsmarknaden i ett »frivilligsystem» bedöma i vilken omfattning ändringarna berör och skall tillåtas beröra de avtalsreglerade pensionerna. Här kommer att föreligga ett rikt fält för meningsbrytningar, särskilt som inkomstprövade bostadsförmåner troligen för mycket lång tid måste finnas vid sidan av de icke inkomstprövade bottenpensionerna. Det bör kanske särskilt påpekas den risk som löntagare i lägre inkomstlagen löper vid dessa förhandlingar, då företagarna kan antagas bli restriktiva vid beviljandet eller höjandet av tilläggs pensioner när bottenpensionerna stiger.

Den omständigheten att bl. a. de stats- och kommunalanställda kommer att ligga utanför den skisserade frivilligförsäkringen innebär för dem, likaväl som för övriga anställda, ett stort och besvärligt samordningsproblem som inte har motsvarighet vid det obligatoriska systemet.

Det torde vidare vara klart att den önkvärda yrkes- och arbetsplatsrörligheten inte främjas genom förekomsten av en rik flora pensionssystem, som erbjuder en rad många gånger helt omotiverade skillnader i fråga om pensionsstandard och pensionsvillkor i övrigt.

5. Omfattningen av »frivilligsystemet»

För att det i avd. IV skisserade systemet skall fungera måste de grundläggande reglerna för detsamma fastställas i ett ramavtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer. I kollektivavtalen måste detaljerna utformas i överensstämmelse med de i ramavtalet uppdragna riktlinjerna. En genom sådana kollektivavtalsbestämmelser tillkommen påbyggnad av bottenpensionerna blir i praktiken likvärdig med bindande lagstiftning såvitt angår dem som omfattas av kollektivavtalet.

Här anmäler sig omedelbart frågan i vad mån samtliga arbetstagare skall omfattas av sådan pensionering, som enligt kollektivavtalet gäller för deras fack. Det bör påpekas att de organiserade löntagarna i motsats till vad

gäller löner och arbetsförmåner i övrigt, inte kan anses ha samma intresse tillse att pensionsfrågan för oorganiserad arbetskraft blir likvärdigt löst. På ett motsvarande sätt kan en arbetsgivare av ekonomiska skäl ha intresse av att blott betala pensionsavgifter för organiserad arbetskraft.

Pensionsfrågan kommer helt säkert att i praktiken komplicera förhållandet mellan organiserad och oorganiserad arbetskraft samt också mellan organiserade och oorganiserade arbetsgivare på ett sätt som förslagsställarna till avd. IV inte uppmärksammat. Vidare måste uppmärksammas att åtskilliga arbetstagare har deltidstjänster eller partiell sysselsättning hos flera arbetsgivare. Det kommer att uppstå många komplikationer vid avgörandet, om den eller den anställde kan anses pensionsberättigad eller inte.

Överhuvudtaget ges det i skissen ingen ledning för bedömning av huru stora delar av löntagarkåren, som i praktiken kommer att omfattas av den skisserade försäkringen. Det bör emellertid påpekas att kollektivavtalen enligt LO:s statistik omsluter omkring 1,2 miljoner löntagare, flertalet arbetare, medan hela antalet arbetare kan uppskattas till 1,8 miljoner personer. Till sistnämnda siffra skall vidare läggas det stora antal tjänstemän i privat tjänst som inte har sin pensionsfråga löst genom nu existerande personalpensioneringssystem.

6. Löne- och pensionsbegreppen

Förslagsställarna till avd. IV gör gällande att »enligt en numera allmänt omfattad åsikt är pensionen successivt intjänad lön». Det torde vara ytterst svårt att hävda denna uppfattning i alla försäkringstillfällen. Åsikten kan i varje fall inte vara riktig vad det gäller riskdelarna i ett pensionssystem, alltså invalid- och familjepensioneringen. Vid sådana tillfällen hinner den försäkrade inte bygga upp en »pensionsfond» som motsvarar de förmåner han själv vid invaliditet eller vid dödsfall hans familj erhåller i förmåner.

Det torde vara riktigare att betrakta pensionen som en »fortsatt lön» eller »kompensation för bortfallen lön», där den aktiva generationen svarar för utbetalningen av på visst sätt reducerad lön i proportion till pensionärens ekonomiska livsinsats och vad gäller riskförsäkringsdelarna enligt andra accepterade regler.

Detta principiellt rimligare betraktelsesätt undanrycker med en gång underlaget för förslagsställarnas uppfattning att pensionsområdet bör vara fritaget från all lagstiftning. I fråga om bottenpensionernas nivå har även förslagsställarna godtagit författningssenlig reglering och deras »principinställning» är sålunda begränsad att gälla tilläggspensionerna. Dessa kan rimligen inte ha annan karaktär än exempelvis motsvarande inkomstskydd åt löntagarna vid sjukdom eller yrkesskada. På dessa senare områden har företagarna ganska nyligen genom sjukförsäkringslagens tillkomst accepterat lagstiftning. Företagarna har vidare inte motsatt sig att arbetstidsförkortningar regleras genom lag.

För löntagarna i gemen måste det te sig egendomligt att företagarna i fråga om pensionsfrågorna motsätter sig lagstiftning, när just inkomstskyddet vid ålderdom eller invaliditet enligt all erfarenhet i särskilt hög grad utgör en uppgift, lämplig att lösas inom samhällets ram.

Det bör uppmärksammas att löntagarnas fackliga organisationer vid remissbehandlingen av de senare årens förslag till författningsreglerad pensionering inte framfört uppfattningen att en på sådant sätt reglerad pensionering utgör ett intrång i organisationernas rätt att obundna förhandla och träffa uppgörelse om arbetsersättningen. När därför förslagsställarna på sid. 122 i sin skiss gör gällande att en obligatorisk pensionsförsäkring innebär en uppluckring i rätten för arbetsmarknadens parter att obundna förhandla och träffa uppgörelser om arbetsersättningen, uttrycker de en uppfattning som ensidigt framförts av arbetsgivarrepresentanten i beredningen. Representanterna för högern och folkpartiet inom beredningen har alltså anslutit sig till en ståndpunkt, som med säkerhet inte omfattas av det övervägande antalet löntagare.

Det bör vidare stå klart att vare sig man betraktar pensionen som »in-tjänt lön» eller som »fortsatt lön» är fondavsättningar eller på annat sätt verkställda reservationer för pensionsändamål — som tidigare påpekats — att betrakta som pensionärernas och de blivande pensionärernas, dvs. de anställdas, tillgångar. Då tilläggsförsäkringen är en löntagarförsäkring följer därav att löntagarnas uppfattning om hur försäkringsfrågan bör lösas också i särskilt hög grad förtjänar att beaktas.

7. »Frihet» och »frivillighet»

Den större grad av »frihet» och »frivillighet» som förslagsställarna till avd. IV anser karakterisera en tilläggsförsäkring reglerad genom kollektivavtal i jämförelse med en författningsenligt reglerad pensionering torde vara betydligt överdriven och i realiteten skenbar.

Det säger sig självt att en författningsreglerad pensionering inte utesluter utan tvärtom är särskilt ägnad för att avtalsvägen införa kompletteringar i förmånssystemet, precis på samma sätt som frågorna om längre semester än den lagstadgade i dag löses i kollektivavtal eller i annan form för överenskommelse mellan parterna på arbetsmarknaden. Särskilt betydelsefullt synes därvid vara att önskvärda kompletteringar kan i huvudsak anknyta till obligatoriets regler och principer.

All slags pensionering, vare sig den sker med hjälp av lagstiftning eller genom »frivilliga överenskommelser», innebär ett tvång för den aktiva generationen att försörja sina åldringar och motsvarande grupper bland de inaktiva. Valet av pensioneringsmetod blir då inte beroende av graden av »frihet» eller »frivillighet» utan av metodens effektivitet för lösningen av uppgiften, däribland dess förmåga att efter godtagbara grunder rättvist fördela kostnaderna bland de aktiva.

Frågorna om »frihet» och »frivillighet» måste i fråga om pensionsfrågans reella lösning betraktas som inte relevanta begrepp.

8. Risk för »överadministration»

Enligt LO:s statistik fanns vid utgången av 1955 inte mindre än 21 955 kollektivavtal i kraft. Av dessa var 289 riksavtal, 85 distriktsavtal, 5 270 lokalavtal sorterande under riksavtal samt 16 311 lokalavtal.

Även om man utgår från att det tillämnade ramavtalet för pensionsfrågor skall innehålla strama regler, kan det inte undvikas att lösningar i kollektivavtalets regi medför en rad avvikelser från den uppdragna mallen. Det kommer inte att dröja många år innan pensionssystemet uppvisar en mängd undantag i fråga om betalningar av avgifter, pensionsnivå, klasstillhörighet etc.

Pensionerna kommer nämligen att dras in i det fält av konfliktrisker som präglar arbetsmarknaden. De flesta konflikter undvikas genom kompromisslösningar. På pensionsområdet kommer kompromisserna att bestå i undantag från och justeringar i huvudmallen.

Ur samhällsekonomiska synpunkter betyder varje person som onödigtvis sysselsätts med pensionsadministration en betydande belastning för hela pensioneringssystemet.

9. De större arbetsgivarna gynnas

Enligt förslaget till finansiering enligt avd. IV har en arbetsgivare inte rätt att återlåna premieinbetalningar i den mån dessa understiger 2 000 kr. Detta motsvarar i stort sett en arbetsplats med 2—4 anställda.

Hantverkare, handlare, småindustriidkare och jordbrukare som har mindre än 2—4 anställda erbjuds alltså som regel inte förmånen att återlåna av de inbetalda premier. Denna grupp företagare är den verkligt stora. Enligt företagsräkningen 1951 fanns det ej mindre än 212 000 arbetsställen (jordbruket inte inräknat), där antalet sysselsatta personer var högst 3. I storleksklassen 4—10 sysselsatta personer fanns det 59 000 arbetsställen och antalet arbetsplatser som sysselsatte fler än 10 personer var blott 26 000.

Förslagsställarna påpekar att deras skiss till pensionssystem ger upphov till vissa ännu ej utredda företagsekonomiska och beskattningstekniska problem.

Det säger sig emellertid självt att skall det föreslagna systemet ha något värde för en företagare måste han bedriva en sådan verksamhet att han har behov av kapital för investeringsändamål.

Helt säkert kommer i praktiken företagens intresse för pensionsåtaganden och pensionsavsättningar att stå i proportion till möjligheterna att göra skattefria avsättningar till *interna* skattefonder. Det torde då vara ett rimligt antagande att de mindre företagen skall visa sig vara väsentligt mindre

intresserade av att ansluta sig till systemet. De kommer även i ett sämre läge än de större företagen när det gäller möjligheterna att finansiera en expansion.

Man får också inte bortse ifrån att större arbetsgivare med dålig ekonomi kan ha stort intresse i att återlåna försäkringspremierna. I en del fall kan man mycket väl tänka sig att en arbetsgivare i stället för löneökningar beviljar sig själv och sina anställda stora pensionsförmåner, vilka sedan om företaget går över styr skall inlösas av pensionssystemet.

10. Samhällsekonomiska synpunkter

Förslagsställarna till avd. IV framhåller upprepade gånger betydelsen av att ett tillräckligt pensionssparande kommer till stånd. I detta hänseende kan inte finnas och har inte funnits någon motsättning mellan pensionsberedningens samtliga ledamöter.

Förslagsställarna till avd. IV synes vara av den uppfattningen att fonderingen för pensionsändamål i första hand bör ske i nu existerande företag. Finansieringsfrågan är till stor del löst med detta mål för ögonen.

Ur utvecklingssynpunkt förefaller det rimligare att pensionssparandet såsom sådant ställes fritt till kreditmarknadens förfogande och olika användningsområden beredes möjlighet att på lika villkor konkurrera om sparmedlen inom den ram som den ekonomiska politiken uppdrar. Kapitalkrävande verksamhet som fordrar lite arbetskraft skulle komma i sämre läge jämfört med företag med samma utvecklingsmöjligheter men som kräver mer arbetskraft.

Såsom »frivilligsystemet» är tänkt och konstruerat skulle ett för varje år till beloppet obestämt pensionssparande komma till stånd. Företag som lånar tillbaka sina pensionspremier kommer nämligen inte blott att redovisa utan också åstadkomma ett olika stort pensionssparande med hänsyn till rörelseresultat, behovet av utjämning av vinsterna mellan olika år etc. Sparandets omfattning skulle också bli beroende av olika verksamhetsgrenars och företags behov av arbetskraft. En utvecklingsduglig mycket kapitalkrävande verksamhet som fordrar lite arbetskraft skulle komma i sämre läge jämfört med företag med samma utvecklingsmöjligheter men som kräver mer arbetskraft.

Uppgifterna rörande fonderingen i avd. IV kan måhända inge någon den uppfattningen att ett större fondsparande kommer att ske, om det där skisserade förslaget genomförs än om ett obligatorium kommer till stånd. Det bör därför erinras om att fonderingens storlek i första hand blir beroende av hur många och hur högt pensionsförsäkrade personer vi får i landet.

Av vad förut anförts torde framgå att den obligatoriska pensioneringen kan antagas omfatta långt flera och ge en högre pensionsnivå än en försäkring enligt avd. IV. Om företagarna allmänt anser att fonderingen i obliga-

toriet blir för liten återstår dessutom alltid möjligheten att öka avgiftsuttaget.

De uppgifter som lämnas på sid. 141 om de båda systemens fondavsättning och prestationer i övrigt är på grund av de redovisade antagandena vilseledande.

I obligatoriet rör det sig inte om en miljon löntagare utom om *samtliga*. Det är vidare inte fråga om en tilläggs pensionering om 1 000 kr utan om pensionsförsäkring av inkomstdelar mellan 3 000 och 30 000 kr. Den obligatoriska försäkringen avses starta 1960 för samtliga löntagare, men ingen vet om »frivilligsystemet» över huvud accepteras av så många löntagare att det uppnår siffran en miljon.

Det bör uppmärksammas att även enligt den av förslagsställarna använda jämförelsemetoden blir utgående pensionsbelopp mindre enligt »frivilligsystemet» än enligt obligatoriet. Detta visar bl. a. att konstruktionen såsom sådan ger en lägre pensionsstandard än obligatoriet.

»Frivilligsystemet» syns i praktiken åstadkomma en vida mindre fondering än obligatoriet, därför att arbetsgivarna kan bedömas inte bli i stånd att bära den plötsliga och stora pensionskostnad, som uppkommer om man genast väljer den pensionsstandard, som obligatoriet sätter som mål och därtill realiserar. Uppskattningsvis kan igångsättningskostnaden av »frivilligsystemet» vid en sådan förutsättning beräknas uppgå till 8 à 10 % av lönesumman att jämföras med de 2 à 3 % som obligatoriet kräver.

»Frivilligsystemet» innebär vidare att pensionsfrågan skulle lösas för ett obestämt antal löntagare år 1960, ett annat antal 1961, 1962 osv. Varje antal löntagare som anslutes till »frivilligsystemet» kan påräkna olika stora pensionsbelopp, särskilt om man tar hänsyn till övergångsreglerna. Löntagare som av olika anledningar inte kommer med i systemet från början skulle oavsett ålder erhålla en i förhållande till försäkringens »startår» minskad överkompensation.

Sammanfattningsvis lider pensionsskissen i avd. IV av följande brister:

Pensionsstandard kan för löntagaren inte fixeras på ett bestämt sätt. Pensionerna blir *godtyckligt stora*, både med hänsyn till bottenpensioneringen och till utfästelserna i resp. kollektivavtal. *Värdesäkringsreglerna* är ofullständiga i den mån de inte helt saknas. Bestämda regler för *standardföljsamhet* saknas i systemet.

Samordningsfrågorna är olösta. Systemets *omfattning* är *oklar och godtycklig*. Frågorna om »frihet» och »frivillighet» är ej relevanta begrepp i pensions-sammanhanget.

»Frivilliglinjen» medför *stor risk för överadministration*. De *större* företagen *gynnas*. *Pensionssparandet* kan bedömas bli vida *mindre* i frivilligsystemet än vid val av en obligatorisk lösning.

Som jämförelse med de i det föregående påpekade bristerna i ett pensions-system, byggt på skissen enligt avdelning IV, redovisas nedan helt kortfattat de väsentligaste fördelarna med en författningsreglerad tilläggs pensionering.

Fördelar med en författningsreglerad tilläggs pensionering

1. Pensionsstandarden är fixerad i förhållande till pensionsunderlaget på ett principiellt lika sätt för alla löntagare. Pensionsunderlaget följer den enskildes inkomstförändringar.

2. Samordningen med folkpensioneringen är klarlagd och fixerad. Även övriga samordningsfrågor kan ges en för alla kategorier löntagare tillfredsställande lösning.

3. Den individuella inkomsten och inkomststandarden pensionsförsäkras, inte anställningen och anställningsförhållandet med de olikheter som då kan uppkomma med hänsyn till olika branschers bärighet, arbetsgivarnas intresse för pensionsfrågan och förhandlarnas villighet och förmåga att skapa godtagbara pensioner.

4. Genom en i princip lika pensionsstandard och uppbyggnad av pensions-systemet erhålles den största garantin för att omflyttningar på arbetsmarknaden kan ske utan sidoblick på hur pensionsfrågan lösts inom olika områden.

5. Endast samhället (eller rättare de olika generationernas sammanhållande inom samhällets ram) kan i sista hand garantera pensionsutfästelsernas värdebeständighet och åldringarnas standard. Varje annat system, byggt på premiereservtanken eller med privaträttslig status, måste anses underlägset av statsmakterna ingångna pensionsförpliktelser.

6. Avtalsvägen står alltid öppen när det gäller att tillförsäkra särskilda yrkesgrupper kompletterande pensionsförmåner, t. ex. pensioner vid lägre pensionsålder än den som föreskrives i författningsenlig ordning. Det blir då fråga om anpassningar och justeringar som har sin grund i faktiska, arbetsmarknadsmässiga förhållanden som motiverar särbehandling.

7. Näringslivets olika delar utsätts för likformig belastning, när alla arbetsområden i princip får betala lika stor avgift för pensionsändamål i förhållande till kostnaden för använd arbetskraft. Därigenom uppnås också den fördelen att pensionsutgifterna förhåller sig neutrala till branschernas och företagens i övrigt olika kostnadsnivå.

8. Risken för att pensionsfrågan ensamt eller i kombination med lönefrågorna i övrigt skall framkalla arbetsmarknadskonflikter undviks genom en författningsmässig reglering av pensionerna. Risken för störningar på arbetsplatsen med hänsyn till den organiserade resp. oorganiserade arbetskraftens olika intressen för pensionsfrågans lösning undviks också.

9. Genom lagstiftning erhålles en omedelbar lösning av pensionsfrågan för alla löntagare. Detta har särskilt stor betydelse i fråga om invalid- och

familjepensioneringen, där förmånernas storlek och skyddets effektivitet inte i samma mån påverkas av antalet pensionsgivande år.

10. Genom användandet av samhällets nu existerande organ för skatteuträkning och skatteuppbörd samt för beräkning och utbetalning av folkpensioner kan administrationskostnaderna för tilläggs-pensioneringen begränsas till ett minimum. Sättet för debitering och uttagandet av arbetsgivareavgifter kan också beräknas medföra obetydliga administrativa merkostnader för företagen.

I fråga om *förslaget till författningsreglerad påbyggnad av bottenpensioneringen*, som återfinns i avd. III, vill jag fästa uppmärksamheten på att de viktigaste delarna i förslaget behandlar pensionsstandard, beräkning av pensionsgivande inkomst samt värdebeständigheten. Förslagen är i dessa hänseenden så utarbetade att i en framtid, då även andra inkomsttagare än löntagare önskar ansluta sig till den obligatoriska tilläggsförsäkringen, inga tekniska hinder härför skall föreligga.

I två hänseenden kan det övervägas om inte den obligatoriska försäkringen borde gets en annan utformning, nämligen vad gäller dels tilläggsförsäkringens anknytning till bottenförsäkringen, dels finansieringen av bottenpensionerna. I och för sig kan försäkringssystemet för löntagare lika väl konstrueras på så sätt att bottenpensionerna erbjuder en slags garanti-standard att utgå endast i de fall då tillkommande tjänstepension skulle understiga denna standard. Med en sådan metod skulle bottenpensioner regelmässigt inte alls behöva utgå till löntagare. De tekniska hindren för en sådan lösning har emellertid visat sig så stora att förslaget inte kunnat erhålla denna utformning. Därigenom har också den stora grad av skattefinansiering som kännetecknar bottenpensionerna inte kunnat undvikas. Jag är emellertid övertygad om att finansieringsfrågorna i framtiden får tas upp till förnyat övervägande. Det måste över huvud betraktas som en betydande fördel att obligatoriet fått en sådan konstruktion att pensionsvillkor och pensionsstandard för den enskilde inte påverkas vid ändring i finansieringsmetoderna. Därigenom ges det också möjlighet att efter hand utforma finansieringssystemet på ett sådant sätt att det anknyter till finansieringsbehoven inom andra delar av socialförsäkringen, exempelvis sjuk- och yrkesskadeförsäkringen, men också till behovet av så enkel uppbörsadministration som möjligt av skatter och avgifter.

Överhuvud bör det räknas till den obligatoriska tilläggsförsäkringens stora förtjänst att den kan genomföras med — av allt att döma — ett minimum av nya administrativa kostnader. Med all sannolikhet kan det allmännas något ökade administrationskostnader mer än väl motvägas av ett bortfall av förvaltningskostnader inom nu existerande privata personalpensionering.

Särskilt yttrande av herr Nordenskiöld

Den allmänna utgångspunkten för mitt ställningstagande till pensionsberedningens olika alternativ har varit, att det bör skapas ett system, som på mera lång sikt kan anses lämna en tillfredsställande lösning av pensionsfrågan. Däremot har jag icke ansett det vara av avgörande principiell betydelse, huruvida samhällets medverkan för denna lösning måste bli av större eller mindre räckvidd. Jag har sett pensionsfrågan ur den synpunkten, att förutsättningar bör skapas för en rimlig försörjning av medborgarna vid inkomstbortfall på grund av ålder och invaliditet eller vid försörjarens död. Det system som därvid uppbygges bör vara administrativt någorlunda enkelt och de ekonomiska verkningarna bör vara acceptabla ur samhällets och olika gruppers synpunkt.

Vid ett slutligt ställningstagande till beredningens olika förslag har det gällt att väga en mångfald synpunkter mot varandra, där skilda grupper i samhället kan anses ha olika intressen. För tjänstemannagruppernas del, vilka jag haft att företräda, är en sådan avvägning mycket svår, då nuläget i pensionshänseende är skiftande, vilket även framgår av beredningens redogörelser.

För de grupper som i dag har en välordnad pensionering gäller, att deras intresse för obligatoriska pensionsanordningar av det ena eller andra slaget är mindre framträdande. Å andra sidan bör de icke ha några större erinringar mot att åtgärder vidtas för att mycket stora tjänstemannagrupper och andra grupper i samhället får ett pensionsskydd, om detta icke medför försämringar för deras egen del. De grupper som nu har en ordnad pensionering önskar helt naturligt därvid att genom en bättre lönesättning eller på annat sätt få sin del av den allmänna standardförbättringen. För en löntagargrupp är emellertid detta en fråga som får lösas förhandlingsvägen.

Då jag ansett, att jag icke kunnat ansluta mig till det förslag inom beredningen, som innebär att samhällets huvudsakliga medverkan vid pensionsfrågans lösning bör stanna vid anordnande av ett minimiskydd, i princip lika för alla medborgare — och att tillskapandet av de kompletterande pensionsanordningar som därutöver krävs, bör överlämnas till enskilda individer eller grupper — har detta skett av bl. a. följande skäl. Vid en sådan linje kan man befara, att mycket stora gruppers intressen kommer att inriktas uteslutande på att höja dessa minimipensioner. Med tillämpning av det finansieringssystem som härvid har kommit till användning, blir den ekonomiska belastningen på vissa grupper i samhället, bl. a. tjänstemännen, mycket stor. Särskilt kan detta bli fallet för de grupper som nu har en ordnad pensionering. En samordning mellan ett dylikt minimiskydd och privata pensionsanordningar låter sig vidare visserligen väl lösas men skapar dock problem. I det fall samhällets medverkan inskränker sig till anordnande av en minimipensionering, uppställer sig frågan, huruvida för de

stora tjänstemannagrupper och andra löntagargrupper, som nu saknar en ordnad tjänstepensionering eller där pensioneringen måste anses materiellt otillfredsställande, en godtagbar lösning kan åstadkommas inom rimlig tid. Vidare uppställer sig även frågan, huruvida en tillfredsställande pensionering avtalsvägen kan upprätthållas i ett samhälle, där starka försämringar i penningvärdet kan komma att inträda och där antalet åldringar inom tjänstemannakåren liksom inom hela samhället hastigt tillväxer. Efterkrigsårens erfarenheter från tjänstemannaområdet gör, att tveksamheten måste bli mycket stor. Ett objektivi svar på de här uppställda frågorna kan knappast lämnas, men svårigheterna att avtalsvägen lösa dem måste vara mycket stora.

Några större erfarenheter av att kollektivavtalsvägen reglera pensionsvillkoren har vi icke i vårt land. Visserligen har i stor utsträckning förhandlingar förts angående pensionernas utformning på tjänstemannasidan, men dessa förhandlingar har som regel ej utmynnat i kollektivavtal. Vid en mera utbredd kollektivavtalsmässig reglering kan befaras, att man inför ett nytt och tekniskt svårbemästrat problem i avtalsförhandlingarna.

Det förslag till påbyggnad av folkpensioneringen genom frivillig pensionsförsäkring som tre av beredningens ledamöter har framlagt har jag från ovanstående utgångspunkter icke kunnat ansluta mig till. Jag betraktar detta försök att »visa hur en frivillig pensionering efter delvis nya riktlinjer kan byggas upp» som mycket intressant, då man där framför förslag till lösning av vissa problem som länge diskuterats inom privat tjänstepensionering. Jag har emellertid funnit förslaget behäftat med stora svagheter. Möjligheterna att relativt snabbt skapa en tillfredsställande pensionsordning på olika avsnitt är därvid som ovan antytts — trots det intresse arbetsgivarparten visat för pensionsfrågan — mycket svåra att bedöma. Värdebeständigheten i det föreslagna systemet i vad gäller såväl pensionsgivande inkomst som utgående förmåner synes inte tillfredsställande. Det pensionsklass-system som föreslås synes icke lämpligt för tjänstemannagrupperna. Den schablonisering av pensionerna som därigenom skulle inträda är i jämförelse med individuellt beräknade pensioner otillfredsställande. Jag har emellertid inte funnit anledning att här till närmare granskning upptaga det nya tekniska pensionssystem som framlägges.

Vid ställningstagande till frågan om obligatorisk tilläggspensionering har jag ansett, att om en sådan skall införas, denna bör vara så utformad, att den tillsammans med minimipensionerna ger en tillfredsställande pensionsnivå för löntagare även med relativt höga inkomster. Behovet av kompletterande anordningar bör sålunda vara ringa. Med tillfredsställande pensionsnivå avses därvid, att pensionerna icke innebär en alltför stark sänkning av den standard en löntagare kunnat upprätthålla såsom aktivt verksam under senare delen av sin yrkesverksamhet. Detta medför, dels att värdebeständighet måste upprätthållas beträffande beräkningen av pensionsgivande in-

komst och dels att utgående pensioner bör värdesäkras. Pensionsnivån bör vara avvägd med utgångspunkt från de system, som kan anses tillfredsställande ur materiell synpunkt, varvid stats- och kommunaltjänstemännens pensionsreglementen kan anses utgöra en god norm. Vidare bör systemet emellertid inte leda till en försämring av pensionsvillkoren för de grupper som nu åtnjuter bättre förmåner än vad som föreslås. Verkställda utredningar inom 1951 års pensionsutredning talar för att denna målsättning kan upprätthållas. De pensionsreglementen som nu bl. a. gäller för stats- och kommunalanställda bör sålunda i princip bestå. Den reella samordningen blir främst en förhandlingsfråga, där emellertid de verkställda utredningarna bör kunna ge parterna vägledning. Jag har i detta sammanhang vidare utgått från såsom självklart, att tidigare givna pensionsutfästelser skall infrias. En annan utgångspunkt har varit att finansieringssystemet måste vara sådant, att förhållandet mellan avgifter och förmåner i möjligaste mån upprätthålles. Det förslag beredningen framlägger beträffande obligatorisk tilläggspensionering för löntagare har jag från ovanstående utgångspunkter kunnat acceptera.

Beträffande minimipensioneringen har enighet inom beredningen kunnat uppnås om en kraftig realvärdehöjning av de nuvarande folkpensionsförmånerna, varvid dock genomförandet skall ske successivt och slutmålet uppnås 1968. Jag har med mycket stor tvekan anslutit mig till de föreslagna beloppen, varvid min tvekan grundar sig dels på de stora kostnader som snabbt aktualiseras genom denna del av förslaget och dels på det finansieringssystem som gäller för folkpensioneringen. Det bör därvid betonas, att folkpensioneringen betydligt snabbare än tilläggspensionerna belastar den aktiva generationen med stora utgifter.

I fråga om finansieringen gäller, att under den tid då den föreslagna standardhöjningen av folkpensionerna äger rum, d. v. s. fram till år 1968, kommer en avsevärd del av de ökade kostnaderna att bekostas genom den höjda folkpensionsavgiften. Under denna period förslår emellertid den höjda avgiften ej till att täcka kostnadsökningarna, utan andra inkomstkällor måste också anlitas, och för tiden från 1968 och framåt — exempelvis till 1980 — stiger folkpensionskostnaderna ytterligare på grund av förändringar i befolkningsstrukturen. Den nuvarande folkpensionsavgiften, som är 2,5 % på den taxerade inkomsten (maximerad till 10 000 kr för ensamstående och 20 000 kr för äkta makar, d. v. s. maximum 250 respektive 500 kr) har ansetts inbringa ungefär 640 miljoner kr, medan ca 1 000 miljoner kr av folkpensionskostnaderna täckes av statliga budgetmedel. En mindre del täckes genom kommunala bidrag (ca 300 miljoner kr) och avkastning av folkpensionsfonden. De sammanlagda folkpensionskostnaderna beräknas till ca 1 900 miljoner kr (år 1956). Om inkomsterna av fysiska personer för närvarande beräknas till 35 miljarder kr och folkpensionskostnaderna till ovan angivna 1 900 miljoner kr, utgör dessa kostnaders andel ca 5,4 % av in-

komstsumman. 1968/69 skulle vid oförändrad inkomstnivå men med den föreslagna höjningen av folkpensionsförmånerna denna andel ha stigit till 10,9 % och 1980 till 14,0 %.

I nedanstående uppställning har ett försök gjorts att beräkna, hur de nuvarande folkpensionskostnaderna belastar individerna i de olika inkomstskikten i samhället.

Beräkning av nuvarande folkpensionskostnaders fördelning per skattskyldig i kronor

Inkomst- klasser kronor	Finansiering medelst				Summa kronor
	folk- pensions- avgift kronor	statlig inkomst- skatt kronor	övriga statliga inkomster kronor	kommunal inkomst- skatt kronor	
— 4 000	41	5	57	11	114
4 000— 5 000	72	15	89	27	203
5 000— 6 000	93	23	106	37	259
6 000— 7 000	118	31	124	47	320
7 000— 8 000	142	41	141	56	380
8 000— 9 000	166	51	158	66	441
9 000—10 000	187	61	175	75	498
10 000—11 000	208	70	192	85	555
11 000—12 000	229	78	209	94	610
12 000—13 000	246	88	226	104	664
13 000—15 000	274	100	251	118	743
15 000—17 000	311	126	284	138	859
17 000—20 000	361	163	322	161	1 007
20 000—25 000	434	245	375	199	1 253
25 000—30 000	460	370	440	250	1 520
30 000—50 000	460	660	560	350	2 030
50 000—	460	2 420	1 000	800	4 680
Samtliga	191	94	188	86	559

Utgångspunkten för beräkningarna har varit inkomst- och skatteförhållandena år 1957. Därvid har samtaxerade makar räknats såsom en inkomsttagare. Folkpensionskostnaderna har sammanlagt beräknats till 1 940 miljoner kr¹, och dessa kostnader har fördelats på de olika inkomstkällorna enligt följande. Folkpensionsavgiften har beräknats ge 662 miljoner kr och de kommunala bidragen har uppskattats till 300 miljoner kr och ansetts härröra från den kommunala inkomstskatten. Övriga utgifter för folkpensionering som finansieras av statliga budgetmedel (statens nettoutgifter) har till ca $\frac{1}{3}$, 326 miljoner kr, ansetts härröra från den direkta statliga inkomstskatten å fysiska personer. De återstående budgetfinansierade kostnaderna, 652 miljoner kr, beräknas komma från övriga statliga inkomster (övriga skatter och andra inkomstkällor). Med utgångspunkt från denna fördelning av kostnaderna har därefter beräknats hur mycket som härrör från

¹ Med hänsyn bl. a. till det från februari 1957 utgående indextillägget är denna siffra något för låg.

inkomsttagare i olika inkomstskikt. Vid beräkningen av hur övriga statliga inkomster belastar de enskilda individerna har en direkt proportionering skett i förhållande till kvarstående inkomst, d. v. s. inkomst efter avdrag för direkta skatter. Denna beräkningsmetod ger en schematisk bild, som emellertid torde kunna godtagas för att belysa kostnadsfördelningen.¹

Såsom framgår av denna uppställning kan folkpensionsavgiften beräknas belasta de taxerade individerna med genomsnittligt 191 kr, den statliga inkomstskatten med 94 kr, övriga statliga inkomster med 188 kr och de kommunala bidragen med 86 kr. Sammanlagt skulle belastningen på inkomsttagarna sålunda uppgå till 559 kr. Därvid är att märka att folkpensionärerna själva i viss utsträckning bidrar till finansieringen. Detta gäller ju samtliga finansieringsvägar utom folkpensionsavgiften, som upphör att utgå från folkpensionsåldern.

Någon närmare analys av siffrorna skall här icke lämnas, utan dessa får tala för sig själva. Siffrorna avser endast att klarlägga, att det finansierings-system vi i dag har för folkpensionerna, på ett mycket ojämnt sätt fördelar kostnaderna på olika inkomstskikt i samhället, medan de förmåner som folkpensioneringen ger i princip är lika för alla individer. Det bör också framhållas, att de inkomstprövade delarna av folkpensionerna förstärker dessa verkningar. Beredningen har dock föreslagit en väsentlig minskning av de inkomstprövade delarna.

Mot beredningens förslag att höja folkpensionsavgiften på sätt som föreslagits har jag icke i och för sig någon erinran. Man bör emellertid vara på det klara med att denna form av finansiering innebär ett slags proportionell skatt för pensionsändamål, där något sammanhang mellan förmåner och avgifter ej finnes, men denna form är i och för sig mera sympatisk än direkt budgetfinansiering, då fördelningen av kostnaderna i förstnämnda fall är fullt klarlagd.

Den fråga man emellertid har anledning att ställa sig är, hur de ökade kostnader för folkpensionerna, som successivt uppkommer, skall täckas, i den mån den höjda folkpensionsavgiften ej förslår. Statens nettoutgifter (i fast penningvärde och miljoner kr), d. v. s. bruttoutgifterna med avdrag för folkpensionsavgift, kommunbidrag och fondränta, kommer, om beredningens förslag genomföres, att utveckla sig på sätt som framgår av nedanstående uppställning:

1958/59	1960/61	1962/63	1964/65	1966/67	1968/69	1970	1980
1 090	1 440	1 480	1 700	1 940	2 200	2 500	3 400

¹ Den angivna beräkningsmetoden kan givetvis diskuteras särskilt med hänsyn till sprit- och tobaksskatternas stora betydelse i den statliga budgeten. I de högre inkomstlägena blir antagligen siffrorna beträffande övriga statliga inkomster alltför stora, men felmarginalen är inte så stor att den förrycker slutresultatet i någon större utsträckning. Samtidigt bör observeras att den del av kostnaderna som beräknas falla på den direkta inkomstskatten torde vara något för låg. I stället för 33 % vore det kanske riktigare att räkna med ca 40 % för denna skatts andel. Det här gjorda antagandet verkar i högre inkomstlägen i motsatt riktning mot vad som anförts beträffande övriga statliga inkomster.

En till 6 % höjd folkpensionsavgift kan vid ungefärligt oförändrad inkomstnivå och enligt den utformning avgiften fått enligt beredningens förslag beräknas inbringa ca 1 500 miljoner kr. 1968 skulle med denna avgift under de ovan angivna förutsättningarna statens utgifter i förhållande till för närvarande ha ökat med ca 1 000 miljoner kr och 1970 med 1 200 miljoner kr samt 1980 med 2 100 miljoner kr. Skulle man under denna tid räkna med en relativt god standardutveckling, ökar givetvis inkomsterna av folkpensionsavgiften, men det synes uteslutet att standardökningen kan få en sådan omfattning, att icke en mycket avsevärd del av de ökade kostnaderna måste täckas på annat sätt än genom folkpensionsavgiften. Därtill kan vid ökad standard fråga uppkomma om s. k. standardtillägg till de nya folkpensionerna.

Skulle man 1970 ha ett behov av att täcka 2 200 å 2 500 miljoner kr av folkpensionsutgifterna med andra medel än avgiften (i jämförelse med för närvarande cirka 1 000 miljoner kr), kan frågan med all rätt ställas, hur detta skall äga rum. Om icke några särskilda åtgärder dessförinnan vidtagits, skulle man vid denna tidpunkt ha att räkna med att en avsevärd del föll på den direkta statliga inkomstskatten med den progressiva belastning som denna skatteform har.

Självklart är att en social anordning av den karaktär som bottenpensioneringen innebär, inte kan finansieras på samma sätt som en ren försäkring. Ett stort utrymme bör lämnas för det sociala momentet, men ju högre förmånerna blir och ju bättre inkomstförhållandena för den aktiva befolkningen gestaltar sig, desto större blir kravet på att ett visst samband mellan avgifter och förmåner upprätthålles. Det synes därför angeläget att så snart som möjligt överväga frågan om de ökade folkpensionskostnadernas finansiering, varvid ökad statlig budgetfinansiering bör undvikas. Olika vägar kan därvid beträdas.

Vid genomförande av en obligatorisk tilläggspensionering kan diskuteras att för löntagarna söka åstadkomma en gemensam finansiering av botten-skyddet och tilläggspensionerna. I så fall synes det icke orimligt, att arbetsgivaravgiften även i viss utsträckning kommer att användas för folkpensionsändamål, men detta förutsätter en lösning av den tekniskt svåra frågan att arbeta med olika folkpensionsavgift på löneinkomster och andra inkomster. Om denna fråga kan lösas, kan även en liknande väg beträdas, nämligen att en särskild arbetsgivaravgift uttages för folkpensioneringen, men att därvid folkpensionsavgiften för löneinkomster fastställes till ett lägre belopp än det som gäller för andra inkomster än löneinkomster. Det kan även diskuteras att täcka de ökade folkpensionskostnaderna genom införande av en indirekt skatt. En sådan skatt torde emellertid med nuvarande statliga budgetprinciper inte kunna direkt gå till folkpensioneringen.

Det synes angeläget, att så stora delar som möjligt av folkpensionskostnaderna härflyter från klart avgränsade inkomstkällor och att såsom ovan

angivits de direkt över den statliga budgeten finansierade kostnaderna hålles så låga som möjligt. De här angivna frågeställningarna synes mig böra prövas, innan de ökade budgetkostnaderna för folkpensioneringen i större utsträckning aktualiseras. Jag har sålunda förutsatt, att dessa finansieringsfrågor erhåller en tillfredsställande lösning vid folkpensioneringens utbyggnad.

Särskilt yttrande av experten Broberg

Då det enligt min uppfattning inte synes vara möjligt att på ett tillfredsställande sätt mera slutgiltigt lösa löntagarnas pensionsfråga annat än genom en obligatorisk tilläggs pensionering delar jag den principiella uppfattning, som kommit till uttryck i det förslag som framlagts i avd. III.

Emellertid torde kunna ifrågasättas huruvida inte målsättningen i fråga om förmånernas storlek borde begränsas intill dess de ekonomiska förutsättningarna för pensioneringens genomförande kan säkrare bedömas. Den beräknade ökningen av antalet åldringar bör mana till särskild varsamhet. Hinder av teknisk natur att framdeles höja pensionsförmånerna torde inte föreligga.

Av den utredning som verkstälts av 1951 års pensionsutredning (bilaga 2) framgår att det inte är möjligt att i samband med pensionsreformen avskaffa de nu förefintliga mera omfattande pensionssystemen. Även om förmånerna i den obligatoriska pensioneringen utgår efter mycket frikostiga linjer lär de nämnda pensionssystemen sålunda få bestå i mer eller mindre förändrat skick under lång tid framåt. Man vinner därför inte någon större fördel ur administrativ synpunkt genom att nu utforma förmånerna i den nya pensioneringen till överensstämmelse med vad som är vanligt i de berörda pensionssystemen. Pensionsreformen bör i stället utformas så att den på rimligt sätt tillgodoser de kategorier, som inte redan har sin pensionering väl ordnad men som har behov av förbättrade pensionsförhållanden. Med hänsyn härtill bör begränsningar i målsättningen för den föreslagna pensioneringen kunna företagas beträffande såväl bottenpensioneringen som den obligatoriska tilläggs pensioneringen.

Vad angår bottenpensioneringen bör övervägas huruvida det alltjämt är behövt att utge högre pension till pensionär, som inte har pensionsberättigad make, än till pensionär, vars make också är pensionär. Behovet av ett sådant tillägg blir uppenbarligen mindre allt eftersom pensionsbeloppen höjes. Den av beredningen förordade bottenpensionen för en var av två pensionsberättigade makar är betydligt högre än den folkpension som nu tillkommer en ensamstående pensionär. Härtill kommer att det övervägande flertalet ensamstående pensionärer framdeles kommer att ha tilläggs pensioner, om en obligatorisk tilläggs pensionering införes, och att de kommunala bostadstilläggen alltjämt öppnar möjlighet till komplette-

ring av förmånerna. Genom att slopa graderingen av pensionerna efter civilståndet underlättar man samordningen med andra pensioneringssystem och annan socialförsäkring. Vidare kan man väsentligen undgå prövningen huruvida ur pensioneringssynpunkt en gift person skall anses såsom ogift eller en ogift person skall anses såsom gift med annan. Denna prövning kommer säkerligen att bli ännu mera svårbemästrad än hittills, därest tilläggsbeloppet för ensam pensionär skulle höjas.

Det bör sålunda för bottenpensioneringens del kunna vara tillfyllest att nu sikta mot en pension av 2 700 kr för varje pensionär, oberoende av civilståndet. För två pensionsberättigade makar kommer bottenpensionen då att, såsom i avd. II förordats, utgöra 5 400 kr. Besparingen genom en sådan omläggning kan beräknas i nuvarande penningvärde utgöra inemot 600 miljoner kr i slutet av 1960-talet.

En ytterligare men mindre betydande besparing å bottenpensioneringen synes kunna göras genom att åldern för rätt till barnpensioner och barn-tillägg inom nämnda pensionering sänkes från förordade 19 år till 16 år, vilken sistnämnda ålder nu gäller beträffande allmänna och särskilda barnbidrag, och att i analogi härmed 16-årsåldern hos det yngsta barnet blir avgörande för yngre änkers rätt till änkepension och för rätten till änklingspensioner. För barn som på grund av studier är ur stånd att förvärva egna inkomster bör dock 19-årsgränsen accepteras; eventuellt kunde för dessa barn gränsen höjas till 21 år. Det torde vidare inte vara nödvändigt att åldersgränserna i detta avseende är lika inom bottenpensioneringen och tilläggs-pensioneringen.

I fråga om den obligatoriska tilläggs-pensioneringen torde avvägningen mellan den pension som anses erforderlig i olika inkomstlägen och den inkomst, å vilken äkta makar i aktiv ålder skall leva och uppfostra barn, böra uppmärksammas mera än som skett. Att i lagen reglera den pensionering, vilken skall grundas på den del av en inkomst, som ligger över 20 000 kr, torde knappast vara behövt. Av nu anförda skäl synes mig böra övervägas att tillsvidare begränsa den obligatoriska tilläggs-pensioneringen att sikta mot pensioner uppgående till 40 % eller möjligen något större andel av den genomsnittliga årsinkomsten under de 15 »bästa» åren, därvid endast bör beaktas den del av inkomsten som ligger mellan 3 000 och 20 000 kr.

AVDELNING VI

Sammanfattning av förslagen

Allmänna pensionsberedningen har haft till uppgift att granska det förslag till allmän pensionsförsäkring som pensionsutredningen framlade i sitt slutbetänkande (SOU 1955: 32) jämte remissyttrandena däröver (SOU 1956: 31) samt att med beaktande härav skyndsamt utarbeta förslag, ev. alternativa sådana, till förbättrad pensionering.

Beredningens ledamöter framlägger ett gemensamt förslag om förbättring av folkpensioneringen. Inom beredningen råder enighet om att folkpensioneringen bör kompletteras med tilläggs pensioner. Beträffande karaktären och formen av tilläggs pensioneringen finns olika meningar företrädda inom beredningen. *Ordföranden herr Eckerberg* samt *ledamöterna herrar Almgren, Kellgren* och *Nordenskiöld* föreslår, att folkpensioneringen utbygges med en obligatorisk tilläggs pensionering för löntagare och en begränsad frivillig tilläggs pensionering för andra förvärvsarbetande. Av beredningens övriga ledamöter förordar *herrar Aastrup, Ahlberg* och *Hydén*, att ett system för frivillig påbyggnad av folkpensioneringen kommer till stånd genom försäkringar, som tecknas kollektivt — enligt kollektivavtal eller andra kollektiva anslutningsplaner — eller individuellt och meddelas av enskild försäkringsinrättning. Ledamoten *herr Carlsson*, som inte biträder något av de nämnda förslagen till tilläggs pensionering, förordar att genom statens försorg anordnas en begränsad, från individens synpunkt frivillig pensionering till komplettering av folkpensioneringen.

Förbättrad folkpensionering

Beredningen har inriktat sitt arbete i första hand på ålderspensioneringen. På detta område önskar beredningen åstadkomma en avsevärd höjning av förmånsnivån samt en avveckling av inkomstprövningen. I fråga om familjepensioneringen, som nu är uppsplittrad på tre olika lagstiftningar, bör enligt beredningens mening en större enhetlighet åstadkommas samtidigt som förmånerna förbättras och inkomstprövningen begränsas. Vad invalidpensioneringen beträffar har beredningen funnit, att närmare undersökningar bör göras om dess placering i socialförsäkringssystemet samt huruvida inkomstprövningen bör ersättas av en annan gradering av förmånerna; i avvaktan därpå bör nuvarande maximibelopp höjas. Beredningen anser, att folkpensionsreformen bör genomföras i etapper med början och tyngdpunkt

ten den 1 juli 1960. En viss höjning av utgående folkpensionsförmåner bör dock komma till stånd redan år 1958.

Vad angår *ålderspensioneringen* föreslås, att som mål för höjningen av pensionen för ensamstående pensionstagare uppställas ett belopp av 3 600 kr om året, räknat i nuvarande penningvärde. Detta skulle innebära en höjning med 1 450 kr. För två pensionsberättigade makar tillsammans bör eftersträvas en pension av 5 400 kr, vilket skulle medföra en förbättring med 1 960 kr.

Folkpensionen bör höjas i följande etapper.

Den 1 juli år	Ensam pensionär	Två pensionsberättigade makar
1958	2 300 kr	3 680 kr
1960	3 000 »	4 500 »
1962	3 150 »	4 725 »
1964	3 300 »	4 950 »
1966	3 450 »	5 175 »
1968	3 600 »	5 400 »

Rätt till ålderspension bör liksom nu inträda vid 67 års ålder. För en person, som dröjer med att uttaga ålderspension, bör pensionen förhöjas med $\frac{1}{3}$ % för varje månad varmed uppskov äger rum, dock längst intill 72 års ålder.

De angivna ålderspensionsbeloppen skall liksom f. n. inte vara inkomstprövade utan utgå oberoende av vederbörandes inkomst- och förmögenhetsförhållanden.

Inkomstprövningsfrågan har dock betydelse för ålderspensioneringen, eftersom ålderspensionerna kan kompletteras med kommunala bostadstillägg, vilka är inkomstprövade.

Som ett led i inkomstprövningens avveckling förordas, att kommunala bostadstillägg minskas med halva beloppet av de föreslagna pensionshöjningarna år 1960 och senare. På de kvarvarande bostadstilläggen bör i huvudsak tillämpas samma inkomstprövningsregler som nu. Tilläggspensioner skall — vare sig de är obligatoriska eller frivilliga — minska bostadstilläggen i samma omfattning som inkomst i allmänhet.

Familjepensioneringen föreslås omfatta i första hand änkepension, änklingspension och barnpension. Dessa pensioner bör utgå utan inkomstprövning fr. o. m. den 1 juli 1960. Nuvarande änke- och änklingsbidrag samt huvudparten av de särskilda barnbidragen avses uppgå i nämnda pensioner. Pension till frånskild make anses kunna övervägas.

Rätt till full änkepension bör föreligga dels för änka som uppnått 55 års ålder vid mannens död och dels för änka som vid mannens frånfälle har barn i hemmet, så länge barnet är under 19 år. Till änka, som uppnått 40 men ej 55 års ålder antingen vid mannens död eller vid den tidpunkt då det yngsta hemmavarande barnet fyller 19 år, skall utgå reducerad änkepension. Reduktionen innebär, att beloppet av full änkepension minskas med

$\frac{1}{30}$ för varje år varmed änkans ålder underskrider 55 år vid tidpunkt som nyss nämnts. Till den som blir änka i åldern 36—39 år och inte har barn under 19 år i hemmet utgår engångsbelopp.

Full änkepension föreslås uppgå till samma belopp som ålderspensionen för envar av två pensionsberättigade makar, dvs. 2 250 kr år 1960 och — efter de olika etapphöjningarna — 2 700 kr år 1968.

Änklingspension föreslås tillkomma änkling med barn under 19 år i hemmet. Änklingspensionen skall utgöra hälften av full änkepension.

Barnpension skall utgå till barn under 19 år som förlorat sin huvudsakliga försörjare. Denna pension skall fr. o. m. den 1 juli 1960 utgöra 750 kr och ersätta särskilt barnbidrag, som nu utgår med högst 600 kr.

De särskilda barnbidrag, som utgår till utomäktenskapliga barn med okänd fader, överföres från folkpensioneringen till barnavården.

Övriga särskilda barnbidrag, vilka har karaktär av barntillägg till försörjarens folkpension, föreslås fr. o. m. den 1 juli 1960 utgå för barn under 19 år med ett inkomstprövat belopp av högst 750 kr.

Hustrutillägget bör tills vidare bibehållas inkomstprövat och utgå med det maximibelopp som följer av nuvarande regler, f. n. 1 720 kr.

I avvaktan på resultatet av de undersökningar, som förutsättes komma till stånd beträffande *invalidpensioneringen*, har beredningen utgått ifrån att denna pensionering tills vidare kvarstår inom folkpensionssystemet och att förmånerna därvid bibehållas inkomstprövade såsom nu. De förordade höjningarna av ålderspensionen föreslås avse även invalidpensionens (sjukbidragets) maximibelopp.

Det förut nämnda förslaget om viss avräkning av folkpensionsförbättringar från kommunala bostadstillägg gäller även då sådana tillägg utgår till familje- och invalidförmåner.

Värdebeständigheten av folkpensioneringens huvudförmåner bör liksom hittills ordnas genom en automatisk indexreglering. Standardföljsamheten bör även framdeles tillgodoses genom tid efter annan fattade beslut om standardhöjningar.

Förslaget beräknas medföra att *totalkostnaderna* för folkpensioneringen utvecklas på följande sätt.

Budgetår	Miljoner kr
1957/58	2 040
1958/59	2 230
1960/61	2 850
1962/63	3 060
1964/65	3 280
1966/67	3 520
1968/69	3 780

Kostnaderna för åren 1970, 1980 och 1990 uppskattas till 4 000, 4 900 resp. 5 400 miljoner kr. Av kostnadsökningen mellan budgetåren 1957/58 och 1968/69, vilken utgör 1 740 miljoner kr, föranledes 380 miljoner kr uteslu-

tande av att antalet åldringar stiger, varför nettoökningen på grund av reformen uppgår till 1 360 miljoner kr.

Vid dessa beräkningar har förutsatts oförändrat penningvärde och konstant inkomstnivå.

Folkpensionsavgiften, som nu är 2,5 % av den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten, föreslås bli 4 % år 1959 och 5 % år 1961. Om det statsfinansiella läget påkallar det, bör övervägas en höjning till 6 % under de därpå följande åren. Den övre gränsen för avgiftsplikten föreslås bli 15 000 kr taxerad inkomst såväl för en ogift som för två makar tillsammans.

I fråga om *kostnadsfördelningen* mellan stat och kommun förordas att den övre gränsen för kommunernas bidragsskyldighet till de kommunala bostadstilläggen den 1 juli 1960 höjes från 60 till 80 %.

Den andel av de totala folkpensionskostnaderna, som faller på staten och som för budgetåret 1957/58 antages utgöra 1 050 miljoner kr, beräknas för budgetåret 1960/61 bli 1 440 miljoner kr och för budgetåret 1968/69 bli 2 200 miljoner kr (vid 5 % folkpensionsavgift) eller 1 950 miljoner kr (vid 6 % avgift).

Samordningen mellan folkpensionering och annan socialförsäkring blir främst beroende av resultatet av de förutsatta undersökningarna rörande invalidpensioneringen; dessa kan också föranleda betydande administrativa ändringar. Beträffande samordningen med nuvarande personalpensionering hänvisar beredningen till ett förslag, som har utarbetats av 1951 års pensionsutredning och fogats såsom bilaga 2 till detta betänkande.

Vad *administrationen* beträffar påkallar de förbättringar av folkpensioneringen varom nu framlägges direkt förslag inga större ändringar. Emellertid förordas att en översyn av hela socialförsäkringens administration kommer till stånd utan dröjsmål.

I *särskilt yttrande* anmäler herr Almgren avvikande mening beträffande de kommunala bostadstilläggen och folkpensionsavgiften samt anför, att frågan om avvecklingen av bostadstilläggen bör ytterligare utredas och att den övre gränsen för avgiftsplikt bör för två makar liksom f. n. utgöra 20 000 kr taxerad inkomst.

Författningsreglerad påbyggnad av bottenpensioneringen

Det av ordföranden herr Eckerberg samt herrar Almgren, Kellgren och Nordenskiöld framlagda förslaget innebär i huvudsak följande.

Alla löntagare skall omfattas av en obligatorisk tilläggspensionering, som anordnas inom folkpensioneringens ram. Den hittillsvarande folkpensioneringen skall tjäna som bottenpensionering i det nya systemet.

Arsinkomst av lönearbete skall grunda rätt till tilläggspension i vad inkomsten överstiger 3 000 kr, varvid dock inkomstbelopp ovanför 30 000 kr

inte medräknas. Övertids- och vikariatsersättningar samt inkomster av bisysslor förutsättes även bli pensionsgrundande.

Beräkningen av tilläggs pensionen bygger inte på den försäkrades slutlön utan på hans medellön för de 15 bästa åren. Tilläggs pensionen utgår med 50 % av medellönen i vad denna överstiger 3 000 kr. Om tilläggs pensionen jämte botten pensionen enligt denna regel inte skulle uppgå till 65 % av medellönen, skall tilläggs pensionen utfyllas så att den totala pensionen blir 65 % av medellönen. Härvid skall endast beaktas den botten pension som tillkommer den ena av två pensionsberättigade makar. Denna föreslås som förut nämnts bli 2 700 kr år 1968. Vad *ålderspensioneringen* beträffar ger de nämnda reglerna *fr. o. m. 1981* följande resultat för en pensionär, som då inträder i pensionsåldern och vars make också har pension.

Medellön kr	Bottenpension kr	Full tilläggs pension kr	Summa pension kr	i % av medellönen
3 000	2 700	—	2 700	90
6 000	2 700	1 500	4 200	70
8 000	2 700	2 500	5 200	65
10 000	2 700	3 800	6 500	65
15 000	2 700	7 050	9 750	65
20 000	2 700	10 300	13 000	65
30 000	2 700	16 800	19 500	65

Familjens ålderspensionsförmåner blir i dessa fall minst 2 700 kr högre, *enär den andra maken åtminstone uppbär botten pension med detta belopp.* Vid en medellön av t. ex. 10 000 kr blir alltså den sammanlagda pensionen (6 500 + 2 700 =) 9 200 kr.

För pensionstagare, som inte har pensionsberättigad make, blir pensionen 900 kr högre än som anges i tabellen, eftersom hans botten pension som förut nämnts blir 3 600 kr. Har han haft en medellön av 10 000 kr, blir hans pension alltså (3 600 + 3 800 =) 7 400 kr, om han går i pension år 1981 eller senare. Under samma förutsättningar blir pensionen för den ensamstående pensionstagaren 4 930, 5 500 eller 6 450 kr, om han pensioneras år 1968, 1971 resp. 1976.

Samma automatiska indexreglering, som gäller för botten pensioneringen, skall tillämpas på tilläggs pensioneringen. Detta föreslås ske på så sätt att pensionerna liksom inkomstgränserna för tilläggs pension sättes i relation till ett indexreglerat basbelopp, vilket i nuvarande penningvärde skall vara 3 000 kr. Botten pensionen för en ålderspensionär skall sålunda vid reformens slutmål utgöra 90 % av basbeloppet (dvs. 2 700 kr) med tillägg om 30 % (dvs. 900 kr) för pensionstagare vars make inte är förmånsberättigad. Beträffande tilläggs pensioneringen blir minimigränsen för den pensionsgrundande inkomsten lika med basbeloppet och maximigränsen tio gånger basbeloppet. Vid beräkning av tilläggs pensionen tillämpas ett poängsystem, som kan i korthet beskrivas på följande sätt.

Pensionspoängen för visst år skall motsvara förhållandet mellan den del av inkomsten, som grundar rätt till tilläggspension, och basbeloppet. Är årsinkomsten 7 500 kr och basbeloppet 3 000 kr, blir pensionspoängen 1,50, dvs. lika med den pensionsgrundande inkomsten (7 500 — 3 000 =) 4 500 kr dividerad med basbeloppet 3 000 kr. Pensionspoängen för de 15 bästa åren summeras och medelpoängen uträknas. Medelpoängen multipliceras med det indexreglerade basbelopp, som gäller vid varje tidpunkt under pensionärstiden. Härigenom blir vederbörandes medellön för de 15 bästa åren uttryckt i det aktuella penningvärdet. Pensionen erhålles med tillämpning av förut angivna regler (tilläggspension 50 % av denna medellön, totalpensionen dock minst 65 % av samma medellön).

Genom indexregleringen av basbeloppet kommer samtliga därtill anknutna belopp att följa indexändringarna. Då basbeloppet förutsättes följa konsumentprisindex, blir pensioner och inkomstgränser värdebeständiga. Genom det förordade systemet erhålles även en viss standardföljsamhet i fråga om den pensionsrätt som intjänats under den aktiva tiden. Finner statsmakterna erforderligt att därutöver införa ytterligare standardförbättringar, finnes olika möjligheter därtill med det valda systemet.

Pensionspoäng kan förvärvas i åldern 16—65 år. För att tilläggspension skall utgå förutsättes att pensionspoäng har intjänats för minst tre år. För full pension fordras pensionspoäng för minst 30 år. Tilläggspensionen för den som haft mindre antal poänggivande år än 30 bestämmes sålunda, att beloppet av full pension minskas med $\frac{1}{30}$ för varje felande år.

Det minsta antal poänggivande år, som fordras för att tilläggspension skall utgå, nedsättes övergångsvis till två år. Under en övergångstid reduceras det antal år som kräves för full pension till 20 år. Under en period av tio år därefter höjes det för full pension erforderliga antalet poänggivande år successivt från 20 till 30.

De regler rörande pensionsberäkningen för vilka redogjorts i det föregående avser i första hand ålderspensionen. Rörande denna gäller i övrigt att den liksom bottenpensionen utgår fr. o. m. 67 års ålder och att den vid uppskjutet uttag förhöjes med $\frac{1}{2}$ % för varje månad varmed uppskov sker.

Familjepensioneringen anges i förslaget endast i allmänna drag. Tilläggspension bör kunna utgå till änkor, änklingar och barn främst i de fall då rätt till bottenpension av motsvarande slag föreligger.

Änkepensionen bör, liksom pensionen till det första pensionsberättigade barnet då änka inte finnes, fastställas till hälften av egenpensionen (dvs. hälften av den ålders- eller invalidpension från tilläggspensioneringen, som utgick till mannen vid hans frånfälle, eller av den invalidpension, som skulle ha tillkommit honom om han blivit invalid vid tiden för dödsfallet). Finnes änka och ett barn eller allenast två barn, bör familjepensionen utgöra 70 % av egenpensionen. För varje ytterligare barn bör familjepensionen förhöjas med 10 % av egenpensionen. Rörande fördelningen av

familjepensionen mellan flera pensionsberättigade synes böra gälla regler motsvarande dem som tillämpas i den statliga personalpensioneringen. I förslaget har inte tagits definitiv ståndpunkt till frågan om pensionens storlek i olika fall för yngre änkor utan pensionsberättigade barn.

Vad angår *invalidpensioneringen* blir givetvis tilläggs pensioneringens utformning beroende av hur bottenpensioneringen vid invaliditet kommer att gestaltas. Det förutsättes att de förut nämnda undersökningarna rörande invalidpensioneringen även skall omfatta frågan om tilläggs pensioneringen för invalider.

Kostnaderna för utgående tilläggs pensioner beräknas uppgå till följande belopp i miljoner kr, nämligen 150 år 1965, 500 år 1970, 1 600 år 1980 och 2 800 år 1990. Därvid har förutsatts oförändrat penningvärde och konstant lönenivå. Om man antar att lönenivån stiger med 1,5 % årligen men penningvärdet är konstant, kan kostnaderna för tilläggs pensionerna år 1990 beräknas bli 1 000 miljoner kr större än nyss nämnts. Vid beräkningarna har antagits, att kostnaden för familje- och invalidpensioneringarna utgör ungefär $\frac{1}{3}$ av totalkostnaderna.

Finansieringen av den förordade tilläggs pensioneringen föreslås bygga på fördelningssystemets princip. Emellertid förutsättes att en avsevärd fondering skall komma till stånd genom att man under en övergångstid tar ut högre avgifter än som åtgår för löpande utgifter. Det förutsättes att möjlighet öppnas att i betydande utsträckning låna ut fondens medel till näringslivet.

Avgifterna för den obligatoriska pensioneringen skall i sin helhet erläggas av arbetsgivarna. Liksom arbetsgivarnas bidrag till den allmänna sjukförsäkringen skall de vara av kollektiv karaktär. Avgifterna skall utgöra viss procent (uttagningskvot) av den lönesumma som arbetsgivaren utbetalat för ett kalenderår. Från lönesumman skall dock avdragas den del av lönen per årsarbetare som underskrider minimigränsen för den pensionsgrundande inkomsten. En hela året heltidsanställd person räknas därvid som en årsarbetare, och den som varit deltidsanställd och/eller arbetat en del av året räknas som viss del av en årsarbetare. Vid nuvarande penningvärde kommer avgifter att utgå på lönerna i vad de per årsarbetare överstiger 3 000 kr. Om årslönen för en anställd överstiger maximigränsen för den pensionsgrundande inkomsten, i nuvarande penningvärde 30 000 kr, skall arbetsgivaravgift inte utgå på lönen i vad den ligger över denna gräns.

I förslaget anges två alternativa skalor för arbetsgivaravgiftens storlek under pensioneringens första skede. Avgiften uttages som förut nämnts med en viss procent av årslönerna i vad de ligger mellan 3 000 och 30 000 kr, vilka lönedelar f. n. utgör sammanlagt 15 miljarder kr. Inom parentes anges i det följande även avgiftens storlek i procent av den totala lönesumman, f. n. 22,5 miljarder kr. De uppgifter som återges avser förhållandena vid konstant penningvärde och lönenivå.

Enligt den ena skalan utgör avgiften 3 % (2 %) för år 1960 för att successivt stiga till 10 % ($6\frac{2}{3}$ %) år 1970 och till 15 % (10 %) år 1985. Fonden blir därvid år 1990 cirka 30 miljarder kr.

Enligt den andra skalan utgör avgiften 4 % ($2\frac{2}{3}$ %) för år 1960 och höjes därefter successivt till 12 % (8 %) år 1970 och till 15 % (10 %) år 1980. Därvid blir fonden år 1990 närmare 45 miljarder kr.

I förslaget anges även skalor för det fall att reallönenivån stiger med $1\frac{1}{2}$ % om året vid konstant penningvärde. Dessa skalor utvisar en snabbare fondtillväxt, något som medger mera begränsat avgiftsuttag.

Som ett komplement till den obligatoriska tilläggsförsäkringen har skisserats en *frivillig tilläggs pensionering*. Denna torde kunna utformas så att förvärvsarbete, som inte blir berättigade till obligatorisk tilläggs pension eller blir berättigade till sådan med allenast mindre belopp, får möjlighet att tillförsäkra sig viss pension, som i likhet med pensionen i övrigt bör vara värdebeständig.

I tekniskt avseende kan den frivilliga försäkringen anknytas till poängberäkningen i den obligatoriska tilläggs pensioneringen. Rätten att teckna frivillig försäkring kan maximeras sålunda, att den årliga poängsumman på grund av frivillig och ev. obligatorisk försäkring får vara högst 2. Detta motsvarar en total årsinkomst av förvärvsarbete av 9 000 kr i nuvarande penningvärde, vilket ger en tilläggs pension av högst 3 150 kr. Den frivilliga försäkringen bör också kunna omfatta invalid- och familjepension. Vissa villkor bör förknippas med rätten att teckna frivillig försäkring.

Den frivilliga pensioneringen måste finansieras enligt ett premiereservsystem. I den mån försäkringsavgifterna och fondavkastningen inte förslår — särskilt på grund av pensionernas värdebeständighet — erfordras bidrag av statsmedel. Visst ytterligare statsbidrag anses kunna övervägas. Fonderingen i försäkringen bör i sin helhet ske genom insättning av premie medlen i riksgäldskontoret.

De *samordningsproblemen*, som uppkommer i samband med att folkpensioneringen påbygges med en tilläggs pensionering, hänför sig i första hand till bottenpensioneringen och är där av samma karaktär som i fråga om folkpensioneringen utan påbyggnad. Vad angår samordningen med existerande personalpensionering förutsattes, att man inte undantar några löntagarkategorier från den obligatoriska tilläggs pensioneringen. Såsom riktpunkt för anpassningen av personalpensioneringen har angivits, att de för en viss grupp gällande pensionsvillkoren inte får försämrats genom tilläggs pensioneringens genomförande. Anpassningsproblemen har närmare utvecklats av 1951 års pensionsutredning (bilaga 2). Det förutsattes att de offentliga och även många privata tjänstepensionssystem skall bli bestående även efter pensionsreformens genomförande samt att pensionerna från dessa system och från det allmänna systemet skall kunna utbetalas gemensamt.

I avvaktan på resultatet av undersökningarna rörande invalidpensions-

frågan kan några definitiva riktlinjer för pensioneringens *administration* inte angivas. Då pensionssystemet avses träda i funktion år 1960 och pensionspoäng för viss tid måste fordras för rätt till pension, torde man hinna ta ståndpunkt till de administrativa spörsmålen. Sådana arbetsuppgifter som blir aktuella redan i samband med systemets igångsättande — registrering av pensionsgrundande inkomster, debitering och uppbörd av avgifter m. m. — kan administrativt ordnas utan att man därmed binder kommande ställningstaganden.

Den pensionsgrundande inkomsten skall beräknas med ledning av inkomstuppgifterna i självdeklarationerna för beskattningen. Bokföringen av nämnda inkomst förordas ske hos de allmänna sjukkassorna, oavsett om dessa eljest kommer att engageras för pensioneringen eller ej. Tilläggs-pensionerna bör utbetalas tillsammans med bottenpensionerna.

Debiteringen av arbetsgivaravgifterna bör ske i samband med att arbetsgivarna påföres bidrag till sjuk- och moderskapsförsäkringarna och sådana yrkesskadeförsäkringsavgifter som erlägges till riksförsäkringsanstalten. Debiteringen av samtliga dessa avgifter skall enligt förslaget tills vidare skötas av riksförsäkringsanstalten. Den schablonmetod som nu i regel tillämpas vid beräkningen av avgifter från arbetsgivare med högst fyra anställda förordas gälla endast beträffande arbetsgivare som sysselsätter högst en årsarbetare. Uppbörderna av avgifterna från sistnämnda arbetsgivare skall liksom nu ske i samband med den allmänna skatteuppbörden, medan avgifterna från de större arbetsgivarna skall uppbäras direkt av riksförsäkringsanstalten.

De offentliga administrationskostnaderna för den obligatoriska tilläggs-pensioneringen har antagits komma att understiga 10 miljoner kr per år.

Herr Almgren föreslår i *särskilt yttrande* vissa avvikande regler för tilläggs-pensionens beräkning innebärande dels att maximigränsen för pensionsgrundande löneinkomst skall vara 20 000 kr i stället för 30 000 kr och dels att oavkortad tilläggs-pension skall utgöra 55 % av medellönen i vad den överstiger 3 000 kr.

Påbyggnad av folkpensioneringen med frivillig kollektiv eller individuell pensionsförsäkring

Herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén förordar ett system för frivillig påbyggnad av folkpensioneringen huvudsakligen genom kollektivavtal eller andra kollektiva anslutningsplaner. Förslaget innebär att genom medverkan av de stora arbetsmarknadsparterna m. fl. upprättas en eller ev. flera försäkringsinrättningar, i vilka kollektivt eller enskilt tecknade pensionsförsäkringar kan erhållas. Det framhålles, att en bestående försäkringsinrättning därvid kan utnyttjas, exempelvis SPP.

Den frivilliga pensioneringen skall dels tjäna som en förstärkning av folkpensionen och dels fylla behov av pension som inte alls tillgodoses av

folkpensioneringen. I sistnämnda avseende förutsättes att den frivilliga pensionen får sin största betydelse såsom ålderspension före 67-årsåldern. Beträffande de pensionsbelopp för vilka försäkring tecknas skall föreligga valfrihet inom vissa gränser. Pensionsrätten skall vara oantastbar, dvs. bibehållas vid övergång från en arbetsgivare till en annan eller till ny verksamhet, även om denna inte är förknippad med pensionsrätt. Försäkringen skall i princip bygga på premiereservsystem samt omfatta ålders-, invalid- och familjepensionering.

Vad först den *kollektiva* försäkringen beträffar förutsättes, att försäkringsstocken består av medlemmar i kollektiv. Arbetsgivare skall inbetala hela försäkringspremien för sina anställda.

I den kollektiva försäkringen avjämnas avgiften så att den blir oberoende av ålder, kön och civilstånd. Pensionen fingraderas inte utan utformas efter ett system med pensionsklasser, t. ex. så att vid full försäkringstid en klass ger 500 kr i årlig tilläggspension fr. o. m. 67 års ålder, en annan ger 1 000 kr, en tredje klass 1 500 kr osv. upp till ett lämpligt maximum. I kollektivavtal bestämmes vilken pensionsklass eller vilka klasser som kollektivet skall tillhöra. Frivillig pension bör kunna utgå även före 67 års ålder. Den lägsta pensionsåldern synes böra vara 60 år. För rätt till full ålderspension i viss pensionsklass bör fordras visst minsta antal år i klassen, förslagsvis 35. För varje felande år minskas härvid årspensionen med $\frac{1}{35}$. År som infaller före 21-årsåldern räknas inte som pensionsgrundande i fråga om ålderspension. Ingen karenstid blir behövlig.

Det framhålls såsom väsentligt att pensionerna följer penningvärdeutvecklingen. Pensionsklassbeloppen ävensom premierna förutsättes skola automatiskt anpassas efter en konsumentprisindex. Redan genom denna anordning uppnås viss värdesäkring i fråga om den intjänade pensionsrätten.

Årspremien för en årlig ålderspension av 1 000 kr fr. o. m. 67 års ålder har beräknats till cirka 130 kr vid en räntefot av 3 % och en premiebetalningstid om 35 år. Premierna för en årlig ålderspension av 1 000 kr före 67 års ålder beräknas till 90 kr om pension utgår fr. o. m. 60 år, 50 kr om pension utgår fr. o. m. 63 år och 20 kr om pension utgår fr. o. m. 65 år.

De nyss angivna premiesatserna torde för invalid- och familjepension böra förhöjas med ett tillägg av storleksordningen 50 %.

Under en övergångstid bör en viss överkompensation lämnas. Överkompensationen kan utformas så, att man till en början räknar varje intjänad månad som $1\frac{1}{2}$, vilket innebär en överkompensation med 50 %. Med tillämpning av denna regel kan rätt till full pension förvärvas cirka 23 år efter försäkringens igångsättande. För personer som träder i pension senare bör överkompensationen utformas på så sätt, att de erhåller full pension, om de tjänat in pensionsrätt utan avbrott från försäkringens begynnelse. Överkompensationen medför behov av viss premiehöjning.

Arbetsgivare skall efter varje års utgång upprätta en förteckning över sina anställda med angivande av antalet pensionsgrundande (= semesterberättigande) månader i de olika pensionsklasserna. Förteckningen insändes till försäkringsinrättningen tillsammans med totalbeloppet av de premier som skall inbetalas av arbetsgivaren.

En avsevärd fondering beräknas ske inom systemet. För bedömning av fondens storlek har angivits att, om 1 miljon löntagare konstant är försäkrade för 1 000 kr ålderspension samt invalid- och familjeförmåner i relation därtill, skulle till år 1995 bildas en fond uppgående till närmare 8 miljarder kr. Vid en pensionsnivå av 3 000 kr skulle fonden vid i övrigt samma förutsättningar följaktligen bli cirka 24 miljarder kr år 1995. Härvid har räknats med 3 % räntefot samt oförändrad penningvärde- och inkomstnivå.

Frågan om fondmedlens placering behandlas ingående, varvid understrykes önskvärdheten av att kapitalmarknaden tillföres värdebeständiga obligationer. Vidare framhålles såsom önskvärt att sparmedlen inom pensioneringen i skälig utsträckning kommer produktionen till godo genom att premierna till väsentlig del reinvesteras i företagen. Arbetsgivare, som har att erlægga premier för minst fem till systemet anslutna arbetstagare och vilkens sammanlagda årspremier överstiger 2 000 kr, skall äga rätt att fullgöra premielikvid genom överlämnande av revers i vad avser beloppet över 2 000 kr. Sådan revers, som har en 20-årig löptid och amorteras på visst sätt, skall kunna vara försedd med indexklausul. Denna klausul innebär, att skuldbeloppet skall följa konsumentprisindex; det efter amortering kvarstående beloppet må dock ej under en 20-årig avtalstid öka till mer än det dubbla. Är reversen försedd med indexklausul, skall den löpa med 3 % ränta jämte ett säkerhetstillägg om 0,25 %. Genom detta tillägg skapas en delcrederefond, avsedd att täcka ev. förluster på denna form av utlåning. Om reversen inte är försedd med indexklausul, skall den löpa med samma ränta som affärsbankernas vanligaste ränta på borgenslån. Av räntan skall 0,25 % tillföras delcrederefonden. På liknande sätt bör möjlighet öppnas för sammanslutningar eller grupper av näringsidkare att gemensamt låna premiemedel. Förekomsten av långsiktiga värdebeständiga skuldförbindelser föranleder vissa företagsekonomiska och beskattningstekniska problem som bör utredas ytterligare.

Fondmedlen skall även i övrigt få i viss utsträckning placeras i andra objekt än sådana som avses i lagen om försäkringsrörelse. Skäl kan föreligga att utöver avsättningarna till delcrederefonden skapa ytterligare skydd mot förluster på låneverksamheten, varvid den förmånsrätt som nu tillkommer s. k. bundna pensionsstiftelser erbjuder en förebild. Pensionsstiftelseinstitutet bör bibehållas vid sidan av det föreslagna pensionerings-systemet.

Värdesäkring av intjänad pensionsrätt och utgående pensioner åstadkommes genom att såsom förut nämnts premierna skall följa levnadskost-

naderna, att fondmedel utlånas mot värdefasta skuldbevis samt att friare fondplaceringsregler tillämpas i övrigt. Vidare förutsättes att vissa överskott skall uppkomma inom försäkringen dels genom att premiebetalningstiden i flertalet fall blir längre än 35 år och dels genom att förräntningen av fondmedlen blir större än 3 %. Dessa överskottsmedel tillföres en värdesäkringsfond och utgör därigenom ett ytterligare bidrag till trygghet av pensionernas värdebeständighet. Härutöver förutsättes att en temporär premiehöjning med upp till 20 % kan göras för att helt eller i huvudsak trygga pensionernas värdebeständighet i vissa krissituationer.

I fråga om invalid- och familjepensioneringarnas utformning i relation till ålderspensioneringen hänvisas i förevarande förslag till den i det föregående beskrivna obligatoriska tilläggs pensioneringen.

Personer, som har tillhört den kollektiva försäkringen men lämnat denna, bör ha möjlighet att efter prövning av omständigheterna upprätthålla den försäkring som gällde vid utträdet ur kollektivet. Arbetsgivare, som ansluter sina arbetstagare till den kollektiva försäkringen, bör ha möjlighet att för egen del inträda i samma försäkring.

Inom det sålunda förordade pensioneringssystemet bör möjlighet öppnas för försäkringsinrättningar att meddela *individuella* pensionsförsäkringar för dem som inte har tillfälle till ett kollektivt uppträdande. Premien för sådana individuella försäkringar beräknas försäkringsmässigt enligt premiereservmetoden. Försäkringen bör efter hälsoprövning kunna omfatta även invalid- och familjepension. Förslaget anvisar vägar för hur pensionerna skall ges i möjligaste mån värdebeständig karaktär genom indexreglerade premier, överföring av ränteöverskott till premiereserven samt friare placeringsmöjligheter för fondmedlen ävensom utnyttjande av värdefasta obligationslån och andra sådana skuldbevis, om dylika tillföres kapitalmarknaden.

Pensioneringssystemets start tänkes ske sålunda, att arbetsmarknadens topporganisationer träffar ett ramavtal, vari de åtager sig att verka för försäkringens genomförande. Om statsmakterna tar ställning till pensionsfrågan under hösten 1957, bör erforderliga förberedelser kunna vara vidtagna inför avtalsförhandlingarna hösten 1958. Slutes då preliminära pensionsavtal, torde försäkringsinrättningen kunna träda i funktion år 1960.

Frivillig tilläggs pensionering anordnad av staten

Herr Carlsson föreslår i *särskilt yttrande*, att folkpensioneringen kompletteras enbart med en frivillig tilläggs pensionering anordnad genom statens försorg. För detta ändamål bör den av ordföranden herr Eckerberg samt herrar Almgren, Kellgren och Nordenskiöld skisserade frivilliga tilläggs pensioneringen utbyggas så att den blir en allmän kompletteringsförsäkring till folkpensioneringen. Denna frivilliga försäkring bör stå öppen

för alla. Möjlighet bör föreligga att individuellt eller kollektivt försäkra sig för en viss tilläggspension. Pensionen bör vara värdebeständig på samma sätt som folkpensionen, och staten bör garantera värdebeständigheten. Med hänsyn härtill bör f. n. en högre tilläggspension än 3 000 kr inte ifrågakomma. Premiesättningen bör ske efter försäkringsmässiga grunder. Därest kostnaderna visar sig medföra så höga premier, att små inkomstagare endast med svårighet kan teckna sådan försäkring, bör möjligheterna att reducera den enskildes kostnader genom ett lämpligt utformat statsbidrag beaktas vid utarbetandet av försäkringens detaljer.

I övrigt har *särskilda yttranden* avgivits av ordföranden herr Eckerberg samt av herrar Aastrup, Ahlberg, Hydén, Kellgren och Nordenskiöld även som av experten Broberg.

AVDELNING VII

Bilagor

Bilaga 1

Grunder för kostnadsberäkningarna

Den framtida befolkningsutvecklingen

Pensionsutredningens beräkningar rörande pensionskostnaderna baserade sig på vissa antaganden bl. a. i fråga om den framtida befolkningsutvecklingen. Den av utredningen tillämpade prognosen byggde på befolkningsdödligheten för män resp. kvinnor för 5-årsperioden 1946—1950 och utgick från antalet män och kvinnor i olika åldrar enligt 1950 års folkräkning. Dödlighetens avtagande, som under de senaste decennierna framträtt allt tydligare, har emellertid aktualiserat behovet av en ny prognos. En dylik prognos har nyligen framlagts av Försäkringstekniska forskningsnämnden. På grundval av den svenska befolkningens dödlighet i olika dödsorsaker under perioden 1931—1950 har nämnden konstruerat ett prognos-system, benämnt Beta 53 (B 53). Detta system innefattar utjämnade dödlighetsintensiteter för vardera könet av olika kollektiv av samtidigt födda (generationsdödligheter). Pensionsberedningen har lagt dessa dödlighetsantaganden till grund för *sina* beräkningar. Den i tabell 1 angivna befolkningsutvecklingen har utgått från folkmängden i slutet av år 1954 enligt Befolkningsrörelsen 1954 (manus från statistiska centralbyrån). Vid framräkningen har även hänsyn tagits till ett beräknat immigrationsöverskott på 10 000 personer årligen, fördelat på män och

Tabell 1. Personer i åldern 67 år och däröver.

I januari år	Ogifta eller gifta med personer under 67 år	Övriga gifta	Summa
1960	508 000	222 000	730 000
1961	517 000	228 000	745 000
1962	527 000	234 000	761 000
1963	538 000	239 000	777 000
1964	549 000	245 000	794 000
1965	560 000	251 000	811 000
1966	571 000	257 000	828 000
1967	582 000	263 000	845 000
1968	594 000	269 000	863 000
1969	606 000	275 000	881 000
1970	618 000	282 000	900 000
1975	687 000	322 000	1 009 000
1980	754 000	357 000	1 111 000
1985	794 000	379 000	1 173 000
1990	830 000	398 000	1 228 000
1995	830 000	400 000	1 230 000
2000	806 000	390 000	1 196 000

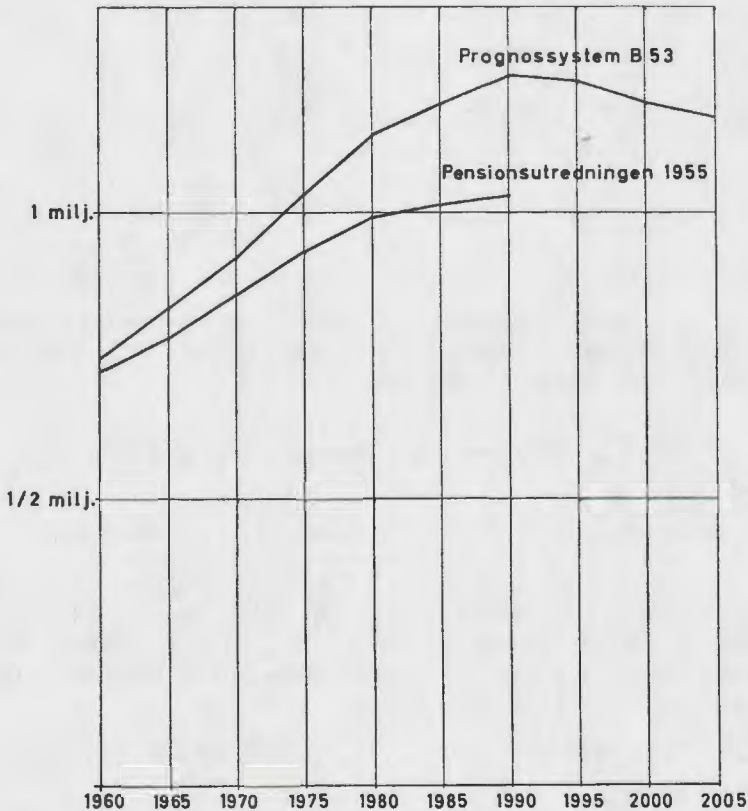
kvinnor i olika åldrar enligt tabeller som ställts till förfogande av statistiska centralbyrån.

För att förenkla beräkningarna av pensionskostnaderna har antalet åldringar uppdelats på dels ogifta samt sådana gifta, där maken är under 67 år, dels övriga gifta eller med andra ord makar som båda är 67 år eller äldre.

De nya dödlighetsantagandena skiljer sig ganska väsentligt från dem som ligger till grund för den av pensionsutredningen tillämpade prognosen, vilket belyses genom följande exempel. Den sannolika återstående livslängden enligt dödlighetsförhållandena 1941—50 utgör för 67-årig man 12,07 år och för 67-årig kvinna 12,75 år (för 50-årig person är motsvarande tal 26,17 och 27,42 år). Enligt prognosystem B 53 skulle den sannolika återstående livslängden år 1990 bli 13,60 år för 67-årig man och 15,83 för 67-årig kvinna (28,70 resp. 32,10 år för 50-årig man resp. kvinna).

Befolkningsutvecklingen belyses dessutom i följande diagram, vari även inlagts en kurva framställd från pensionsutredningens prognos.

Antal personer i åldern 67 år och däröver.



Statistiska centralbyrån har i folkräkningsredogörelsen för år 1950 (del V) offentliggjort en prognos, som omfattar hela befolkningen men begränsar sig i tiden till år 1970. I sitt remissyttrande över pensionsutredningens slutbetänkande har centralbyrån framhållit, att denna prognos, utbyggd för ytterligare ett antal år, ger till resultat en högre numerär i flertalet åldersklasser än pensionsutredningens

prognos, huvudsakligen beroende på en förutsatt gynnsammare utveckling i fråga om dödligheten.

Nuvarande folkpensionstagarbestånd

På grundval av statistiskt material från pensionsstyrelsen har efterföljande folkpensionstagarbestånd i början av 1957 framräknats.

Tabell 2. Beräknat folkpensionstagarbestånd i början av 1957.

I årsbeloppen ingår standardförhöjning och fem indextillägg.
kbt = kommunalt bostadstillägg.

Förmån	Antal	Årsbelopp i miljoner kr av			
		grundpens. resp. allm. ålders- pension	tilläggspen- sion resp. änke- pension	kbt	samtliga pensions- förmåner
Ålderspension utan kbt.....	310 500	617,9	—	—	617,9
Ålderspension med kbt.....	382 500	769,7	—	171,8	941,5
Invaldpension (sjukbidrag).....	146 000	29,2	246,2	50,6	326,0
Änkepension (-bidrag).....	24 000	—	37,1	11,9	49,0
Hustrutillägg.....	27 000	—	43,5	8,0	51,5
Blind- och vårdtillägg.....	—	—	—	—	5,7
Inalles	890 000	1 416,8	326,8	242,3	1 991,6
Särskilda barnbidrag.....	30 000				18,0
				Summa	2 009,6

Såsom framgår av tabellen uppgår kostnaderna för ålderspensionerna till sammanlagt (617,9 + 941,5 =) 1 559,4 miljoner kr, utgörande 77,6 % av de totala kostnaderna, om de särskilda barnbidragen inräknas.

Folkpensioneringen (bottenpensioneringen)

Alderspensioneringen

Enligt beredningens förslag skulle ålderspensionen för ensamstående höjas till 2 300 kr den 1 juli 1958 och till 3 000 kr den 1 juli 1960, vilket belopp skulle öka med 150 kr vartannat år till 1968 då det skulle bli 3 600 kr. För makar skulle den sammanlagda ålderspensionen den 1 juli 1958 höjas till 3 680 kr och den 1 juli 1960 till 4 500 kr. Beloppet skulle därefter stiga med 225 kr vartannat år för att stanna vid 5 400 kr år 1968. Kostnaderna kan — fränsett de kommunala bostadstilläggen — beräknas uppgå till följande belopp.

Budgetåret 1958/59.....	1 540 miljoner kr
» 1960/61.....	2 040 » »
» 1962/63.....	2 240 » »
» 1964/65.....	2 450 » »
» 1966/67.....	2 660 » »
» 1968/69.....	2 900 » »
År 1970.....	3 000 » »
» 1975.....	3 350 » »
» 1980.....	3 700 » »
» 1985.....	3 900 » »
» 1990.....	4 050 » »

För dessa kostnadssiffror har i huvudsak antalsuppgifterna i tabell 1 legat till grund. Konstant penningvärde har förutsatts här liksom i det följande.

Vid beräkningen av totalkostnaderna för reformen har vi för tiden fram till 1970 gjort vissa detaljberäkningar rörande kostnaderna för invalid- och familjepensioneringen, vilka beräkningar redovisas i följande avsnitt. För tiden därefter har emellertid med hänsyn till osäkerheten i beräkningarna totalkostnaderna uppskattats på så sätt att kostnaderna för ålderspensioneringen ökats med en tredjedel. Det må nämnas, att kostnaderna för invalid- och familjepensioneringen f. n. utgör 28 % av kostnaderna för ålderspensioneringen. Denna proportion har ansetts böra ökas något med hänsyn till de förändringar beträffande personkrets och förmåner som förutsattes i betänkanudet.

Familjepensioneringen

Ett borttagande av inkomstprövningen i folkpensioneringen beträffande änke- och änklingsbidragen samt en utvidgning av åldersgränserna m. m. för rätt till dylika förmåner medför givetvis att kretsen av bidragstagare avsevärt utökas.

De tämligen sparsamma statistiska uppgifter som föreligger på hithörande område — de flesta i regel från 1950 års folkräkning — gör att efterföljande antalsuppgifter och kostnadsberäkningar blir mycket ungefärliga.

Antalet änkor år 1960 i åldrar under 67 år kan uppskattas till omkring 120 000. Därav torde ca 12 000 vara berättigade till invalidpension, varför skulle återstå ca 108 000 aktiva änkor.

Med de av beredningen förordade reglerna för utgivande av *änkepension* kan beräknas att omkring 75 000 änkor skulle vara berättigade till full änkepension och 25 000 till reducerad sådan. Återstående 8 000 fall skulle omfatta änkor, som blivit änkor före 35 års ålder och som varit barnlösa.

Med de under år 1960 höjda änkepensionsbeloppen — 2 250 kr för full änkepension — skulle kostnaderna kunna uppskattas till omkring 200 miljoner kr.

De av beredningen förordade *barnpensionerna* till faderlösa barn kan beräknas omfatta omkring 40 000 barn under 19 års ålder. Med ett belopp av 750 kr per barn skulle årskostnaderna sålunda uppgå till 30 miljoner kr.

Barntilläggen till invaliders barn torde kunna uppskattas till drygt 16 000 och kostnaderna till 12 miljoner kr. Inkomstprövningens inverkan är i detta sammanhang tämligen betydelselös.

Änklingspensionen till änklingspar med barn under 19 år kan beräknas omfatta omkring 8 000 fall. Då änklingspensionen av beredningen föreslås utgå med belopp motsvarande halv änkepension kan kostnaderna för änklingspensionen budgetåret 1960/61 uppskattas till ca 10 miljoner kr.

Om i de fall då änkepension, barnpension, barntillägg eller änklingspension kommer i fråga åldersgränsen för barnet sänkes från 19 till 16 år kan den kostnadsminskning som därigenom uppstår grovt uppskattas till omkring 20 miljoner kr.

Hustrutilläggen har av beredningen föreslagits utgå med oförändrade belopp och vara inkomstprövade enligt nuvarande regler. Deras antal kan på grund av det stigande antalet åldringar beräknas öka med ca 2 % årligen. Kostnaderna som år 1958 kan beräknas uppgå till 48 miljoner kr — fränsett de kommunala bostadstilläggen — kan sålunda år 1960 uppskattas till omkring 50 miljoner kr.

De sammanlagda kostnaderna för familjepensioneringen — bortsett från de kommunala bostadstilläggen — skulle alltså för budgetåret 1960/61 kunna uppskattas till omkring 300 miljoner kr.

Kostnaderna för tiden därefter kan uppskattas till följande avrundade belopp:

budgetåret 1962/63	310	miljoner	kr
» 1964/65	320	»	»
» 1966/67	340	»	»
» 1968/69	350	»	»

Änke- och änklingspensionernas belopp har därvid beräknats öka i takt med ålderspensionernas belopp enligt de av beredningen förordade reglerna. Övriga förmåner har förutsatts utgå med oförändrade belopp. Antalet förmånstagare har förutsatts vara oförändrat bortsett från hustrutilläggen enligt vad ovan sagts.

Slutligen må nämnas, att kostnaderna för familjepensioneringen — fränsett de kommunala bostadstilläggen — kan beräknas till 110 miljoner kr för budgetåret 1958/59.

Invalidpensioneringen

Beträffande invalidpensionerna har beredningen ansett att den höjning som förordas i fråga om ålderspensionerna under åren 1958 och 1960 även skulle gälla invalidpensionernas och sjukbidragens maximibelopp.

För invalidpension och sjukbidrag användes i det följande för korthets skull enbart beteckningen invalidpension.

Antalet invalidpensionärer har sedan lång tid tillbaka så gott som oavbrutet minskat. Under den senaste tiden synes dock en viss stagnation ha inträtt. Det är omöjligt att avgöra om denna är tillfällig eller kan beräknas fortfa. I de följande kostnadsberäkningarna har förutsatts ett oförändrat antal invalidpensionärer fram till år 1968.

Inkomstprövningen har f. n. den effekten att tilläggspensionen i genomsnitt utgår med omkring 95 % av maximalt belopp. Antages detta förhållande bestå den närmaste tiden framåt kan kostnaderna — fränsett de kommunala bostadstilläggen — budgetåren 1958/59 resp. 1960/61 med de maximibelopp som då skulle gälla beräknas till 310 resp. 390 miljoner kr. Skall de förhöjningar som förordats i fråga om ålderspensionerna efter år 1960 även gälla invalidpensionerna kan kostnaderna beräknas stiga med ca 20 miljoner kr vart och ett av de år då förhöjningarna skulle träda i kraft.

De kommunala bostadstilläggen

De kommunala bostadstilläggen (kbt) kan i januari 1956 beräknas ha uppgått till sammanlagt 223 miljoner kr och antalet kbt-mottagare till i runt tal 540 000. Den beräknade fördelningen av dessa allt efter beloppens storlek i 100-kronorsintervall och på olika kategorier av pensionstagare återges i avsnitt 9 i betänkandet. Trots de felaktigheter som kan vidlåda sifferuppgifterna i fråga torde de ändock vara tillräckligt noggranna för att ge ett ungefärligt mått på de kostnadsuppgifter som visat sig behövliga i detta sammanhang.

Enligt beredningens förslag skulle av den förhöjning som den 1 juli 1960 förordas ske av folkpensionen hälften avräknas på samtidigt utgående kbt. Sålunda skulle 350 kr avräknas för ensamstående och 205 kr för envar av två makar samt för änkepensionär. Man kan uppskatta antalet kbt som därigenom skulle helt bortfalla till omkring 240 000 om nämnda höjning hade skett i januari 1956.

Den kraftiga stegring av såväl antal som belopp som alltsedan 1954, då kbt infördes, kännetecknat utvecklingen av kbt har antagits fortsätta ehuru i något minskad takt. År 1959 kan kbt-beloppet med ledning härav beräknas ha stigit till omkring 270 miljoner kr och år 1960 till ca 275 miljoner kr. Den avräkning som

ovan nämnts kan sistnämnda år beräknas medföra att det sammanlagda kbt-beloppet minskar med omkring 155 miljoner kr, varvid alltså omkring 120 miljoner kr skulle kvarstå. Antages att därefter inte sker någon ansvällning av kbt annan än den som betingas av det ökade antalet ålderspensionärer kan man uppskatta att det kvarstående kbt-beloppet åren 1962, 1964, 1966 och 1968, under vilka år ytterligare avräkning skulle ske av de förhöjningar som då genomföres, skulle uppgå till resp. 100, 80, 70 och 60 miljoner kr. Då beredningen icke avsett att några förhöjningar skulle ske beträffande hustrutilläggen har det kbt-belopp som beräknats utgå till dessa förmåner, omkring 9 miljoner kr år 1960, förutsatts kvarstå oförändrat fränsett den ökning som härleder sig från det ökade antalet ålderspensionärer.

Den av beredningen föreslagna metoden att avdrag vid inkomstprövningen i första hand skall göras på kbt kan beräknas minska antalet utgående kbt med omkring 15 000 i nuvarande läge. Utöver det nyss berörda bortfallet av ca 240 000 kbt i samband med pensionshöjningen den 1 juli 1960 kan nämnda avdragsregel antagas medföra ett ytterligare bortfall av omkring 5 000 kbt.

Folkpensionsavgifterna

Folkpensionsavgift utgår f. n. med 2,5 % på den taxerade inkomsten för personer i avgiftspliktig ålder, dvs. 18—66 år. Avgift utgår ej om inkomsten understiger 1 200 kr för ogift eller för gifta makar sammanlagt. Vidare gäller ett maximum för ogift på 10 000 kr och för gifta makar på 20 000 kr sammanlagt. Ett bedömande av vilken verkan en ändring av dessa gränser har för det sammanlagda debiterade beloppet ställer sig ganska svårt, enär den tillgängliga statistiken rör sig med begreppet sammanräknad nettoinkomst och icke med taxerad inkomst. En annan svårighet är att inkomststatistiken inte skiljer på olika åldrar i förening med olika civilstånd. Härigenom uppkommande felaktigheter torde dock icke vara alltför betydande.

En höjning av den undre gränsen från 1 200 till 1 800 kr kan beräknas få till resultat att omkring 200 miljoner kr därigenom undandrages påföring av pensionsavgift. Denna siffra är mycket osäker dels av tidigare nämnda skäl, dels på grund av att skillnaden mellan taxerad inkomst och sammanräknad nettoinkomst här spelar relativt större roll än i övriga inkomstkikt. Vidare ligger i dessa inkomstlägen en stor del av pensionärerna, vilka inte är pliktiga att betala pensionsavgift.

Skulle ett bottenbelopp av 1 800 kr för varje avgiftspliktig helt undantagas från påföring av pensionsavgift kan summan av dessa bottenbelopp beräknas uppgå till omkring 5 800 miljoner kr. Om det undantagna bottenbeloppet fixeras till 1 200 kr blir nämnda summa ungefär 3 800 miljoner kr.

Om maximigränsen för ogifta höjes från 10 000 till 15 000 kr kan det ytterligare underlag för debiteringen av pensionsavgift som därigenom uppkommer beräknas till omkring 440 miljoner kr. Höjes gränsen ytterligare till 20 000 kr tillkommer ett underlag på omkring 120 miljoner kr.

Om maximigränsen för gifta sänkes från 20 000 till 15 000 kr, kan det sammanlagda inkomstbelopp som därigenom undandrages från debitering beräknas till omkring 1 000 miljoner kr.

Höjes den övre gränsen för såväl ogifta som gifta med 2 000 kr såsom kompensation för undantagande av ett motsvarande belopp i botten kan det inkomstbelopp som därigenom tillkommer som debiteringsunderlag beräknas till 600 miljoner kr om höjningen sker från 15 000 kr och till 250 miljoner kr om höjningen sker från 20 000 kr.

Ovanstående beräkningar grundar sig på skattetaxeringarna år 1955, dvs. på 1954 års inkomster.

Med ledning av uppgifter från riksräkenskapsverket om den väntade inkomstutvecklingen har underlaget för debiteringen av 1958 års pensionsavgifter, som uttages på 1957 års inkomster, beräknats uppgå till nära 26 miljarder kr och avgifterna med nuvarande uttag av 2,5 % uppskattats till sammanlagt 640 miljoner kr. Detta underlag skulle vid genomförande av den av beredningen föreslagna omläggningen av inkomstmaximum till 15 000 kr lika för en ogift och två gifta minska med omkring 0,6 miljard kr till ca 25 miljarder kr. Ett avgiftsuttag med 2,5, 4, 5 eller 6 % skulle sålunda ge resp. 625, 1 000, 1 250 och 1 500 miljoner kr i avgifter. Om man bibehåller avgiftsmaximum för gifta vid nuvarande 20 000 kr men i övrigt genomför beredningens förslag blir nyssnämnda underlag drygt 26 miljarder kr och avgifterna med de angivna uttagen i runda tal resp. 660, 1 050, 1 300 och 1 575 miljoner kr.

Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna

Kommunerna bidrager f. n. till de inkomstprövade folkpensionerna med en procentuell andel som står i relation till antalet skattekronor per innevånare det kalenderår under vilket pensionerna utbetalats. Andelen utgör i procent räknat 1,5 gånger skattekrontalet per innevånare när det gäller tilläggspensioner, hustrutillägg, änkepensioner (-bidrag), vårdtillägg och särskilda barnbidrag samt standardförhöjningar och indextillägg till dylika förmåner. För kommunala bostadstillägg är andelen 2 gånger skattekrontalet per innevånare. I båda fallen gäller ett maximum på 60 % dock med undantag för de särskilda barnbidragen där maximum är 50 %. För de kommunala bostadstilläggen är dessutom stipulerat ett minimum på 25 %.

Maximigränsen 60 % har uppnåtts i ett stort antal fall, givetvis i långt högre grad när det gäller kommunala bostadstillägg än beträffande övriga förmåner. Sålunda var i fråga om 1955 års kommunbidrag maximiprocenten 60 tillämplig för ungefär en tredjedel av tilläggspensionerna och därmed jämställda förmåner. I fråga om de kommunala bostadstilläggen var inte mindre än fyra femtedelar av det sammanlagda beloppet hänförliga till sådana kommuner där maximiprocenten gällde. Medelprocenten utgjorde år 1955 för tilläggspensioner m. m. 47,8, för särskilda barnbidrag 42,2 och för kommunala bostadstillägg 57,6.

Det är av det föregående klart att en förskjutning av skattekrontalet uppåt eller nedåt har en tämligen begränsad verkan på dessa procentsatser. Ett närmare studium av dessa förändringar leder till följande resultat.

Tabell 3.

Ändring i skattekrontalet i förhållande till 1955 års tal	Ungefärlig bidragsprocent beträffande	
	tilläggspensioner m. m.	kommunala bostadstillägg
— 20 %	41,6	54,9
— 15 %	43,3	55,8
— 10 %	44,9	56,5
— 5 %	46,4	57,1
0	47,8	57,6
5 %	49,1	58,0
10 %	50,3	58,4
15 %	51,3	58,7
20 %	52,3	59,0

De kostnader till vilka kommunerna skall bidra för år 1957 — med det i februari nytillkomna indextillägget — beräknas utgöra 347 miljoner kr i tilläggs-pensioner, hustrutillägg, änkepensioner (-bidrag), vårdtillägg och särskilda barnbidrag samt 248 miljoner kr i kommunala bostadstillägg. Kommunernas bidrag skulle sålunda — om 1955 års procentsatser antages gälla — uppgå till $0,478 \cdot 347 + 0,576 \cdot 248 = 309$ miljoner kr. Räknar man med en inkomstökning från 1955 till 1957 på omkring 14 %, skulle bidraget enligt tabellen ovan kunna beräknas till $0,511 \cdot 347 + 0,586 \cdot 248 = 323$ miljoner kr.

Det må anmärkas, att de särskilda barnbidragen vid dessa beräkningar behandlats såsom tillhörande gruppen av tilläggs-pensioner och i kommunbidrags-hänseende likställda förmåner, en förenkling som emellertid endast mycket obetydligt påverkar beräkningsresultaten.

Den väntade ortsavdragsreformen, som enligt det av 1956 års kommunalskatte-revision föreslagna alternativet (D) beräknas medföra en minskning av antalet skatte-kronor med 13,7 %, skulle sålunda, om den hade varit genomförd 1955, haft till följd att kommunernas bidrag minskat till $0,437 \cdot 347 + 0,560 \cdot 248 = 291$ miljoner kr eller 18 miljoner kr mindre än det bidrag som eljest skulle utgått för 1957.

En standardhöjning år 1958 med 150 kr till ensamstående och 120 kr till övriga skulle medföra en ökning av kommunernas bidrag med omkring 13 miljoner kr. Undantages hustrutilläggen från denna standardhöjning minskas nyssnämnda be-lopp till 11 miljoner kr.

Efter de av beredningen förordade höjningarna och ändrade inkomstprövnings-reglerna den 1 juli 1960 skulle underlaget för kommunernas bidrag förändras på följande sätt. De kommunala bostadstilläggen väntas nedgå till omkring 120 mil-joner kr om året. Tilläggs-pensioner m. m. beräknas stiga till 360 miljoner kr. Hustrutilläggen ökar till 50 miljoner kr. Barntilläggen beräknas till 12 miljoner kr. Till kostnaderna för de nya änke-, änklings- och barnpensionerna skulle kom-munerna inte bidra. Maximiprocenten beträffande de kommunala bostads-tilläggen har av beredningen föreslagits höjd till 80 %. Medelprocenten kan med anledning härav väntas stiga från 58 till 72 %. Med hänsyn till avräkningen på de kommunala bostadstilläggen torde emellertid dessa komma att i större relativ utsträckning än tidigare utgå i de största städerna, varför medelprocenten kan tänkas öka till omkring 75.

Kommunernas bidrag år 1961 kan följaktligen — om 1957 års inkomstläge antages oförändrat kvarstå år 1961 samt om ingen hänsyn tages till ortsavdrags-reformen — beräknas uppgå till $0,511 \cdot 422 + 0,750 \cdot 120 = 306$ miljoner kr. Tages hänsyn till ortsavdragsreformen kan kommunbidraget väntas nedgå med 18 mil-joner kr till 288 miljoner kr.

Med de nuvarande maximireglerna och utan hänsyn till ortsavdragsreformen skulle kommunernas bidrag år 1961 kunna uppskattas till 286 miljoner kr räknat efter inkomstläget år 1957.

Under antagande av att de av beredningen förordade höjningarna av ålders-pensionerna under åren 1962, 1964, 1966 och 1968 även gäller invalidpensio-nerna, att kommunbidraget till de kommunala bostadstilläggen maximeras till 80 %, att inkomstläget förblir oförändrat lika med år 1957 samt att hänsyn inte tas till ortsavdragsreformen kan kommunernas bidrag beräknas uppgå till om-kring 300 miljoner kr per år under perioden 1962—1969 med variationer om 2 å 3 miljoner kr mellan de olika åren. Att kommunbidraget sålunda kommer att förbli tämligen konstant sammanhänger med att bidraget till de höjda invalid-pensionerna motväges av den sänkning av bidraget, som föranledes av avräk-ningen på bostadstilläggen.

Författningsreglerad påbyggnad av bottenpensioneringen

Efterföljande kostnadsundersökningar tar endast sikte på den obligatoriska tilläggs-pensioneringen (avsnitten 17—26). Den i avsnitt 27 behandlade kompletterande frivilliga tilläggs-pensioneringen har inte med den allmänna utformning som förslaget erhållit i denna del kunnat göras till föremål för kostnadsberäkningar och har för övrigt inte föranlett bedömande ur försäkringsteknisk synpunkt från vår sida.

Inkomstfördelningen för löntagare

Såsom pensionsgrundande inkomst har beredningen förordat det skattemässiga begreppet inkomst av tjänst dock med undantagande av pension, livränta, undantagsförmån och periodiskt understöd. Då den officiella skattetaxeringsstatistikens

Tabell 4.

Män		Åldersgrupper						Summa
Sjuk-penn.-klass	Inkomst av tjänst	16—19	20—29	30—39	40—49	50—59	60—66	
2	1 800— 2 400	11 062	8 133	3 446	3 305	4 027	3 618	33 591
3	2 400— 3 000	14 086	10 033	4 216	4 011	4 383	3 453	40 182
4	3 000— 3 600	17 119	11 948	5 128	4 780	5 019	3 624	47 618
5	3 600— 4 200	18 019	14 255	5 748	5 284	5 178	3 520	52 004
6	4 200— 5 000	17 655	21 097	8 229	7 314	7 268	4 734	66 297
7	5 000— 5 800	13 225	26 755	11 488	10 097	9 563	5 916	77 044
8	5 800— 6 800	10 426	39 459	20 638	18 588	17 811	9 902	116 824
9	6 800— 8 400	9 036	85 336	64 751	56 836	49 273	22 237	287 469
10	8 400—10 200	2 985	95 773	121 773	103 698	76 093	26 315	426 637
11	10 200—12 000	460	38 676	86 205	74 494	47 539	13 582	260 956
12	12 000—14 000	146	17 924	49 025	43 678	26 392	7 659	144 824
13	14 000—	43	11 051	61 784	65 228	43 737	15 019	196 862
Summa		114 262	380 440	442 431	397 313	296 283	119 579	1 750 308

Kvinnor		Åldersgrupper						Summa
Sjuk-penn.-klass	Inkomst av tjänst	16—19	20—29	30—39	40—49	50—59	60—66	
2	1 800— 2 400	11 876	11 736	12 491	14 795	12 028	4 747	67 673
3	2 400— 3 000	13 925	12 088	10 673	13 396	10 477	3 686	64 245
4	3 000— 3 600	15 769	13 589	10 393	12 763	9 354	2 967	64 835
5	3 600— 4 200	13 401	15 383	10 054	11 289	8 629	2 653	61 409
6	4 200— 5 000	12 716	21 269	12 656	13 878	10 264	3 203	73 986
7	5 000— 5 800	8 016	26 990	14 329	14 753	10 527	3 314	77 929
8	5 800— 6 800	8 840	37 936	19 487	18 943	12 741	3 369	101 316
9	6 800— 8 400	2 965	47 135	29 977	25 414	16 262	3 456	125 209
10	8 400—10 200	373	24 716	24 937	17 447	12 233	2 001	81 707
11	10 200—12 000	25	6 621	10 582	10 211	9 283	1 353	38 075
12	12 000—14 000	7	2 199	3 670	3 957	4 274	835	14 942
13	14 000—	4	746	2 970	4 330	4 901	1 509	14 460
Summa		87 917	220 408	162 219	161 176	120 973	33 093	785 786

siffror för anställdas inkomster omfattar samtliga inkomstslag, torde den vara mindre lämplig som underlag för beräkningar rörande pensionsgrundande inkomster. I stället har använts en inom riks försäkringsanstalten upprättad sammanställning, som utvisar fördelningen av medlemmarna i de allmänna sjukkassorna i olika sjukpenningklasser efter storleken av årsinkomsten av tjänst. Till grund för detta material ligger i stort sett samma inkomstslag som förordas bli pensionsgrundande. Sammanställningen avser förhållandena år 1955. Ett utdrag av sammanställningen återges i tabell 4. Det kan nämnas, att de redovisade inkomstbeloppen möjligen ligger något lägre än de faktiska.

En bearbetning av ovanstående siffror, varvid uppskattningar av inkomstbeloppens fördelning ovanför 14 000 kr erhållits med hjälp av Paretos formel, har gett följande resultat.

Tabell 5.

Löntagare med inkomster över 3 000 kr			
Åldersgrupper	Antal	Totalt inkomstbelopp miljoner kr	Inkomstbelopp över 3 000 kr men under 30 000 kr miljoner kr
Män			
16—19.....	89 114	446	179
20—29.....	362 274	2 957	1 870
30—39.....	434 769	4 655	3 315
40—49.....	389 997	4 332	3 095
50—59.....	287 873	3 090	2 164
60—66.....	112 508	1 139	766
Summa	1 676 535	16 619	11 389
Kvinnor			
16—19.....	62 116	285	99
20—29.....	196 584	1 282	692
30—39.....	139 055	1 003	586
40—49.....	132 985	945	544
50—59.....	98 468	734	437
60—66.....	24 660	176	99
Summa	653 868	4 425	2 457

Beräkning av pensionskostnaderna

Kostnadsberäkningarna har till att börja med gjorts under förutsättning av konstant penningvärde och konstant lönenivå. Beträffande uträknandet av tilläggs-pensionen i det individuella fallet hänvisas till betänkandets avsnitt 20. Där framgår bl. a. att pensionens beräkning sker på olika sätt beroende på om den genomsnittliga löneinkomsten understiger eller överstiger 8 000 kr. Man har alltså tre inkomstgränser att ta hänsyn till vid pensionens beräkning, nämligen nämnda gräns av 8 000 kr samt minimi- och maximigränserna för den pensionsgrundande inkomsten av 3 000 resp. 30 000 kr.

Med hjälp av uppgifterna i tabellerna 4 och 5 kan följande sammanställning uppgöras.

Tabell 6.

Inkomster	Antal inkomstagare	Inkomstsummor i miljoner kr för inkomstskiktet			
		under 3 000 kr	3 000—8 000 kr	8 000—30 000 kr	över 30 000 kr
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mellan 3 000 och 8 000 kr.....	1 041 400	3 124	2 795	—	—
Mellan 8 000 och 30 000 kr.....	1 273 500	3 820	6 367	4 264	—
Över 30 000 kr.....	15 500	47	78	342	207

Beloppen i kol. (4) och (5) blir pensionsgrundande. Summan av dessa belopp utgör 13 846 miljoner kr. Den genomsnittliga tilläggs pensionsprocenten kan beräknas med ledning av följande antaganden. De löner som ingår i nyssnämnda summa anses utgöra medellöneinkomster som åtnjutits under så lång tid som erfordras för att full tilläggs pension skall utgå. Summan av de tilläggs pensioner som skulle belöpa på dessa inkomster uppgår till 7 615 miljoner kr, vilket belopp uträknats sålunda.

Tilläggs pension utgår med 50 % på beloppet 2 795 miljoner kr i kol. (4) eller med 1 398 miljoner kr. Beloppen på de två nedre raderna i kol. (3)—(5) eller sammanlagt 14 918 miljoner kr ligger till grund för beräkning av tilläggs pension enligt 65-procentregeln. För att komma fram till summan av de tilläggs pensioner som belöper på dessa inkomster skall beloppet 14 918 miljoner kr multipliceras med 0,65, varefter produkten minskas med ett belopp motsvarande bottenpensionen 2 700 kr för envar här avsedd inkomstagare. Totalbeloppet av dessa tilläggs pensioner blir därvid 6 217 miljoner kr. Summan av tilläggs pensionerna enligt de båda reglerna blir sålunda $(1\,398 + 6\,217 =)$ 7 615 miljoner kr. I förhållande till summan av de pensionsgrundande inkomsterna utgör detta belopp 55,0 %, vilket sålunda utgör den genomsnittliga tilläggs pensionsprocenten.

Årskostnaderna för åldringarnas tilläggs pensioner vid en viss tidpunkt har i princip uträknats enligt följande linjer.

1. Den under ett år intjänade sammanlagda pensionsgrundande lönesumman för samtliga löntagare i en viss årskull anses medföra en årspensionsrätt uppgående till en viss kvotdel av 55 % av lönesumman. Denna kvotdel utgör 1/20 för den som vid pensionssystemets start (den 1 januari 1960) på grund av sin ålder har möjlighet att förvärva pensionspoäng för högst 20 år och för yngre personer ett successivt minskande tal.

2. Dessa årspensionsrätter multipliceras med de l_x -kvoter som motsvarar sannolikheterna för de försäkrade att leva det år beräkningarna avser. Kvarlevandetalen l_x har hämtats från den dödlighetstabell L 55 för män som f. n. användes av livförsäkringsbolagen vid försäkring för livsfall.

3. Den procentuella andelen löntagare i en viss åldersgrupp har ansetts vara oförändrad under hela den betraktade tiden fram till 1990. Den för de närmaste decennierna alltmåra ökande befolkningen i de högre aktiva åldrarna har alltså ansetts föra med sig ett i samma proportion ökat antal löntagare.

Till det ovanstående må följande påpekanden göras.

Räkneschemat ovan tar ingen hänsyn till »de 15 bästa åren». Denna regel har ju heller ingen betydelse under de första 15 åren. Fram till år 1990 torde där efter dess inverkan på totalkostnaderna vara mycket måttlig och helt falla inom felmarginalen i övrigt. Regeln om viss reducering av pensionen därest inte 15 års

pensionspoäng förvärvat efter 40 års ålder är praktiskt taget betydelselös i detta sammanhang.

Däremot är ett annat förhållande förtjänt av något större uppmärksamhet. Här har räknats med att varje års inkomst ger en viss årspensionsrätt beräknad så som om medellönen vore oförändrat lika med denna inkomst. Detta ger ibland något för höga värden på tilläggs pensionen. Den som under de 15 bästa åren har inkomster såväl över som under 8 000 kr får nämligen mindre i pension än medeltalet av de pensionsbelopp, som erhöles om pension uträknades för varje år med årets inkomst som antagen medellöneinkomst. Som ett exempel kan nämnas att om en löntagare under 5 år har 10 000 kr och under 10 år 7 000 kr i inkomst eller i medeltal under dessa 15 bästa år 8 000 kr får han — om han har rätt till full tilläggs pension — precis 50 % av $(8\,000 - 3\,000 =) 5\,000$ eller 2 500 kr i pension. Han har sålunda intet utbyte av den högre procentuella andel av den pensionsgrundande inkomsten som inkomstären med 10 000 kr annars skulle berättiga honom till.

Till sist må anmärkas att ingen hänsyn har tagits till den 3-åriga karenstiden. Det gäller även här tämligen små belopp.

Resultatet av räkningarna framgår av följande tablå.

Kostnader för tilläggs pensioner till åldringar

År	Miljoner kr
1965.	45
1970.	200
1975.	495
1980.	920
1985.	1 340
1990.	1 700

Kostnaderna för invalid- och familjepensioneringen har beräknats med ledning av vissa schematiska relationstal i förhållande till ovanstående kostnader för ålderspensionerna. Därvid har tillämpats samma fördelning mellan dessa kostnader som pensionsutredningen redovisar i sitt slutbetänkande (sid. 208).

Följande resultat har erhållits.

Tilläggs pensioneringens totalkostnader vid 1955 års inkomstnivå

År	Miljoner kr
1965.	140
1970.	450
1975.	900
1980.	1 450
1985.	2 000
1990.	2 500

Ovanstående kostnader har som tidigare nämnts baserats på 1955 års inkomstförhållanden såsom de avspeglade sig i sjukförsäkringsstatistiken. Beräknar man att inkomsterna år 1956 i genomsnitt ligger ca 7 % över 1955 års innebär detta att den sammanlagda pensionsgrundande inkomsten kan uppskattas ha ökat med omkring 9 %. Då den pensionsgrundande löneinkomsten år 1955 antogs vara 13,8 miljarder kr skulle den alltså för år 1956 kunna uppskattas till ca 15 miljarder kr (den totala lönesumman för år 1956 har beräknats till 22,5 miljarder kr).

Kostnaderna för tilläggs pensioneringen skulle sålunda — om 1956 års inkomstförhållanden bleve bestående — kunna uppskattas till följande belopp.

Tilläggs pensioneringens totalkostnader vid 1956 års inkomstnivå

År	Miljoner kr
1965.....	150
1970.....	500
1975.....	1 000
1980.....	1 600
1985.....	2 200
1990.....	2 800

Vid beräkning av kostnaderna för tilläggs pensioneringen vid stigande reallöne nivå har förutsatts att basbeloppet 3 000 kr är oförändrat eftersom penningvärdet antages konstant. Den andel av de totala löneinkomsterna som är pensionsgrundande stiger sålunda i snabbare takt än inkomsterna totalt. I nedanstående tablå anges den pensionsgrundande inkomstens storlek vid en reallöneökning om 1 %, 1½ %, 2 % resp. 3 % om året.

Pensionsgrundande löneinkomst i miljarder kr

År	Reallöneökning			
	1 %	1½ %	2 %	3 %
1956.....	15,0	15,0	15,0	15,0
1960.....	15,9	16,4	16,9	17,8
1965.....	17,1	18,2	19,4	21,9
1970.....	18,4	20,2	22,2	26,5
1975.....	19,7	22,4	25,3	32,0
1980.....	21,1	24,7	28,7	38,2
1985.....	22,5	27,1	32,4	45,5
1990.....	24,1	29,8	36,6	54,0

Kostnaderna för tilläggs pensionerna ökar givetvis inte i samma proportioner. Dels beräknas pensionen på en medellön och dels utgör den sammanlagda summan av utgående pensioner en blandning av pensioner som beviljats under olika år. Den förstnämnda omständigheten kan grovt räknat antagas reducera ökningen till hälften och den senare reducera den kvarstående ökningen med ytterligare en tredjedel. Resultatet belyses i följande tablå.

Tilläggs pensioneringens totalkostnader i miljoner kr vid en reallöneökning av

År	1 %	1½ %	2 %	3 %
1965.....	170	180	190	200
1970.....	550	600	650	700
1975.....	1 100	1 200	1 300	1 400
1980.....	1 850	2 000	2 200	2 500
1985.....	2 700	2 900	3 200	3 800
1990.....	3 400	3 800	4 300	5 100

Vad slutligen fondberäkningarna beträffar må hänvisas till avsnitt 25.

Påbyggnad av folkpensioneringen genom frivillig pensionsförsäkring

Grunderna för de överslagsmässiga beräkningar, som verkställts rörande avgifterna för frivillig tilläggs pension från det i avd. IV skisserade pensions systemet, framgår av framställningen i nämnda avdelning. De grovt uppskattade kostnaderna för invalid- och familjepensioner har på motsvarande sätt som beträffande den i avd. III angivna obligatoriska tilläggs pensioneringen beräknats med utgångspunkt från de schematiska relationstal, som pensionsutredningen redo-

visar i sitt slutbetänkande (sid. 208). Det bör nämnas, att det med den allmänna utformning som det i avd. IV föreslagna alternativet erhållit svårligen låter sig bedöma i vilken omfattning pensionerna inom detta system kan hållas värdebeständiga. Vidare må framhållas, att den metod som föreslagits för finansieringen av de av övergångsbestämmelserna föranledda merkostnaderna (se Övergångstid under avsnitt 32) icke kan anses godtagbar ur strängt försäkringsteknisk synpunkt.

Slutligen må allmänt anmärkas, att i denna bilaga samt i betänkandet i övrigt lämnade sifferuppgifter i vissa fall är grovt uppskattade, vilket emellertid i detta sammanhang ansetts kunna försvaras med hänsyn till betänkandets principiella karaktär.

Ake Kjellström

Gösta Skogsberg

P. M. av 1951 års pensionsutredning rörande vissa samordningsfrågor

I

Principiella synpunkter på frågan om samordning av personalpensionering och obligatorisk pensionering

I skilda sammanhang har i anslutning till att sociallagstiftning införts eller förbättrats inställt sig frågan vad som i fortsättningen skall gälla för sådana grupper, som redan i mindre, lika stor eller större utsträckning tillerkänts motsvarande förmåner inom ramen för sitt anställningsförhållande. Så har varit fallet i samband med tillkomsten av allmän arbetstidslagstiftning, allmän semesterlagstiftning, sjukpenning- och sjukvårdsförsäkring, yrkesskadeförsäkring och folkpensionering. Likartade frågor har uppkommit, då förmånerna inom redan införd sociallagstiftning höjts, exempelvis vid övergången till treveckorssemester och vid folkpensionshöjningar. Detsamma måste bli fallet i samband med en framtida utbyggnad av den obligatoriska pensioneringen, och detta gäller oavsett om denna därvid blir av ungefär samma typ som nuvarande folkpensionering eller den utformas mera i analogi med den hittillsvarande personalpensioneringen.

Sådan sociallagstiftning, som inneburit ett åläggande för arbetsgivarna att själva direkt bereda sina anställda vissa förmåner, exempelvis semester, har varit klart utformad som minimilagstiftning. Detta hade inte i och för sig behövt utesluta att mellan anställda och arbetsgivare kunnat uppkomma diskussioner om en utökning av de tidigare förmånerna med de nya förmånerna. I dessa fall synes emellertid någon större meningsskiljaktighet inte ha rått om att man inte utan vidare kan bibehålla den redan erhållna personalförmånen och sammanlagga den med den förmån som sociallagstiftningen påbjuder. Detta kan till en del ha berott på att en sådan sammanläggning ansetts leda till mindre rimliga resultat. Även bortsett härifrån synes man emellertid allmänt ha accepterat, att en dylik sociallagstiftning i realiteten endast skall fungera som en skyddslagstiftning genom vilken förmånerna i det ifrågavarande avseendet i förekommande fall bringas upp till den nivå, som framgår av lagstiftningen. Man har m. a. o. varit beredd att acceptera, att sociallagstiftningen i och för sig medför en förbättring för vissa grupper utan motsvarande förbättring för andra, vilket självfallet inte behöver utesluta, att mellan arbetsgivare och anställda kunnat uppkomma frågor om ändringar i det ena eller andra avseendet beträffande anställningsförmånerna. I samband med sociallagstiftning av ifrågavarande slag har emellertid brukat uttalas, att denna inte bör medföra absolut försämring i den totala förmånsnivån, där denna nivå redan varit högre än den, som följer av lagstiftningen. Man har sålunda erhållit en riktpunkt bestämd av två minimiregler: å ena sidan lagstiftningens och å andra sidan de tidigare personalförmånernas.

Anm. 1951 års pensionsutredning, vars uppgifter gäller den statliga och statsunderstödda personalpensioneringen, står under ordförandeskap av expeditionschefen F. C. W. Ericson och har i övrigt följande sammansättning: ombudsmannen i Statstjänarkartellen C. Bladh, riksdagsmannen H. L. Gustafsson, statskommisariern K. E. Jerdenius, direktören i statens pensionsanstalt T. B. Kjellén, riksdagsmannen N. H. Th. Larsson, grosshandlaren E. Nordkvist och förste ombudsmannen i Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund S. O. Schärman.

Vid sådan sociallagstiftning, som gått ut på att bereda de anställda vissa förmåner genom socialförsäkring, har däremot förhållandet mellan lagstiftningsförmåner och redan tillerkända personalförmåner visat sig vara en fråga, som är föremål för stora meningsskiljaktigheter. En dylik sociallagstiftning kommer enligt sakens natur inte, i varje fall inte lika klart som den i det föregående berörda, att bli formulerad så, att den allmänt uppfattas som en lagstiftning om vissa minimiförmåner. Vid ett ytligt betraktande kan det under sådana förhållanden ligga nära till hands att anse, att de redan erhållna personalförmåner och sociallagstiftningens förmåner inte har något egentligt samband. En sådan uppfattning, som visat sig lätt kunna leda till slutsatsen att personalförmåner skall bestå oförändrade och sammanläggas med sociallagstiftningens förmåner, hävdas också ofta inte bara av de berörda förmånstagarna utan även av andra.

Till en början bör emellertid observeras, att några motiv till sammanläggning av tidigare personalförmåner med socialförsäkringens förmåner inte torde kunna härledas ur själva socialförsäkringen, som ju enbart anger att dess förmåner skall utgå. I samband med att en socialförsäkring införts eller förbättrats har från lagstiftarens sida brukat deklarerats, att enligt hans mening anledning saknas att ta socialförsäkringen till intäkt för att genomföra någon försämring av de totala förmånerna. Några deklARATIONER har däremot inte i sådant sammanhang brukat göras om att det efter socialförsäkringens införande eller förbättrande är rimligt att höja förmånsnivåer, som redan ligger över socialförsäkringens, något som skulle bli fallet vid en sammanläggning av de tidigare personalförmåner med socialförsäkringsförmåner. Ur lagstiftningens synpunkt måste det ju te sig så, att om socialförsäkringen syftar till en relativ förbättring av ett visst slags förmåner för grupper, som av den ena eller andra anledningen kommit att sacka efter i utvecklingen, detta mål inte skulle uppnås, därest lagstiftningen leder till att andra grupper i motsvarande utsträckning flyttar fram sina positioner beträffande förmåner av samma slag. I det anförda ligger, att sociallagstiftningen får anses utgöra en skyddslagstiftning också i de fall, där för de sociala förmånernas realiserande behöver anlitas utvägen med socialförsäkring. Härav får dock inte dragas slutsatsen, att sociallagstiftningen syftar till att utgöra något slags maximilagstiftning.

Med en sådan grundsyn på förhållandet mellan socialförsäkringsförmåner och tidigare erhållna personalförmåner är det förenligt, att man obunden av hänsyn till socialförsäkringen får mellan arbetsgivare och anställda ta ställning till huruvida socialförsäkringen enbart skall få den konsekvensen, att vissa förmåner, som tidigare lämnats av arbetsgivaren, i fortsättningen skall utgå från socialförsäkringen, eller skäl finnes för att den nya totala förmånsnivån skall bli en annan än den tidigare. Vad beträffar frågan om sammanläggning av tidigare personalförmåner med socialförsäkringens förmåner kan man, vilken inställning man än i övrigt har till hithörande frågor, inte bortse från den effekt, som skulle uppkomma genom en sammanläggning. Man kan inte komma ifrån det faktum, att resultatet skulle bli ett totalt förmånssystem med ett innehåll, som motsvarar de två förmånssystemen tillsammans, och det måste då ligga utomordentligt nära till hands att fråga sig, om detta totala förmånssystem är ändamålsenligt och acceptabelt. Anligger på det totala förmånssystem, som skulle uppstå vid sammanläggning av förmåner från två håll, liknande synpunkter som vid tillskapandet av ett enhetligt uppbyggt förmånssystem, måste den primära frågan vara, huruvida en sammanläggning skulle medföra att förmåner utginge i de fall och med de belopp som kunde anses svara mot en rationell målsättning. Det förefaller tydligt, att man inte kan utan en närmare undersökning lämna ett generellt giltigt svar på frågan, om

fog finnes eller inte finnes för sammanläggning. Det är inte i och för sig otänkbart att en sådan skulle medföra en förmånsnivå, som ur olika synpunkter kan anses tillfredsställande, men det är också väl tänkbart, att den skulle medföra en förmånsnivå, som framstår som olämplig eller helt orimlig i och för sig eller med hänsyn till föreliggande resurser. Vid en och samma socialförmån kan svaret tydligen bli helt olika alltefter den tidigare personalförmånens storlek, så att sammanläggning skulle kunna anses försvarlig inom en arbetsgivares men inte inom en annan arbetsgivares område. Vid en och samma personalförmån kan på motsvarande sätt svaret bli olika alltefter socialförmånens storlek, så att sammanläggning kan vara acceptabel då en sociallagstiftning med vissa förmåner införes men inte sedan lagstiftningen byggts ut att ge större förmåner. Vid sidan om sådana »resultatsynpunkter» bör emellertid även vissa andra synpunkter beaktas. Det är nämligen väl tänkbart, att andra lösningar än sådana, som innebär att de tidigare personalförmånerna sammanlägges med socialförsäkringens förmåner, dels blir administrativt komplicerade, dels blir så beskaffade, att de kan ge upphov till visst missnöje och alltså bli ur psykologisk synpunkt olämpliga, och dels kan ge upphov till komplikationer ur finansieringsteknisk synpunkt; sådana konsekvenser kan i själva verket lätt uppkomma, om det förutsättes att de totala förmånerna inte skall bli lägre än de tidigare personalförmånerna och inte heller lägre än sociallagstiftningens förmåner. Det förefaller likväl svårt att av det skälet, att andra lösningar kan vara olämpliga ur de berörda synpunkterna, acceptera en förmånsnivå, som man anser vara olämplig eller rentav orimlig.

Vad beträffar den nu aktuella frågan om förbättring i en eller annan form av den obligatoriska pensioneringen har i anslutning till den allmänna diskussionen i ämnet rått enighet om att den inte får ha till konsekvens att grupper med redan befintlig pensionering, som ger bättre förmåner än den obligatoriska pensioneringen, skall få sänkt pensionsstandard. Uttalandena härom innebär, att summan av de nya förmånerna inte skall få understiga summan av de hittillsvarande. Syftet är alltså inte, att de befintliga personalpensionerna i sin helhet skall skyddas, men väl att de inte skall få minskas med mer än som svarar mot de inträdande ökningarna i socialförsäkringsförmånerna. Med hänsyn till de meningsskiljaktigheter, som i andra sammanhang framkommit beträffande förhållandet mellan förmåner på grund av socialförsäkring och tidigare existerande personalförmåner, synes det 1951 års pensionsutredning angeläget, att den nyss angivna avsikten på ett fullt tydligt sätt klargöres även vid den blivande lagstiftningen om utbyggnad av pensioneringen. Uttalanden av sådan innebörd får självfallet inte uppfattas så, att de skulle avse att förhindra i och för sig önskvärda ändringar i sociala anordningar inom ramen för anställningsförhållandet. Sådana ändringar kan ju tänkas vara önskvärda oberoende av sociallagstiftningen. Inte heller bör uttalandena förhindra en tillfredsställande reglering av sådana frågor om kompensation för ökad belastning på de anställda, som kan uppkomma till följd av en socialförsäkring. Det måste vara förklarligt, att grupper, som kommit att ligga före andra i fråga om sociala förmåner kanske genom att satsa mera på dessa än på andra anställningsförmåner, inte är beredda att uppe sitt försteg därvidlag utan att påyrka kompensation i andra hänseenden. Om förhållandet är det nu antydda och dessa grupper i fråga om kontant lön är mindre förmånligt behandlade än de grupper, som får sina sociala förmåner relativt sett förbättrade, så måste det, i varje fall sett på längre sikt, av hänsyn till rekryteringen komma att framstå som ett direkt intresse även för arbetsgivarna att vid en utjämning i fråga om de sociala förmånerna anpassa lönenivåerna efter de nya förutsättningarna. Dessa spørsmål är emellertid lönefrågor, som utredningen ansett sig inte ha att ingå på.

Beträffande grupper med redan ordnad pensionering bör i förevarande sammanhang den allmänna riktpunkten i fråga om den totala förmånsnivån i enlighet med vad nu anförts vara, att denna förmånsnivå inte skall bli sämre än å ena sidan vad som följer av den blivande sociallagstiftningen och å andra sidan de dispositioner, som redan genomförts inom ramen för anställningsförhållandet. Det bör dock observeras, att en dylik dubbel målsättning i praktiken kan leda till en viss genomsnittlig förbättring av de före socialförsäkringsreformen gällande förmånerna, exempelvis om socialförsäkringen på vissa punkter skulle komma att fylla ut luckor i det tidigare förmånssystemet.

Det är emellertid inte tillräckligt att i samband med en sociallagstiftning göres vissa rekommendationer i fråga om relationen mellan tidigare personalförmåner och lagstiftningsförmånerna. Man måste också undersöka vilka tekniska möjligheter som kan finnas att uppnå det åsyftade resultatet. Det är befogat att lagstiftaren granskar de tekniska frågor, som anknyter till en *samordning* av personalförmåner och lagstiftningsförmåner, inte minst därför att frågorna delvis innefattar ett val mellan särskilda åtgärder i fråga om å ena sidan lagstiftningsförmånerna och å andra sidan personalförmånerna.

Vid den tekniska granskning av metoder för samordning av nuvarande personalförmåner och förmåner på grund av obligatorisk pensionering, som 1951 års pensionsutredning i det följande ingår på, har utredningen av praktiska skäl i fråga om personalpensioneringen utgått från de nu tillämpade förmånssystemen. Självfallet tar utredningen inte därmed ställning till frågorna om ändring i dessa system av andra anledningar än som sammanhänger med utbyggandet av den obligatoriska pensioneringen.

II

Teknisk granskning av samordningsfrågorna

1. Översikt över olika samordningsmetoder

En åtgärd i syfte att samordna tidigare befintlig personalpensionering och obligatorisk pensionering kan tänkas beröra endera förmånen totalt, vilket skulle innebära antingen avveckling av personalpensioneringen eller ett undantagande från den obligatoriska pensioneringen. I sistnämnda fall kan förutom ett formligt undantagande ifrågakomma ett formellt inordnande men med rätt för arbetsgivaren att övertaga socialförmånen, att »inträda» i rätten till denna. Från ett sådant reellt arbetsgivarinträde bör skiljas en anordning som enbart innebär att den obligatoriska pensionen utbetalas via arbetsgivaren eller en av denne anlitad pensionsinrättning.

En samordningsåtgärd kan vidare tänkas beröra endera förmånen enbart partiellt, d. v. s. innebära, att både personalpension och obligatorisk pension tillkommer vederbörande men att endera pensionen begränsas. Personalförmånen kan begränsas antingen genom att dess förmånssystem omarbetas på sådant sätt, att den förmån som framgår av det ändrade systemet utan vidare kan sammanläggas med den obligatoriska pensionen och alltså blir en ren nettoförmån, eller genom att pensionssystemet förses med en föreskrift om att pensionen skall vid »sammanträffande» med obligatorisk pension reduceras. I sistnämnda fall kan föreskriften tänkas gå ut på antingen en schablonmässig reduktion utan individuell jämförelse med socialförmånens belopp eller en reduktion med hänsyn till i det särskilda fallet förekommande obligatorisk pensions belopp, så att personalpen-

sionssystemet blir ett bruttosystem, som lämnar garanti för uppnående av minst de förmåner, som angives i detsamma. Även om det i och för sig vore tänkbart att tillämpa en samordningsmetod, som innebär att den obligatoriska pensionen beröres enbart partiellt, synes det vara förenat med sådana svårigheter att begränsa eller »inkomstpröva» obligatorisk pension med hänsyn till personalpension, att man inte torde ha att räkna med att samordningen mera allmänt kan byggas på en sådan metod.

De samordningsmetoder, mellan vilka valet får stå, torde alltså vara följande.

A. Samordning på personalpensionssidan, normal tillämpning av den obligatoriska pensioneringen.

1. Personalpensionen avvecklas (*avvecklingslinjen*).
2. Personalpensionen begränsas genom sådan omarbetning av förmånssystemet, att den nya förmånen utan vidare kan sammanläggas med den obligatoriska pensionen och rent formellt kommer att framstå som en med denna inte samordnad förmån (*nettometoden*).
3. Personalpensionen begränsas genom införandet av en föreskrift om schablonmässig reduktion av densamma vid sammanträffande med obligatorisk pension (*schablonmetoden*).
4. Personalpensionen begränsas genom införandet av en föreskrift om att den vid sammanträffande med obligatorisk pension skall reduceras med ett efter denna individuellt anpassat belopp (*bruttometoden*).

B. Samordning på den obligatoriska pensioneringens sida, personalpensionering i oförändrad utsträckning.

1. Undantagande sker från obligatorisk pensionering (*undantagslinjen*).
2. Inordnande sker formellt under den obligatoriska pensioneringen men vederbörande undantages från dennas förmåner genom att arbetsgivaren får tillgodöra sig den obligatoriska pensionen (*linjen med arbetsgivarinträde*).

Till de metoder, som innebär att personalpension och obligatorisk pension skall utgå jämsides, anknyter dessutom frågan om en samordning i formell mening, innebärande gemensam utbetalning av personalpensionen och den obligatoriska pensionen.

2. Huvuddragen av viss nuvarande personalpensionering. Viktigare olikheter mellan sådan pensionering och obligatorisk pensionering

Situationen i den nu föreliggande samordningsfrågan är på ett avgörande sätt präglad av att inom vissa områden sedan länge funnits en väl utvecklad personalpensionering. Läget är ett annat än om det nu gällt att ta ställning till om och på vad sätt man borde bygga upp en personalpensionering såsom komplement till en redan befintlig pensionering av sådant slag som nu avses skola tillskapas i en eller annan form. För att i nuvarande faktiska läge kunna bedöma frågan om utformningen av samordningen måste man beakta de olikheter i förhållande till den obligatoriska pensioneringen som redan befintlig, mera välordnad personalpensionering uppvisar i skilda hänseenden, såsom i fråga om pensioneringens personella tillämplighet, förutsättningarna för att pension skall utgå till personer på vilka pensioneringen är tillämplig, bestämningen av pensionens initialbelopp och anpassningen av pensionens belopp efter förhållandena under pensionärstiden.

I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för huvuddragen av den nuvarande personalpensioneringen för de statsanställda, de hos rikets städer och landskommuner anställda samt anställda inom privata områden där pensioneringen är ordnad försäkringsmässigt genom SPP-anslutning, varvid påpekas vissa viktigare olikheter i förhållande till den obligatoriska pensioneringen. Redogörelsen för pensioneringen av de statsanställda är i det väsentliga giltig också vad beträffar dels pensioneringen genom statens pensionsanstalt av vissa grupper av anställda hos primärkommunerna (t. ex. folk- och småskollärarna) eller landstingen, dels den genom landstingens egen försorg ordnade pensioneringen. Vid redogörelsen för den kommunala personalpensioneringen, varmed i det följande avses den av primärkommunerna själva ordnade personalpensioneringen, bortses från de särregler som i vissa hänseenden gäller i fråga om Stockholm. Beträffande de privata områdena, inom vilka tillämpas i hög grad skiftande förmånsystem, gäller redogörelsen närmast förhållandena vid en pensionering ordnad i huvudsaklig anslutning till SPP:s normalplan.

a. Pensioneringens personella tillämplighet

Kretsen av de *egenpensionsberättigade* torde allmänt sett vara snävare inom personalpensioneringen än som kan förutsättas i fråga om den obligatoriska pensioneringen. I större eller mindre utsträckning brukar sålunda inom personalpensioneringen förekomma sådana begränsningar, att pension inte erhålles av deltidsanställda, personer som inte uppnått viss ålder eller som överskridit viss ålder, personer som inte varit anställda en viss tid, personer vilkas anställning inom arbetsgivarområdet inte är avsedd att fortgå, partiellt arbetsföra m. fl. Det är också vanligt, att personalpensionsrätten förbehålles kategorier med mera fast anställningsform. Där egenpensionsrätt finnes, förekommer det i viss utsträckning att den innan en viss anställningstid uppnåtts omfattar enbart ålderspensionsrätt jämte pensionsrätt för yrkesskadefall eller enbart pensionsrätt för sistnämnda fall.

Eftersom familjepensionsrätten inte brukar förekomma annat än som ett annex till egenpensionsrätt innebär nu nämnda begränsningar motsvarande inskränkningar i kretsen av de *familjepensionsberättigade*. En ytterligare inskränkning ligger däri, att egenpensionsrätten inte alltid åtföljes av familjepensionsrätt. Vad härefter beträffar kretsen av sådana anhöriga som har familjepensionsrätt torde också denna i vissa avseenden vara mera begränsad inom stora sektorer av personalpensioneringen. Sådana begränsningar gäller exempelvis i fråga om vissa barn, fränskilda och änklingar. Å andra sidan kan kanske antagas, att den obligatoriska pensioneringen får mera begränsad räckvidd än här avsedda personalpensionering exempelvis beträffande familjepensionsrätt för yngre barnlösa änkor.

Inom den statliga personalpensioneringen följer begränsningarna i fråga om kretsen av de egenpensionsberättigade, vad angår tjänstemännen i huvudsak av att pensionsrätten i stort sett är knuten till innehav av ordinarie eller extra ordinarie tjänst, och vad beträffar arbetarpersonalen, för vilken ju anknytning till särskilt tjänstinnehav ej ifrågakommer, av särskilda för erhållande av pensionsrätt stadgade villkor. I realiteten leder bestämmelserna såvitt gäller den reguljära pensioneringen till att i större eller mindre utsträckning från egenpensionsrätt blir undantagna personer som har mindre än full tjänstgöring, personer under 20 eller 21 års ålder, personer som inte varit anställda en viss tid, vanligen omkring 1½ år, personer beträffande vilka det bedömes särskilt ovisst om fortlöpande behov av deras arbetskraft föreligger, vissa sådana partiellt arbets-

föra, som på grund av sitt hälsotillstånd inte har eller befaras framdeles inte komma att ha full arbetsförmåga. Personer som beröres av nu nämnda inskränkningar kan dock efter särskild prövning få pension enligt summariska grunder, under förutsättning att de under längre tid innehaft statlig anställning, vilken utgjort deras huvudsakliga sysselsättning. Inom den reguljära pensioneringen är till de anställdas egenpensionsrätt knuten familjepensionsrätt för dels änka och, såvitt angår tjänstemän, även änking, dels fränskild hustru och, såvitt angår tjänstemän, även fränskild man, dels egna barn — oavsett om de är arvsberättigade eller ej — dels adoptivbarn. Makepensionsrätten är generellt beroende av att äktenskapet med den anställde inte ingåtts efter det denne fyllt 60 år och av att den efterlevande inte ingått nytt äktenskap. Pensionsrätt för fränskild make förutsätter härutöver, att domstol efter bl. a. viss skälighetsprövning förordnat därom. I fråga om barn gäller generellt, att pensionsrätt inte föreligger, då barnet uppnått 19 års ålder, och i fråga om adoptivbarn gäller dessutom som särskild förutsättning för pensionsrätt, att adoption inte ägt rum efter det den anställde fyllt 50 år. Vad beträffar personer utan reguljär pensionsrätt kan i vissa fall familjepension beviljas efter behovsprövning.

Den kommunala personalpensioneringen är i fråga om den personella tillämpligheten i mera betydelsefulla hänseenden ordnad på liknande sätt som den statliga personalpensioneringen. Vissa olikheter följer därav, att egenpensionsrätten inte endast beträffande arbetare utan också beträffande icke-ordinarie tjänstemän göres beroende av att särskilda villkor är uppfyllda i fråga om tidigare anställningstid och alltså inte är automatiskt förbunden med innehav av visst slags anställning. Beträffande familjepensionsrätten föreligger i jämförelse med den statliga personalpensioneringen de olikheterna, att pensionsrätt inte finnes för änking eller fränskild man och att viss pensionsrätt avvägd i relation till äktenskapets längd föreligger för fränskild hustru oberoende av de särskilda omständigheterna i övrigt.

Den privata personalpensioneringen av här avsedd typ uppvisar i fråga om den personella tillämpligheten framför allt den olikheten i förhållande till statlig och kommunal personalpensionering, att den endast omfattar tjänstemännen. Grunderna beträffande tillämpligheten i fråga om dessa torde i praktiken inte innebära mera avsevärda avvikelser i förhållande till vad som gäller för stats- och kommunalanställda. Måhända kan den privata personalpensioneringen i förevarande hänseende vid jämförelse med den statliga och kommunala karakteriseras så, att den reguljära egenpensionsrätten å ena sidan i allmänhet inträder först efter något längre tids anställning eller vid något högre ålder samt förutsätter att förhållandevis lång tid återstår till pensionsåldern men å andra sidan kan vara mindre beroende av huruvida fortlöpande behov av vederbörandes arbetskraft föreligger. Vad beträffar kretsen av familjepensionsberättigade anhöriga finns en del påtagliga avvikelser. Vid jämförelse med den statliga personalpensioneringen för tjänstemännen framkommer i stort sett följande olikheter. Förekomsten av änkepensionsrätt är beroende av inte bara mannens ålder utan i viss utsträckning också hans hälsotillstånd vid äktenskapets ingående. Omgift änka kan, om det nya äktenskapet upplöses, under vissa förutsättningar återfå pensionsrätten helt eller delvis; härvid förutsättes särskild prövning med beaktande av bl. a. eventuell förekomst av ekonomiska förmåner som tillkommit henne på grund av förhållanden efter det första äktenskapets upplösning. Fränskild hustru har reguljärt inte pensionsrätt men kan likväl under särskilda förutsättningar medges viss sådan rätt. Pensionsrätt för änking eller fränskild man förekommer praktiskt taget inte. Andra barn än arvsberättigade har inte pensionsrätt; för arvsberättigade barn är

pensionsrätten vidsträcktare än inom den statliga personalpensioneringen såtillvida som den omfattar barn jämväl mellan 19 och 21 års ålder samt fullständigt och varaktigt arbetsoförmögna barn även sedan de överskridit sistnämnda ålder. Vad beträffar pensionsrätt för adoptivbarn är att märka, å ena sidan att motsvarande, till tjänstemannens hälsotillstånd knutna inskränkningar finnes, som nyss angivits beträffande änkepensionsrätten, och å andra sidan att det förhållandet, att adoptionen ägt rum efter det tjänstemannen fyllt 50 men ej 60 år, inte utgör hinder för pensionsrätt. I viss utsträckning förekommer inom den privata personalpensioneringen en familjepensionering som är mera begränsad än den nu angivna, i det att den endast omfattar efterlevande i det vid pensionsförsäkringens tecknande bestående äktenskapet eller endast avser viss vid försäkringens tecknande angiven efterlevande.

b. Förutsättningarna för att pension skall utgå

I fråga om förutsättningarna för att egenpension skall utgå kan man inom all här avsedd pensionering urskilja en nedre ålderszon, inom vilken för att pension skall utgå måste vara uppfyllda villkor, som är oberoende av vederbörandes egen önskan att få pension, och en övre ålderszon, inom vilken vederbörande efter egen önskan kan få pension. Gränsåldern mellan de båda ålderszonerna — vilken inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med avgångsåldern — kan betecknas som pensionsåldern. Eftersom för densamma är avgörande själva möjligheten att efter egen önskan få pension, blir pensionsåldern i nämnda mening med nödvändighet vid varje tidpunkt fix; en rörlig pensionsålder i denna mening skulle endast kunna innebära, att den bestämda ålder, vid vilken sådan möjlighet skall finnas, successivt flyttades exempelvis med viss hänsyn till den allmänna dödlighetsutvecklingen eller åldersfördelningen i samhället.

Bortsett från likheten i nu angivna hänseende präglas emellertid den obligatoriska pensioneringen och personalpensioneringen liksom olika slags personalpensionering inbördes av betydande olikheter i fråga om förutsättningarna för att egenpension skall utgå. Detta gäller både i fråga om vilken levnadsålder som utgör pensionsålder i angiven mening och i fråga om de närmare förutsättningarna för att pension skall utgå inom den nedre ålderszonen. Olikheterna mellan obligatorisk pensionering och personalpensionering sammanhänger till stor del med att förutsättningarna för att obligatorisk pension skall utgå får helt eller väsentligen bestämmas med tanke på att denna pension blir en förmån utan samband med, någon särskild anställning, under det att motsvarande förutsättningar inom personalpensioneringen blir i mer eller mindre hög grad beroende av omständigheter sammanhängande med en viss anställning, såsom av huruvida denna kan bibehållas eller ej och av vilka konsekvenser i lönehänseende, som uppkommer i det ena och det andra fallet. Utgivandet av pension kommer inom personalpensioneringen att i viss mån framstå som ett alternativ till att bereda vederbörande fortsatt anställning och avlöning hos arbetsgivaren, och detta gäller i högre grad ju fastare anställningen hos arbetsgivaren är. Denna aspekt uppkommer därför i all synnerhet i fråga om den statliga personalpensioneringen men i viss mån även beträffande den kommunala. Under det att pensionsåldern inom den obligatoriska pensioneringen får sättas jämförelsevis högt och blir enhetlig, kommer pensionsåldern inom särskilt den statliga och kommunala personalpensioneringen i själva verket att sammanfalla med ett slags »tjänstbarhetsålder», vilken betraktas såsom i allmänhet lämplig för just den anställning vederbörande innehar vid denna ålder, och den blir därmed ofta förhållandevis låg och vidare oenhetlig samt differen-

tierad alltefter det att fråga är om ett »pensionsfall» i teknisk mening eller om ett »fribrevsfall». Vad beträffar den nedre ålderszonen torde frågan huruvida obligatorisk pension skall utgå närmast få bero av en rent objektiv prövning med beaktande av vederbörandes arbetsförmåga över huvud taget eller allmänna möjligheter att försörja sig, medan det, åtminstone inom den statliga och kommunala pensioneringen, kan te sig mera naturligt att, om man bortser från fribrevsfallen, å ena sidan göra beviljandet av pension beroende av att vederbörande anses böra entledigas från innehavd anställning och å andra sidan vid entledigande utge pension med särskilt beaktande av de svårigheter vederbörande kan bedömas ha att skaffa sig ungefärligen lika god försörjning som i den tidigare anställningen.

Under det att *pensionsåldern* inom nuvarande folkpensionering generellt är 67 år och förutsättes bli oförändrad inom en utbyggd obligatorisk pensionering, tillämpas, såsom redan antytts, inom personalpensioneringen olika och nästan undantagslöst lägre pensionsåldrar. Inom den statliga personalpensioneringen passerar den anställde gränsen mellan den nedre och den övre ålderszonen vid en levnadsålder, som beror av den befattning han innehar och kan vara mycket olika, nämligen 50, 55, 57, 60, 63 eller 65 år. Bortser man från den militära personalen ligger tyngdpunkten i fråga om pensionsåldern vid 60 år för flertalet tjänstemän i de lägre lönegraderna och för arbetarpersonalen och vid 65 år för flertalet tjänstemän i de högre lönegraderna; 63 års pensionsålder tillämpas emellertid för betydande tjänstemannagrupper. De inom den statliga personalpensioneringen för civila tjänstemän och arbetare förekommande s. k. pensioneringsperioderna, vilka börjar vid pensionsåldern och utgör 3, 2 eller 1 år alltefter det att pensionsåldern är 60, 63 eller 65 år, lämnar de anställda möjlighet att inom perioden själva bestämma tidpunkt för avgång ur tjänst; någon betydelse för vederbörandes rätt att vid avgång utfå pension har pensioneringsperioderna inte. Inom den kommunala personalpensioneringen är den allmänna pensionsåldern 65 år men tillämpas för arbetstagare i visst slags tjänst eller arbete 60, 62 eller 63 års pensionsålder. För manliga arbetare gäller som huvudregel 65 års pensionsålder men en pensionsålder av 63 år för arbetare, vilken minst 10 av de 15 åren närmast före avgången varit sysselsatt med kontinuerligt treskiftsarbete, på visst sätt förlagt tvåskiftsarbete, nattarbete, anläggningsarbete under jord m. m.; för kvinnliga arbetare gäller i stor utsträckning 62 års pensionsålder. Inom den privata personalpensioneringen för tjänstemän torde, med få undantag beträffande särskilda grupper, tillämpas en enhetlig men efter kön differentierad pensionsålder, nämligen 65 år för man och 60 år för kvinna. För dem som före uppnåendet av den för den speciella tjänsten stadgade pensionsåldern lämnat tjänsten utan samband med pensionsavgång tillämpas allmänt mera enhetligt bestämda fribrevspensionsåldrar. Inom den statliga personalpensioneringen är fribrevspensionsåldern 65 år, inom den kommunala personalpensioneringen är den likaledes 65 år, dock att för grupper med 60 eller 62 års pensionsålder tillämpas 62 års fribrevspensionsålder, och inom den privata personalpensioneringen sammanfaller fribrevspensionsåldern med pensionsåldern i teknisk mening.

Vad beträffar de närmare förutsättningar, under vilka pension utgår inom *den övre ålderszonen*, är inom hittillsvarande folkpensionering rätten att utfå ålderspension oberoende av om vederbörande utnyttjar eventuellt kvarstående arbetsförmåga eller ej, och detsamma torde bli fallet inom en utbyggd obligatorisk pensionering. Inom den statliga och kommunala personalpensioneringen gäller att pension utgår först då den anställde lämnar den pensionsberättigande tjänsten. Avgångsvillkoret har däremot ingen betydelse vid kvarstå-

ende i icke-pensionsberättigande anställning och saknar motsvarighet i form av indragning av redan utgående pension för det fall att pensionstagaren tillträder ny anställning, något som ju är väl tänkbart med hänsyn till pensionsåldrarna inom de statliga och kommunala områdena. Avgångsvillkor torde inte heller finnas inom den privata personalpensioneringen, där denna är av här avsedd typ. Huruvida avgångsvillkor gäller eller inte saknar emellertid reell betydelse, i den mån som lönerna till pensionstagare reduceras med pensionens belopp.

Vad härefter beträffar de närmare förutsättningar, under vilka pension utgår inom den *nedre ålderszonen*, föreligger inom denna till en början motsvarande olikheter mellan pensionssystemen som nyss angivits beträffande den övre ålderszonen. Beträffande den närmare utformningen av de regler, enligt vilka pension utgår inom den nedre ålderszonen — vilka i princip tager sikte på att fråga är om konstaterad arbetsförmåga — skiljer sig pensionsordningarna i en rad avseenden, såsom i fråga om bestämningen av till vilket slags arbete och till vilket arbetsområde arbetsförmågan skall hänföra sig, vilken grad den skall ha, vilka förhållanden den skall vara grundad på och hur varaktig den skall vara för att medföra pension. Eftersom frågan om den närmare utformningen av invalidpensioneringsgrunderna inom den framtida obligatoriska pensioneringen ännu inte är behandlad kan här inte göras någon jämförelse mellan den obligatoriska pensioneringen och personalpensioneringen i detta hänseende. Beträffande personalpensioneringens invalidpensionsgrunder må nämnas följande.

Inom den statliga personalpensioneringen är för rätten till invalidpension i första hand avgörande om invaliditeten innebär oförmåga att tjänstgöra i innehavd pensionsberättigande anställning. Därjämte beaktas emellertid om möjlighet finnes att förflytta vederbörande till annan anställning inom det statliga området, samt prövas lämpligheten av sådan förflyttning. Beträffande graden av arbetsförmåga kräves endast att vederbörande bedömes vara urståndsatt att fullgöra arbetsuppgifterna på tillfredsställande sätt. I fråga om förutsättningarna för invalidpension i vad avser grunden till arbetsförmågan har den statliga pensioneringen vidsträckt innebörd; arbetsförmågan kan vara föranledt av yrkeskada eller av kropps- eller sinnessjukdom, vanförhet eller lyte i annat fall, men pension kan utgå även vid nedsättning i arbetsförmågan till följd av förtida åldersinvaliditet. Slutligen krävs att arbetsförmågan bedömes vara för framtiden bestående, vilket sammanhänger med att rätten till beviljad pension är definitiv. Utöver den nu angivna reguljära invalid- och sjukpensioneringen finnes, såvitt angår tjänstemän, vissa kompletterande anordningar, som kan tillämpas inom 5-årsperioden närmast före pensionsåldern, nämligen dels förtidspensionering vid av den anställde önskad avgång, som anses inte strida mot statens intressen, dels särskild s. k. tvångspensionering avsedd för vissa mera extraordinära fall.

Den kommunala personalpensioneringen skiljer sig i ifrågasvarande hänseende från den statliga på i huvudsak följande sätt. Om invaliditet är objektivt påvisbar är frågan om rätt att erhålla pension vid avgång på egen begäran likväl beroende av prövning från vederbörande myndighets sida av huruvida den anställde lämpligen bör entledigas eller bibehållas i tjänst. Förutom vid stadigvarande arbetsförmåga kan pensionering ske om arbetstagare till följd av förlorad eller nedsatt arbetsförmåga varit tjänstledig fortlöpande under minst 2 år och inte väntas kunna återinträda inom 12 månader. Rätten till invalidpension är beroende av den aktuella medicinska invaliditetsgraden och pensionen kan därför minskas eller upphöra att utgå, i den mån arbetsförmågan återvinnes; då arbetsförmågan är nedsatt med mindre än 30 %, utgår inte invalidpension. Som komplement till eller substitut för invalidpensionen kan emellertid utgå ett slags

garantipension, i den mån som förefintlig arbetsförmåga inte kan utnyttjas och bereda vederbörande viss inkomst. Motsvarighet till den statliga förtidspensioneringen saknas.

Den inom den privata personalpensioneringen förekommande invalidpensioneringen kännetecknas av att pensionsrätten principiellt sett är beroende av medicinsk invaliditet, bortsett från att under en viss övergångsperiod beaktas de särskilda försörjningssvårigheter som uppkommer exempelvis i samband med omskolning. Beträffande graden av den arbetsförmåga som skall föreligga för att pension skall beviljas, skiljer man mellan olycksfall, vid vilka kräves minst 50 % invaliditet, och sjukdomsfall, beträffande vilka krav uppställs på att arbetsförmågan skall vara fullständig. Är arbetsförmågan föranledd av missbruk av alkohol eller narkotika, utgår ej pension. Den privata invalidpensionen utgår i princip redan då arbetsförmåga i nyss angiven grad förelegat tre kalendermånader, och den fungerar därför i viss mån som ett slags sjuklön. Pensionen upphör att utgå, när graden av arbetsförmåga understiger 50 %.

Den redogörelse som nu lämnats angående förutsättningarna för att personalpension skall utgå inom den nedre ålderszonen hänför sig till pensionsfall i teknisk mening, d. v. s. fall där invaliditet uppkommer under innehav av den pensionsberättigande anställningen. Där invaliditet inträder efter det att vederbörande lämnat anställningen, alltså i *fribrevsfall*, kan tydligen de för pensionsfallen gällande reglerna inte tillämpas i den mån de innebär att invaliditetsbestämningen anknyter till förmågan att tjänstgöra i nämnda anställning. Inom den statliga personalpensioneringen har man i fråga om fribrevsfallen replierat på folkpensioneringens invaliditetsbegrepp. Inom den kommunala personalpensioneringen har grunderna för invalidpensions utgående med hänsyn till att de anknyter till medicinsk invaliditet kunnat tillämpas även i fribrevsfallen; motsvarighet till garantipension finnes däremot inte i dessa fall. Den privata personalpensioneringens invaliditetsgrunder är i sin helhet så beskaffade, att de i princip kan tillämpas också i fribrevsfallen.

Vad beträffar olikheter mellan pensionssystemen i fråga om *vissa allmänna förutsättningar för pensionsrätt* — i fråga om såväl egenpension som familjepension — må påpekas, att inom den nuvarande folkpensioneringen i princip kräves svenskt medborgarskap och mantalsskrivning inom riket för att pension skall beviljas, samt att om någon som åtnjuter folkpension befinnes inte längre vara svensk medborgare eller mantalsskriven i riket, pensionen skall indragas såvida inte detta med hänsyn till omständigheterna prövas oskäligt. Motsvarande villkor gäller inte inom personalpensioneringen. Å andra sidan förekommer inom denna vissa andra allmänna villkor, som inte har motsvarighet inom den obligatoriska pensioneringen. Exempelvis gäller inom den statliga personalpensioneringen, att militär eller civilmilitär personal förlorar pensionsrätt i teknisk mening, om vederbörande före den ålder, intill vilken han är skyldig att tillhöra reserven, upphör att vara svensk medborgare eller utan vederbörligt tillstånd ingår i främmande makts krigstjänst; i sådant fall regleras frågan om under vilka förutsättningar pension skall utgå enligt fribrevsgrunderna.

c. Pensionsberäkningsgrunderna

Oavsett om den obligatoriska pensioneringen kommer att innebära enbart ett utbyggt grundläggande pensionsskydd likartat med nuvarande folkpensionering eller en anordning innefattande jämväl tilläggs pensionering i syfte att man skall få ett efter inkomstförhållandena under den aktiva tiden avpassat pensionsskydd,

har man att räkna med att i fråga om beloppsavvägningen uppkommer betydelsefulla olikheter i förhållande till den befintliga personalpensioneringen. Särskilt påtagliga blir självfallet olikheterna, om den obligatoriska pensioneringen göres likartad med nuvarande folkpensionering. Om den kompletteras med obligatorisk tilläggs-pensionering, kan den visserligen komma att tämligen nära överensstämma med personalpensioneringen i fråga om pensionsprocent, maximibelopp för pensionsgrundande inkomst och avvägning med hänsyn till inkomsttidens längd, men avvikelserna torde likväl bli så pass stora såväl i nyssnämnda hänseenden som i fråga om den pensionsgrundande arbetsinkomstens närmare bestämning och i fråga om konstruktionen i övrigt av de för olika fall utgående pensionsförmånerna, att de blir av vikt ur samordningssynpunkt. I det följande lämnas en redogörelse för huvuddragen av beräkningsgrunderna inom personalpensioneringen.

Den statliga personalpensioneringen. Förmånerna inom den statliga personalpensioneringen är i vissa hänseenden standardiserade i den meningen att de inte är beroende av de faktiska löneförhållandena i de individuella fallen. Någon differentiering av pensionsförmånerna efter ortgruppsbetingade löneolikheter förekommer inte. Vidare är pensionsbeloppen för tjänstemännen knutna till lönegraderna för de pensionsberättigande tjänsterna utan beaktande av löneskillnader inom lönegraderna och i allmänhet utan beaktande av löneförmåner utöver de i själva löneplanerna angivna. Pensionsbeloppen för arbetare är, utan att olikheter mellan de individuella lönerna över huvud taget beaktas, knutna till fyra särskilda pensionsgrupper, omfattande manliga och kvinnliga yrkesarbetare respektive icke-yrkesarbetare. Vid avvägningen av pensionsbeloppen har man närmast utgått, vad beträffar tjänstemännen från lönebeloppen i lönegradens slutlöneklass för ortsgrupp 2 och i fråga om arbetarna från en därmed jämförlig, för pensionsgruppen beräknad medellön. Av det anförda följer, att man vad beträffar den statliga personalpensioneringen inte har någon enhetlig relation mellan pension och individuell lön, utan att pensionsprocenten varierar inom jämförelsevis vida gränser. Pensionsprocenten blir högre för den som haft 2-ortslön än för den som haft lön efter högre ortsgrupp, högre för den som inte uppnått slutlöneklassen inom den pensionsberättigande avgångstjänstens lönegrad än för den som uppnått denna löneklass, högre för den som enbart haft lön enligt berörda lönegrad än för den som haft löneförmåner därutöver, exempelvis avlöningsförstärkning, befattningsarvode, kallortstillägg, enslighetstillägg, sjötillägg, övertidsersättning, förmåner på grund av tjänstgöring i högre tjänst än den pensionsberättigande. För arbetare varierar pensionsprocenten genomgående i omvänt förhållande till den individuella lönen.

Initialbeloppet av hel *ålderspension*, beräknat i relation till nu gällande lön i lönegradens slutlöneklass, utgör f. n. (inklusive »rörligt tillägg») för huvuddelen av tjänstemännen, för ortsgrupp 2 68—71% och för ortsgrupp 5 60—64%. För chefstjänstemän ovanför byråchefsggraden tillämpas en fallande procentskala, som i botten är anknuten till nämnda 5-ortstal. Pensionsbeloppet är i princip oberoende av pensionsåldern och av eventuellt kvarstående i tjänst utöver denna. Det är vidare i allmänhet oberoende av vilka lönebelopp, som gällt för vederbörande innan den vid avgången innehavda lönen uppnåtts, så att m. a. o. successiva löneökningar under anställningstiden slår helt igenom vid pensionsberäkningen; endast om vederbörande på grund av individuell befordran inte innehaft avgångstjänsten mer än 2 år, »uttunnas» den därav följande löneökningens betydelse för pensionsbeloppet, och även därvid slår sådan ökning helt igenom, som vederbörande intill avgången skulle ha erhållit om han kvarstått i tidigare under »uttuningsperioden» innehavd lönegrad. För att hel pension skall utgå gäller i allmän-

het krav på att pensionsberättigande anställning innehafts inom det statliga pensioneringsområdet under minst 30 år, men där man har att räkna med särskilt hög rekryteringsålder eller pensionsåldern är särskilt låg har kravet nedsatts att gälla minst 25 eller, för vissa fall, minst 20 år. Med tid för innehav av pensionsberättigande anställning — vilken beaktas utan avdrag för sjukavlöningstid — likställs, vanligen till två tredjedelar och eventuellt efter särskild prövning, tid för innehav av icke-pensionsberättigande anställning inom statlig eller statsunderstödd verksamhet. Pensionsbeloppet är regelmässigt oberoende av huruvida den tjänstetid, som tillgodräknas vid pensionsbestämningen, är sammanhängande eller fördelad på två eller flera perioder.

Initialbeloppet av *invalidpension* — vilken pension med hänsyn till att den inte invaliditetsgraderas utgår även för tid efter pensionsåldern och därvid ersätter ålderspension — är vid yrkesskadefall före pensionsåldern lika med hel ålderspension. I övriga fall avkortas invalidpensionen vid tjänstårsbrist på samma sätt som ålderspensionen, varvid emellertid, i den mån så erfordras för att bringa upp pensionsbeloppet till 75 % av hel pension, med fullgjord tjänstetid likställs tiden mellan avgången ur tjänst och pensionsåldern eller, där pensioneringsperiod förekommer, övre gränsen för denna. Invalidpensionen beräknas alltid utan uttunning.

Initialbeloppet av hel *familjepension* för ensam familjepensionsberättigad utgår i stort sett enligt en med stigande lönegrad fallande skala för relationen mellan pension och lön. Såvitt angår lönegraderna upp till och med byråchefsgraden motsvarar beloppet f. n., beräknat i relation till nu gällande lön i lönegradens slutlöneklass för ortsgrupp 2 respektive ortsgrupp 5, 25—30 % respektive 24—26½ %. Pensionsbeloppet avväges med hänsyn till tjänstetiden på samma sätt som sker i fråga om ålderspension, varvid emellertid vid dödsfall före pensionsåldern (pensioneringsperiodens övre gräns) den till denna återstående tiden tillgodoräknas. Familjepension beräknas alltid utan uttunning. Beträffande avvägningen med hänsyn till antalet pensionsberättigade gäller, att det för ensamstående tillämpliga beloppet förhöjes med 50 %, om två pensionsberättigade finns, och därutöver med 20 % för varje ytterligare pensionsberättigad; har såväl efterlevande som fränskild make samtidigt pensionsrätt, räknas dessa härvid som en pensionsberättigad. Vad angår fördelningen av på nu angivet sätt beräknat familjepensionsbelopp mellan flera pensionsberättigade gäller, om dessa utgöres av efterlevande make *eller* fränskild make samt barn eller av efterlevande make *och* fränskild make samt barn, att ~~makern~~ *den* eller makarna erhåller 80 % av det för ensam familjepensionsberättigad gällande beloppet — dock att fränskild make som har pensionsrätt tillsammans med barn i annat gifte inte i något fall får mer än 40 % av nämnda belopp — samt att barnet eller barnen får återstoden. Vidare gäller att pensionsbelopp, som är gemensamt för efterlevande make och fränskild make eller för två eller flera barn, delas lika mellan makarna respektive barnen.

Det nu anförda gäller beräkningen av förmånerna då fråga är om pension i teknisk mening. I *fribrevsfall* — där förmånerna i det följande betecknas som livräntor — tillämpas grunder, enligt vilka förmånerna blir beräkningsmässigt anknutna till de grundlönebelopp för respektive lönegrader, som fastställdes vid 1947 års löne reglering. I övrigt föreligger i huvudsak följande avvikelser i förhållande till vad som gäller för motsvarande pensionsfall. Ålderslivräntan avväges ur tjänstetidssynpunkt i stort sett efter förhållandet mellan å ena sidan fullgjord tjänstetid och å andra sidan en tid, som motsvarar denna ökad med tiden mellan avgången ur tjänst och fribrevspensionsåldern, dock minst 30 år. Invalidlivräntan beräknas med utgångspunkt från ålderslivräntans belopp genom försäkringsmässig transformering med beaktande av vederbörandes ålder vid den tid livräntan börjar

utgå. Familjelivräntan avväges ur tjänstetidssynpunkt efter förhållandet mellan å ena sidan fullgjord tjänstetid och å andra sidan en tid, som motsvarar denna ökad med tiden mellan avgången ur tjänst och pensionsåldern, dock minst 30 år.

Den kommunala personalpensioneringen. Även inom den kommunala personalpensioneringen är förmånerna i vissa hänseenden standardiserade, dock inte i samma grad som inom den statliga, såtillvida som för olika ortsgrupper enhetliga förmånsbelopp inte förekommer. Pensionsbeloppen är för tjänstemännen knutna till lönegraderna för de pensionsberättigande tjänsterna och baseras på lönebeloppet i respektive lönegrads slutlöneklass utan beaktande av andra inom lönegraden förekommande löneskillnader än de av ortsgrupperingen betingade och utan beaktande av löneförmåner utöver dem, som anges i löneplanerna. Pensionsbeloppen för kollektivavtalsanställda (utom sådana som har lön enligt för tjänstemän gällande löneplan) är över huvud taget inte knutna till de individuella lönerna utan baserade på för varje kommun särskilt framräknade medellöner, varvid endast skiljes mellan manliga och kvinnliga anställda. Av det anförda följer, att också inom den kommunala personalpensioneringen relationen mellan pension och individuell lön i olika fall kan variera rätt avsevärt; särskilt stora olikheter förekommer beträffande de kollektivavtalsanställda.

Initialbeloppet av hel *ålderspension* utgör, mätt i förhållande till nuvarande lön i lönegradens slutlöneklass, för huvuddelen av tjänstemännen omkring 62 %. Ovanför ett löneläge, som i stort sett överensstämmer med det för de statliga byråcheferna gällande, sjunker pensionsprocenten med stigande lön på grund av särskilda regler om »avtrappning», innebärande att överskjutande lönebelopp endast i viss utsträckning är pensionsmedförande. På samma sätt som inom den statliga personalpensioneringen är pensionsbeloppet oberoende av pensionsåldern och av eventuellt kvarstående i tjänst utöver denna. Pensionsbeloppet är inte i samma grad som inom den statliga personalpensioneringen oberoende av vilka lönebelopp som tidigare gällt för vederbörande. I princip har avsetts, att alla löneökningar inom en period av 6 år 8 månader före pensionsåldern skall, till den del de inte är betingade av levnadskostnadsförhållandena, få en »uttunnad» betydelse för pensionsbeloppet. För hel pension erfordras 30 års tjänstetid inom den egna kommunen eller annan stads- eller landskommun. Även tid för innehav av pensionsberättigande anställning inom andra områden kan dock i viss utsträckning tillgodoräknas. I mån av tjänstårsbrist avkortas pensionsbeloppet proportionellt. Pensionsbeloppet är oberoende av huruvida den vid pensionsberäkningen tillgodoräknade tjänstetiden är sammanhängande eller fördelad på två eller flera perioder.

Initialbeloppet av *invalidpension*, som avväges med utgångspunkt från beloppet av hel ålderspension, är — oavsett huruvida fråga är om yrkesskadefall eller ej — beroende av tjänstetidsförhållandena på samma sätt som ålderspensionen, varvid emellertid med fullgjord tjänstetid likställes tiden mellan avgången ur tjänst och pensionsåldern. Beträffande löneökningar erhållna inom en tid av 6 år 8 månader närmast före pensionsåldern tillämpas samma uttunning som i fråga om ålderspension. Såsom framgår av vad i det föregående anförts är invalidpensionens belopp beroende av den aktuella invaliditetsgraden. Under vissa förutsättningar kan förmånerna genom utfyllnad med garantipension bringas upp till samma belopp som vid fullständig invaliditet; härvid beaktas eventuell samtidig arbetsinkomst, även om denna inte härrör från kommunal anställning. Från pensionsåldern utbytes här avsedda förmåner mot ålderspension, varvid förutom den fullgjorda tjänstetiden även den tid, under vilken invalidpension utgått eller rätt till garantipension förelegat, tillgodoräknas som tjänstår.

Initialbeloppet av hel *familjepension* för ensam familjepensionsberättigad utgör

— bortsett från fall då pensionsrätt intjänats för fränskild hustru — hälften av den anställdes ålderspension eller, där sådan pension ännu inte erhållits, hälften av den ålderspension som den anställde, såvitt vid dödsfallet kan bedömas, skulle ha erhållit från pensionsåldern. Detta innebär, att nämnda belopp i princip utgör 31 % av nuvarande lön i lönegradens slutlöneklass, dock i förekommande fall med reduktion på grund av avtrappning samt uttunning av löneökningar under en period av 6 år 8 månader före pensionsåldern. Ur tjänstetidssynpunkt avvåges familjepensionen efter samma regler som egenpensionen. Beträffande avvägningen med hänsyn till antalet pensionsberättigade samt fördelningen av det totala familjepensionsbeloppet mellan flera pensionsberättigade gäller — alltjämt under förutsättning att pensionsrätt inte intjänats för fränskild hustru — samma regler som inom den statliga personalpensioneringen, dock att det totala familjepensionsbeloppet maximerats till motsvarande ålderspensionsbelopp och alltså inte får överstiga dubbla beloppet av familjepensionen för ensamstående. I fall, då anställds äktenskap upplösts genom äktenskapsskillnad och äktenskapet till någon del infallit under den tid nuvarande pensionsreglemente varit tillämpligt på den anställde, anses under den sammanfallande äktenskaps- och reglementstiden ha successivt intjänats en av löneförhållandena under varje särskild del av denna tid beroende pensionsrätt. Denna pensionsrätt avskiljes vid skilsmässan definitivt från den anställdes familjepensionsrätt i övrigt, så att familjepensionsrätten kommer att — oavsett om pensionsrätten för den fränskilda hustrun resp. änkan aktualiseras eller ej — avse en avskild del och en återstående del. Fränskild hustrus pensionsrätt kan endast avse den avskilda delen, änkas pensionsrätt endast den återstående delen medan samtliga barn däremot har pensionsrätt i såväl avskild som återstående del. Den avskilda delen är i motsats till den återstående delen beroende av löneutvecklingen under hela intjänandetiden, och pensionsrätt i avskild del utgör därför ett slags fribrevsrätt. Förut angivna regler om pensionsavvägningen med hänsyn till antalet pensionsberättigade och om pensionsbeloppets fördelning mellan pensionsberättigade är tillämpliga också då avskild del finnes, med iakttagande att avvägningen och fördelningen beträffande varje del för sig sker med hänsyn till vilka som har pensionsrätt däri.

De livränteförmåner, som inom den kommunala personalpensioneringen utgår i *fribrevsfall*, avvåges efter i väsentliga avseenden andra grunder än förmånerna för pensionsfall i teknisk mening, inte endast i vad avser betydelsen av tjänstetidens längd och dess läge i förhållande till den anställdes levnadsålder utan också vad beträffar inverkan av de lönebelopp, som successivt gällt under tjänstetiden. Vad beträffar avvägningen ur tjänstetidssynpunkt gäller, i viss anslutning till vad som är fallet i motsvarande hänseende i fråga om de statliga livräntorna, att förmånerna är beroende av å ena sidan den fullgjorda tjänstetiden och å andra sidan en tid som motsvarar tjänstetiden utökad med tiden intill fribrevspensionsåldern, dock minst 30 år. De kommunala livräntorna beräknas emellertid inte proportionellt efter förhållandet mellan nämnda tider. Livräntorna beräknas nämligen enligt premiereservtekniska grunder såsom om man för arbetstagaren hade under hans anställningstid gjort vissa fortlöpande premieavsättningar, nämligen dels avsättningar från anställningens början med för varje tidsperiod lika stora premiebelopp, avvägda så att den ursprungligen åsyftade pensionsförmånen skulle vid oavbruten anställning bli helt uppbyggd vid fribrevspensionsåldern (respektive den anställdes dessförinnan inträffade invaliditet eller död), och dels avsättningar från varje tillfälle, då pensionsgrundande löneökning därefter erhållits, med sinsemellan lika stora premiebelopp som på motsvarande sätt avvägs med sikte på ett successivt intjänande av den mot löneökningen svarande förhöjningen av pen-

sionsförmånerna. Under det att, såsom i det föregående angivits, pensionsförmåner i teknisk mening blir helt bestämda av löneförhållandena vid tjänstetidens slut utan annan modifikation än som följer av regeln om uttunning av löneökningar erhållna inom en period av 6 år 8 månader närmast före pensionsåldern, blir livräntorna beroende av lönen (inklusive rörligt tillägg) under varje del av den tid anställningen fortgått; en relativt sett hög lönenivå, som gällt under allenast en kort tid före avgången ur tjänst, slår endast till ringa del igenom på livräntebeloppet. Den direkta effekten härav motväges emellertid i viss utsträckning av att på grund av den premiereservtekniska beräkningen i synnerhet de tidiga premiernas värde blir förhöjt på grund av förräntning och av dödligheten betingade »arvsvinster». Härutöver må beträffande livräntorna inom den kommunala pensioneringen allenast nämnas, dels att relationen mellan ålderslivränta, invalidlivränta vid 100-procentig invaliditet samt familjelivränta är densamma som emellan pensionsförmåner i teknisk mening, dels att den för reglering av pensionsrätt för fränkskild hustru valda konstruktionen, vilken såsom förut angivits medför att den fränkskilda inte intjänar sådan pensionsrätt efter äktenskapsskillnaden, för fribrevsfallen har konsekvensen att dylik rätt inte intjänas efter den anställdes avgång ur tjänst och alltså över huvud taget inte tillkommer hustru i äktenskap som ingåtts efter avgången.

Den privata personalpensioneringen. Vid här avsedd privat personalpensionering — alltså en pensionering ordnad i huvudsaklig anslutning till SPP:s normalplan — anknytes pensionsförmånerna i princip till tjänstemännens individuella löner. Man torde dock bortse från avlöningsförmåner av mera tillfällig karaktär.

Initialbeloppet av hel *ålderspension* utgör i allmänhet 60 % av den pensionsgrundande lönen, vilken såtillvida är en bruttolön som den inkluderar på tjänstemannen belöpande pensionsavgift; då pensionsavgiften vanligen är för man 8 % och för kvinna 6 % av bruttolönen, utgör ålderspensionen omkring 65 % av den pensionsgrundande nettolönen. Anordningar med absolut »pensionstak» eller »avtrappning», enligt vilka lön överskjutande vissa beloppsgränser inte alls respektive endast till viss del är pensionsgrundande, tillämpas ofta och synes innebära en större begränsning än som förekommer inom den statliga och den kommunala personalpensioneringen. Utöver nämnda anordningar, som ju endast har betydelse för tjänstemän i högre lönelägen, förekommer allmänt verkande begränsningar med hänsyn till löneökningar erhållna vid högre levnadsålder. Då sådana löneökningar inverkar på den pensionsgrundande lönen, sker detta oftast i allt mindre grad ju högre levnadsåldern är vid löneökningstillfället. Enligt den »uttunningsanordning», som torde vara mest vanlig, blir den pensionsgrundande lönen lika med medeltalet av de nominella lönebelopp, som den anställde haft under 15-årsperioden närmast före pensionsåldern; till belysande av effekten härav på relationen mellan pensionen och lönen vid avgången må nämnas, att denna relation under förutsättning av en löneökning år för år med 3, 4 eller 5 % — innefattande såväl kompensation för minskat penningvärde som standardökning — blir respektive 53, 50 och 47 % i stället för nominellt gällande 65 %. För hel pension erfordras att anställningstiden uppgår till minst 30 år; vid tjänstårsbrist sker proportionell avkortning.

Initialbeloppet av *invalidpension* avväges i förhållande till ålderspensionen efter grunder som i stort sett motsvarar dem, som inom den kommunala personalpensioneringen kommer till användning beträffande invalidpension i egentlig mening. Utbyte mot ålderspension sker också på liknande sätt som inom den kommunala pensioneringen. Motsvarighet till det kommunala garantipensionssystemet finns inte.

Initialbeloppet av hel *familjepension* för ensam änka utgör i allmänhet hälften av den anställdes ålderspension eller, där sådan pension ännu inte erhållits, hälften av den ålderspension som den anställde, såvitt vid dödsfallet kan bedömas, skulle ha erhållit från pensionsåldern. Beloppet utgör således 30 % av den pensionsgrundande bruttolönen eller ungefär 32½ % av den pensionsgrundande nettolönen — beräknad med iakttagande av i det föregående angivna begränsningsregler — i den mån inte avkortning sker på grund av tjänstårsbrist. Såsom tjänstår tillgodoräknas i förekommande fall tid från dödsfallet till pensionsåldern. Beträffande avvägningen med hänsyn till de pensionsberättigade föreligger betydande olikheter i jämförelse med den statliga och kommunala personalpensioneringen. Det för ensam änka gällande beloppet förhöjes med 30 % om förutom änka ett barn finnes, med ytterligare 20 % om två barn finnes, och därutöver med 10 % för varje barn utöver två (motsvarande förhöjningar är inom den statliga personalpensioneringen respektive 50, 20 och 20 %). Om pensionsberättigad änka inte finnes, utgår pension med följande antal procent av det belopp, som gäller för ensam änka, nämligen med 75 % för första barnet, 35 % för andra barnet, 25 % för tredje barnet, 15 % för fjärde barnet samt 10 % för varje barn utöver fyra (motsvarande procenttal är inom den statliga personalpensioneringen respektive 100, 50, 20, 20 och 20). Beträffande fördelningen av det totala familjepensionsbeloppet mellan flera pensionsberättigade gäller då änka finnes, att denna erhåller 75 % av det belopp, som gäller för ensam änka, och att barnet eller barnen får återstoden. Belopp som är gemensamt för barn delas lika mellan dem.

Inom den här avsedda privata personalpensioneringen, som grundar sig på premiereservsystemet, tillämpas för *fribrevsfall* anordningar likartade med dem, för vilka i det föregående närmare redogjorts vid behandlingen av livräntorna inom den kommunala personalpensioneringen.

d. Anpassningen av pensionens belopp efter förhållandena under pensionärstiden

För frågan vilka pensionsbelopp som faktiskt kommer att utgå är avgörande inte enbart vilken innebörd som de i det föregående berörda pensionsberäkningsgrunderna har utan också huruvida och i förekommande fall på vilket sätt pensionerna anpassas efter förhållandena under pensionärstiden. Betydelsen av vad som gäller i sistnämnda hänseende är väsentlig särskilt med hänsyn till att pensionerna regelmässigt utgår under en lång följd av år varunder, utan att detta kunnat närmare förutses, avsevärt ändrade förhållanden kan uppkomma i skilda hänseenden. Av särskild vikt är, att pensionärerna blir direkt berörda av förändringar i fråga om penningvärde. Förändringar i fråga om den allmänna levnadsstandarden samt standardläget för särskilda grupper kan också behöva uppmärksammas. Ytterligare spørsmål gäller beaktandet inom en viss pensionering av att de personer som omfattas av denna också kan beröras av en annan pensionering eller socialförsäkringsanordning och av utvecklingen av dennas förmåner; vad beträffar förhållandet mellan å ena sidan obligatorisk pensionering och å andra sidan personalpensionering får man, i den mån inte den obligatoriska pensioneringens förmåner grundas på särskild inkomstprövning, taga ställning till dessa problem inom personalpensioneringen.

Om den obligatoriska pensioneringen kommer att innefatta enbart ett grundläggande pensionsskydd, torde man ha att utgå från att dess förmåner kommer att anpassas med hänsyn till penningvärdesförändringar och även med hänsyn till utvecklingen av den allmänna levnadsstandarden i samhället. En obligatorisk

pensionering innefattande jämväl tilläggspensionering torde komma att i varje fall anpassas efter penningvärdesförändringar. I fråga om förhållandet mellan obligatorisk pensionering och sådan personalpensionering som bygger på värdebeständighetsprincipen bör uppmärksammas, att även jämförelsevis små olikheter i den närmare utformningen av anpassningsreglerna kan med hänsyn till långsiktigheten i pensioneringen ha sådan betydelse, att de bör särskilt beaktas ur samordningssynpunkt.

Personalpensioneringens framtida grunder för anpassning med hänsyn till obligatorisk pensionering utgör ju det huvudsakliga föremålet för de i det följande redovisade undersökningarna och överbägandena. Det sätt varpå detta anpassningsproblem löses blir uppenbarligen till stor del avgörande för hur personalpensioneringen i övrigt framdeles skall vara ordnad. I förevarande sammanhang lämnas en redogörelse för de inom personalpensioneringen under senare år tillämpade grunderna för anpassning efter ändringar i penningvärde och lönestandard samt socialförsäkring. Dessa anpassningsgrunder har till stor del framkommit endast genom praxis och har alltså inte varit baserade på formellt fastslagna regler.

Inom den statliga personalpensioneringen har utgående pensioner anpassats dels efter penningvärdesminskningar under pensionärstiden, dels i princip efter de standardmässiga ökningarna, som under pensionärstiden genomförts i fråga om löneplanernas belopp för de lönegrader, till vilka pensionsberäkningen anknyter, och dels, såvitt angår egenpensionerna, i stora drag efter de icke-inkomstprövade allmänna ålderspensionerna från folkpensioneringen och förändringarna i dessas belopp. Samordning med sådana socialförsäkringsförmåner som yrkesskadeliivränta och sjukpenning har regelmässigt inte skett på personalpensionssidan utan i stället inom socialförsäkringen. Vad beträffar anpassningen efter penningvärdesändringar och nyssnämnda standardhöjningar har denna bestämts i anslutning till de årliga besluten om lönebeloppen. Ur teknisk synpunkt är pensionerna sammansatta av dels grundbelopp, avvägda i relation till de vid 1947 års löne reglering fastställda grundlönerna, och dels rörligt tillägg. Anpassningen — vilken gäller samtliga utgående pensioner och alltså även sådana som beviljats för lång tid sedan och genom särskild omreglering bringats upp till 1947 års nivå — har skett genom successiv höjning av det rörliga tillägget, vilket för senare hälften av år 1947 utgjorde 12 % och under år 1956 utgör 71 %. Från år 1947 har personalpensionernas för tid före 67 års ålder gällande egenpensionsbelopp samt familjepensionsbelopp på nämnda sätt höjts med $\left(\frac{171 - 112}{112} =\right)$ 53 %; de

sammanlagda pensionsbeloppen från 67 års ålder (egenpension eller familjepension jämte folkpension) har — trots ökning av det s. k. folkpensionsavdraget på egenpensionerna från 792 till 1 228 kr för år — höjts i högre grad. Beträffande den närmare utformningen av samordningen av egenpension och folkpension må nämnas, dels att denna innefattar en försäkringsmatematiskt grundad anordning åsyftande viss »förskottering» av år 1947 förutsatt belopp av allmän ålderspension från folkpensioneringen, kombinerad med en anordning åsyftande viss reell samordning med nämnda folkpension, dels att samordningen därutöver, bl. a. i vad avser standardhöjningar av folkpensionerna, inte följt någon på förhand bestämd plan utan fått regleras genom särskilda förhandlingar vid de aktuella tillfällena i samband med besluten om rörligt tillägg. Beträffande fribrevsförmåner förekommer ingen anpassning genom rörligt tillägg.

Inom den kommunala personalpensioneringen gäller enligt från 1950-talets början tillämpade reglementen, att utgående pensioner skall anpassas dels efter penningvärdesminskningar under pensionärstiden, i den mån kommu-

nens dåvarande löntagare får kompensation för dem, dels efter förändringarna i de icke-inkomstprövade folkpensionernas belopp, dels för vissa fall — närmast såvitt angår invalidpension, garantipension och familjepension — efter ersättning på grund av annan socialförsäkring eller skadestånd. I praktiken har inom den kommunala pensioneringen på samma sätt som inom den statliga pensionerna dessutom anpassats efter de standardmässiga ökningar, som under pensionärstiden genomförts i fråga om löneplansbeloppen. Vad beträffar utformningen av folkpensionssamordningen bygger den kommunala pensioneringen på ett slags bruttometod, innebärande att för tid då icke-inkomstprövad folkpension utgår de sammanlagda pensionsförmånerna skall motsvara summan av den för annan tid utgående personalpensionen och 1951 års folkpension jämte därpå belöpande dyrtidskompensation. Liksom inom den statliga personalpensioneringen förekommer här ingen anpassning av fribrevsförmåner efter sådana penningvärdes- eller standardförändringar, som inträffat efter avgången ur tjänst. På grund av den för regleringen av pensionsrätten för fränksild hustru valda konstruktionen gäller det motsvarande beträffande sådana förmåner som tillkommer fränksild hustru.

Att närmare ange vad som i fråga om anpassningsgrunderna gäller inom den privata personalpensioneringen är till stor del inte möjligt. Så mycket är klart, att de privata pensionerna, i den mån de är premiereservtekniskt finansierade, i allmänhet utgöres av fixa belopp och alltså inte medger anpassning efter under pensionärstiden inträffade ändrade förhållanden, med mindre dessa kunnat förutses och försäkringstekniskt beräknas redan under den aktiva tiden och dessutom inte alltför sent under denna. Detta innebär, att försäkringspensionerna inte blir anpassade efter penningvärdes- eller standardändringar under pensionärstiden liksom inte heller efter därunder inträffade förändringar i den obligatoriska pensioneringen. En viss samordning med förmåner på grund av yrkesskadeförsäkring och obligatorisk sjukförsäkring har dock varit möjlig. I viss utsträckning har vidare förekommit, att försäkringspensionerna av arbetsgivarna kompletterats med först under pensionärstiden beviljade »icke-oantastbara» tillägg, varigenom en summarisk anpassning skett med hänsyn till penningvärdesutvecklingen och med beaktande av folkpensioneringen.

3. Granskning av samordningsmetoderna med hänsyn till deras effekt på förmånssystemet

Om man vid det framtida ordnandet av pensioneringen hade att utgå från att denna för berörda personer skulle under hela deras aktiva tid vara beskaffad på ett och samma sätt såtillvida, att de skulle vara inordnade enbart under obligatorisk pensionering eller enbart under personalpensionering eller parallellt inordnade under obligatorisk pensionering och på ena eller andra sättet begränsad personalpensionering, skulle frågorna om samordning endast gälla vilket av nämnda tre alternativ som borde väljas och huru vid det sista alternativet personalpensioneringen borde vara utformad med hänsyn till den samtidigt tillämpliga obligatoriska pensioneringen. Dessa frågor kan sägas gälla *parallelsamordning*. Om man däremot har att räkna med att för av pensioneringen berörda personer tillämpas olika lösningar i angivna hänseenden under skilda delar av den aktiva tiden, skulle samordningsfrågorna dessutom komma att inrymma problem av en annan art, nämligen om samordning av efter varandra gällande pensioneringssystem. Dessa samordningsfrågor kan sägas gälla *successivsamordning*. Då de båda här nämnda slagen av samordningsfrågor rör problem av helt olika slag, kommer de i det följande att behandlas under olika avsnitt. Det må understrykas, att på grund

av bl. a. pensioneringsfrågornas långsiktighet redan parallellsamordningen till stor del inrymmer problem av annan art än exempelvis en samordning av sjuklön och allmän sjukpenning. Vad successivsamordningen beträffar torde denna vara utan motsvarighet inom andra områden än pensioneringen. Det är därför befogat att vid bedömningen av frågorna om pensionssamordningen inte utan vidare dra paralleller med förhållandena i samband med sjukpenningssamordning.

a. Samordning av samtidigt gällande pensioneringssystem (parallellsamordning)

En bedömning av olika samordningsmetoder ur parallellsamordningssynpunkt vore tämligen enkel, om den hittillsvarande personalpensioneringen och den obligatoriska pensioneringen överensstämde i alla avseenden utom i fråga om pensionsprocenten och alltså pensioneringssystemen vore *likformiga*. För det första skulle man i så fall, om det gällde att beträffande en viss personalgrupp finna en samordningsmetod som inte medför sämre pensionsresultat än den hittillsvarande personalpensioneringen och inte heller ett sämre resultat än den obligatoriska pensioneringen, i pensionsprocenten ha ett måtetal, som tillät en bedömning både av vilket av pensionssystemen som vore förmånligast och hur mycket förmånligare detta pensionssystem vore än det andra, med vilket jämförelse sker. För det andra skulle ju den uppfattning, som man på detta sätt kunde bilda sig om hur pensionssystemen förhåller sig till varandra, ha giltighet inte blott för gruppen såsom sådan utan också för varje medlem av denna.

Det är ju emellertid inte realistiskt att bedöma samordningsfrågan från den förutsättningen att hittillsvarande personalpensionering och den obligatoriska pensioneringen skulle vara likformiga. Vilken personalpensionering det än är fråga om och vilket alternativ beträffande obligatorisk pensionering som än skulle väljas måste man utgå från att pensionssystemen är *olikformiga*. I större eller mindre utsträckning kommer olikheter mellan systemen att föreligga inte blott beträffande pensionsprocenten utan också beträffande *dels* kretsen av dem, som över huvud taget får egenpension respektive familjepension, *dels* pensionsfallen, *dels* den pensionsgrundande inkomsten, *dels* pensionsavvägningen efter förhållandena under den aktiva tiden, *dels* pensionens anpassning efter utvecklingen under pensionärs-tiden. Den i det föregående lämnade redogörelsen för personalpensioneringen ger en belysning härav. Olikformigheten mellan pensionssystemen medför en betydande begränsning av möjligheterna, då det gäller att komma fram till en tillfredsställande metod för parallellsamordningen. För det första är det vid olikformighet mellan två pensionssystem ofta nog över huvud taget vanskligt att på saklig grundval bedöma, om det ena eller andra pensionssystemet är kollektivt sett förmånligast, och alldeles särskilt svårt måste det vara att med anspråk på saklig riktighet ange hur mycket förmånligare det ena systemet är än det andra. En bedömning enbart på grundval av en jämförelse mellan den pensionsprocent, som tillämpas inom hittillsvarande personalpensionering, och den, som kan komma att tillämpas inom den obligatoriska pensioneringen, kan bli helt vilseledande och oriktig. Under ett skede då den obligatoriska pensioneringen håller på att byggas ut, torde det vara särskilt svårt att på ett riktigt sätt värdera systemen sinsemellan. För det andra blir olikformigheten lätt sådan, att det ena systemet blir förmånligt för vissa personer inom kollektivet men oförmånligt för andra personer inom detsamma. Även om det eljest kan ligga nära till hands att anlägga ett kollektivt betraktelsesätt vid jämförelse mellan olika förmånssystem, torde det under antydna förhållanden vara lämpligt att inte generalisera utan att beakta de konsekvenser, som uppkommer i de enskilda fallen.

Med beaktande av vad nu anförts må beträffande de olika samordningsmetoderna framhållas följande.

A. *Samordning på personalpensionssidan, normal tillämpning av den obligatoriska pensioneringen.* Då här ifrågakommande samordningsmetoder samtliga erbjuder garanti för att pensioneringsresultatet inte blir mindre förmånligt än det som den obligatoriska pensioneringen är avsedd att ge, behöver de närmast granskas med hänsyn till om de lämnar möjlighet att tillgodose önskemålet att införandet av obligatorisk pensionering inte skall leda till försämring i jämförelse med nuvarande personalpensionering.

1. *Avvecklingslinjen.* Om den obligatoriska pensioneringen hade minst lika stor pensionsprocent som hittillsvarande personalpensionering, kunde det ju förefalla som om man skulle kunna avveckla den sistnämnda utan att detta medförde någon försämring. Någon sådan skulle inte heller uppkomma, om pensioneringssystemen i övrigt vore likformiga.

Vid olikformighet mellan pensionssystemen skulle däremot denna samordningsmetod generellt tillämpad leda till att personalpensionens bortfall ibland inte alls och i andra fall endast till en del kompenseras med obligatorisk pension. Detta skulle inträffa 1) för personer, som över huvud taget inte får obligatorisk pension men skulle ha fått personalpension (exempelvis vissa kategorier, som inom personalpensioneringen varit berättigade till familjepension), 2) för fall, då personer, som omfattas av den obligatoriska pensioneringen, inte erhåller pension enligt denna men skulle ha erhållit personalpension (t. ex. för tid mellan en hittillsvarande lägre personalpensionsålder och en högre pensionsålder inom den obligatoriska pensioneringen; vid stadigvarande bosättning utom riket), 3) i den mån den obligatoriska pensionen för vissa inkomstlägen ger lägre relation till lönen än personalpensionen (t. ex. om den obligatoriska pensionen är av nuvarande folkpensionstyp eller är utformad på liknande sätt som en personalpensionering men har lägre maximum för pensionsgivande inkomst), 4) i den mån den obligatoriska pensionen i mindre grad än personalpensionen baseras på inkomster under aktivtidens slutskede (effekten särskilt framträdande i tider med stor allmän standardökning, för grupper med stigande lönestandard, för personer som befordras), 5) i den mån den obligatoriska pensionen i mindre grad än personalpensionen anpassas efter en stigande utveckling under pensionärstiden (t. ex. om personalpensionen i sin helhet standardanpassats men endast en del av den obligatoriska pensionen standardanpassas).

Då man torde ha att räkna med att försämringar i angivna hänseenden inte kan accepteras, finge man inte genomföra avvecklingen generellt och likformigt, utan den skulle få göras i hög grad differentierad. För sådana personer och fall, som förut täckts av personalpensioneringen men inte omfattas av den obligatoriska pensioneringen, finge man helt underlåta att avveckla personalpensioneringen, dvs. ha kvar en personalpensionering av hittillsvarande uppbyggnad, och den avveckling av personalpensioneringen, som i övrigt kunde ske med bibehållande av tidigare pensionsstandard, skulle få stå i förhållande till storleken av förmånerna från den obligatoriska pensioneringen. Att ange det härvid resulterande förmånssystemet för personalpensioneringen genom positiva regler och alltså utan formell anknytning till å ena sidan personalpensioneringens tidigare förmånssystem och å andra sidan den obligatoriska pensioneringens system måste bli mycket komplicerat. Man måste också räkna med att ett så uttryckt förmånssystem måste komma att framstå som högst egenartat. Komplikationerna skulle komma att bli särskilt accentuerade under det skede, då den obligatoriska pensioneringen håller på att byggas upp. I praktiken torde det därför inte komma i fråga att till-

lämpa avvecklingslinjen med mindre den hittillsvarande personalpensioneringen haft karaktären av en summarisk pensionering med mycket låga förmåner.

2. *Nettometoden.* Om den obligatoriska pensioneringen visserligen hade mindre pensionsprocent än den hittillsvarande personalpensioneringen men i övrigt vore likformig med denna, skulle nettometoden inte behöva medföra någon försämring. Om exempelvis pensionsprocenten inom personalpensioneringen varit 65 men inom den obligatoriska pensioneringen bleve 50, skulle vid ett reellt inordnande under sistnämnda pensionering kunna tillämpas en personalpensionering med pensionsprocenten 15 utan att detta medförde försämring.

Vid olikformighet mellan pensionssystemen skulle däremot nettometoden generellt tillämpad medföra effekter av samma slag som dem, vilka beskrivits i samband med avvecklingslinjen. Skillnaden skulle endast bli, att dessa effekter vid avvecklingslinjen skulle gälla hela pensionen men vid nettometoden skulle gälla enbart en del av denna (i nyssnämnda exempel en pension beräknad efter en pensionsprocent av 50). Betydelsen av försämringarna skulle härigenom komma att reduceras. Det förefaller likväl inte troligt att försämringarna skulle accepteras inom områden, där man ställt stora krav på pensioneringen, såsom inom de statliga och kommunala områdena. Vid en tillämpning av nettometoden finge utöver den i fråga om pensionsprocenten reducerade personalpensionen (i exemplet en personalpension med pensionsprocenten 15 och i övrigt anordnad efter samma system som tidigare) tillämpas en personalpensionering, differentierad i olika avseenden på sätt som antytts i samband med avvecklingslinjen. En sådan differentiering skulle bli lika svår att genomföra oberoende av pensionsprocentens storlek, och den skulle alltså bli lika svår att åstadkomma vid nettometoden som vid avvecklingslinjen. Det finns anledning antaga att den i praktiken också i många fall skulle leda till försämringar. Även emot nettometoden torde under sådana omständigheter, åtminstone såvitt angår områden med mera avancerad personalpensionering, kunna anföras starka betänkligheter.

3. *Schablonmetoden.* Även beträffande denna metod gäller, att den utan att behöva medföra försämringar skulle kunna tillämpas i händelse den obligatoriska pensioneringen visserligen hade mindre pensionsprocent än hittillsvarande personalpensionering men i övrigt vore likformig med denna. I nyssnämnda exempel skulle metoden innebära, att personalpensionssystemet försågs med en regel om att personalpensionen skulle i fall, då obligatorisk pension utgår, minskas med 50/65. Eftersom ju personalpensionen enligt denna samordningsmetod skulle komma att reduceras endast i fall, då obligatorisk pension utginge, skulle metoden inte heller medföra försämringar beroende på olikheter i fråga om systemens personella tillämplighet eller bestämning av i vilka fall pension skall utgå. Vid olikformighet mellan pensionssystemen i fråga om beloppsavvägningen skulle emellertid schablonregeln få utformas så, att den inte ledde till reduktion i vidare mån än att det bortfallande personalpensionsbeloppet i varje fall motsvarades av obligatorisk pension. Att i praktiken åstadkomma detta genom i förväg fastställda regler, som inte formellt innebär hänsynstagande till den obligatoriska pensionens faktiska belopp, torde i praktiken knappast vara möjligt. Schablonregeln skulle vidare behöva fortlöpande ändras exempelvis i den mån som den obligatoriska pensioneringen utvecklades mot ett fullfunktionsstadium. På grund härav kan även mot schablonmetoden anföras avgörande invändningar, åtminstone såvitt angår områden med mera välordnad personalpensionering.

4. *Bruttometoden.* Denna samordningsmetod innebär, såsom förut nämnts, att personalpensionssystemet bibehålles kompletterat med en föreskrift om att pensionen skall vid sammanträffande med obligatorisk pension reduceras med ett efter

denna individuellt anpassat belopp. Bruttometoden överensstämmer med schablonmetoden såtillvida, att den inte kan medföra bortfall av den pension, som skulle ha utgått enligt hittillsvarande personalpensionering, med mindre obligatorisk pension utgår. Den innebär emellertid härutöver, att personalpensionen inte i något fall kan komma att bortfalla till större belopp än det, som i stället utgår i form av obligatorisk pension. Vid denna metod kan man dessutom lätt kontrollera att de totala pensionsförmånerna inte försämras. Då alltså bruttometoden leder till en sådan differentierad lösning, som förutsatts vara eftersträvaransvärd men knappast möjlig att genomföra vid de förut diskuterade samordningsmetoderna, skulle alltså denna metod, såvitt gäller parallellsamordningen, vara lämplig med hänsyn till sin effekt på förmånssystemet.

Vid en samordning enligt bruttometoden föreligger givetvis behov av att precisera dels personalpensioneringens bruttonivå, dels efter vilka närmare grunder denna skall reduceras med hänsyn till i det särskilda fallet utgående obligatorisk pension. Då ju den riktpunkt i fråga om förmånssystemet, som ligger i den obligatoriska pensioneringens förmåner, vid denna samordningsmetod uppnås direkt genom inordnandet, kan den fördelen vinnas, att arbetsgivare och anställda själva får ta ställning till de nyssnämnda båda frågekomplexen.

Vad beträffar bestämmandet av bruttonivån torde flera kollektivt sett likvärdiga möjligheter stå öppna. Antingen kan bruttonivån göras i princip enhetlig och alltså bli densamma oavsett om obligatorisk pension samtidigt utgår eller ej, eller också kan den göras differentierad, rimligtvis så att den blir högre i fall, då obligatorisk pension samtidigt utgår, än i övriga fall. Som exempel på en anordning av det sistnämnda slaget må nämnas den pensionering som för närvarande tillämpas för anställda hos rikets städer och landskommuner och inom vilken för de angivna kategorierna av fall gäller en differentiering med ett belopp motsvarande realvärdet av 1951 års folkpension.

Vad angår preciseringen av reduktionsgrunderna, må nämnas följande till belysande av arten av de därvid uppkommande frågorna. Om, såsom förhållandet f. n. är beträffande folkpensionen, obligatorisk pension utgår med olika belopp till ensamstående och till den, vars make uppbär sådan pension, måste ställning tagas till frågan vilket av dessa belopp som skall vara relevant ur samordningssynpunkt för den ena och andra gruppen eller om man skall beakta ett på något sätt bestämt medelvärde av beloppen. Vid samordning med sådan obligatorisk pension, som till beloppet bestämmes med hänsyn till vederbörandes inkomst under den aktiva tiden, får ställning tagas till frågan, huruvida samordningen skall avse obligatorisk pension baserad på samtliga inkomster eller obligatorisk pension baserad exempelvis enbart på sådan inkomst, som är pensionsgrundande inom personalpensioneringen. Ytterligare frågor sammanhänger med om personalpensionen och den obligatoriska pensionen inte är uppbyggda på samma sätt i fråga om beaktande av den aktiva tidens längd. Om obligatorisk ålderspension skall kunna uttagas vid olika levnadsåldrar och till sitt årsbelopp differentieras efter uttagningsåldern samt detta skall gälla också i fråga om personer med en personalpensionsålder som ligger under den allmänna pensionsåldern, uppkommer vidare inom personalpensioneringen frågan från vilken ålder personalpensionen skall reduceras och vilket belopp av den obligatoriska pensionen, som skall bilda utgångspunkt för samordningen.

B. Samordning på den obligatoriska pensioneringens sida, personalpensionering i oförändrad utsträckning. Undantagslinjen och linjen med reellt arbetsgivarinträde avser ju i första hand, att pensioneringsresultatet inte skall bli sämre än hittillsvarande personalpensionering. Dessa samordningsmetoder behöver därför när-

mast granskas med hänsyn till om de är acceptabla med beaktande av den obligatoriska pensioneringens förmåner. Härvidlag må — alltså enbart ur parallellsamordningssynpunkt — framhållas följande.

1. *Undantagslinjen.* Om den hittillsvarande personalpensioneringen har minst lika stor pensionsprocent som den obligatoriska pensioneringen och pensionsystemen dessutom vore likformiga, skulle med hänsyn till förmånssystemets innehåll finnas förutsättningar för att tillämpa undantagslinjen. Man får emellertid inte förbise, att likvärdighetskravet måste innefatta villkor om fullgod säkerhet för att personalpension kommer att utgå i samma omfattning som den, i vilken obligatorisk pension eljest skulle kommit att utgå. Säkerhetskravet, som måste vara uppfyllt redan då frågan om undantagande prövas, inbegriper villkor både om att personalpensionen i nämnda omfattning är grundad på bindande utfästelse — ett undantagande torde exempelvis inte kunna ske i sådant fall, där arbetsgivaren upprättat en viss plan för sin pensionering men har möjlighet att följa eller inte följa planen alltefter omständigheterna — och om att personalpensionsgivarens existens och solvens bedömes vara säkerställda på mycket lång sikt. Häri ligger uppenbarligen mycket betydande begränsningar i möjligheten att i praktiken kunna tillämpa undantagslinjen.

Vid olikformighet mellan pensionssystemen tillkommer ytterligare omständigheter, som gör det diskutabelt, om förutsättningar över huvud taget finns att gå fram på undantagslinjen. Skulle det, om personalpensioneringen inom ett visst område har minst lika hög pensionsprocent som den obligatoriska pensioneringen, kunna anses acceptabelt att generellt undantaga detta område, ifall detta skulle leda till att i vissa fall, då obligatorisk pension annars skulle ha utgått, inte kommer att utgå någon pension (t. ex. beträffande personer utan mera fast anställning hos arbetsgivaren, deltidsanställda, partiellt arbetsföra och, i fråga om familjepensioneringen, vissa barn, fränskilda hustrur, änklingar och fränskilda män)? Vore det acceptabelt att pension, som enligt det obligatoriska systemets regler skulle ha beräknats på vederbörandes totala arbetsinkomst, på grund av undantagandet i stället blir beräknad endast på en del av denna eller på något slags medellön (inom den statliga personalpensioneringen bortses från en rad lönetilllägg, som ibland kan ha betydande storlek, och pensionsbestämningen för tjänstemän baseras genomgående på lönebeloppet för ortsgрупп 2; inom den statliga och kommunala personalpensioneringen baseras pensionsbestämningen för arbetare på medelinkomsten för gruppen, som kan ligga långt under åtskilliga individuella inkomster och dessutom hänför sig till inkomster mer eller mindre långt tillbaka i tiden)? Skulle man kunna acceptera ett undantagande, om det skulle medföra att pensionens avvägning efter inkomstutvecklingen under den aktiva tiden bleve mindre förmånlig än som följer av den obligatoriska pensioneringen (t. ex. genom att man baserade pensionsavvägningen på den nominella medelinkomsten i stället för medelinkomsten för samma tid beräknad realvärdemässigt)? Skulle det slutligen vara acceptabelt att genomföra ett undantagande, om den obligatoriska pensionen blev värdebeständig och förutsattes skola kunna genom särskilda beslut också anpassas efter den allmänna inkomstutvecklingen i samhället?

Det förefaller knappast realistiskt att besvara denna långa rad av frågor, som skulle kunna kompletteras ytterligare, jakande med hänvisning till att personalpensioneringen kollektivt sett kunde vara förmånligare än den obligatoriska pensioneringen. Ett undantagande skulle således behöva vara mycket differentierat, inte bara med hänsyn till olikheterna i pensionssystemens personella tillämplighet i fråga om egenpensionsrätt och familjepensionsrätt utan också med hänsyn till deras olikheter i fråga om bestämning av pensionsfall och i fråga om belopps-

avvägningen. Ett sådant differentierat undantagande torde i praktiken inte vara genomförbart.

Den reflexionen kan självfallet ligga nära till hands, att om personalpensioneringen ur säkerhetssynpunkt vore likvärdig med den obligatoriska pensioneringen och dess förmånssystem kompletterades med minimiregler åsyftande att i varje särskilt fall trygga att pension utginge med minst lika stort belopp som enligt den obligatoriska pensioneringens grunder, så skulle utrymme finnas för tillämpning av undantagslinjen. Det bör emellertid observeras, att det vid sådant förhållande skulle få ankomma på socialförsäkringsorganet att i sammanhang med minimireglerna ta ställning till vissa i det föregående i samband med bruttometoden berörda särskilda frågor angående vilken obligatorisk pension, som skulle vara relevant inom en viss personalpensionering. En så utformad undantagslinje, som sålunda skulle förutsätta en detaljreglering av vissa personalpensionsgrunder från socialförsäkringens sida, torde kunna aktualisera utomordentligt vanskliga avvägningsfrågor. Såsom av det följande framgår skulle undantagslinjen också medföra särskilda problem med hänsyn till successivsamordningen.

2. *Linjen med reellt arbetsgivarinträde.* Denna samordningsmetod, som visserligen förutsätter ett formellt inordnande under den obligatoriska pensioneringen men i realiteten innebär ett undantagande från dennas förmåner, vilka ju skulle få övertagas av vederbörande arbetsgivare, skiljer sig ur här ifrågasvarande synpunkter från undantagslinjen närmast genom att för sin tillämplighet inte förutsätta lika stränga krav på personalpensionsgivarens framtida existens och solvens som undantagslinjen. Ur den statliga och kommunala personalpensioneringens synpunkt har emellertid linjen med reellt arbetsgivarinträde i stort sett samma egenskaper och alltså samma olägenheter som undantagslinjen. Bland annat skulle linjen med reellt arbetsgivarinträde förutsätta ställningstaganden från socialförsäkringens sida till frågor om efter vilken grund den obligatoriska pensionen skulle uppdelas mellan olika personalpensionsgivare i fall, då en och samma person samtidigt eller efter vartannat varit anställd hos skilda arbetsgivare, varvid även finge uppmärksammas exempelvis huruvida personalpensionssystemen inbördes samordnats eller så inte skett.

En granskning av de olika samordningsmetoderna med hänsyn till deras effekt på förmånssystemet och tills vidare enbart med tanke på problemet om parallellsamordning torde närmast utvisa, att man får överväga att tillämpa bruttometoden. I varje fall torde detta gälla i fråga om den statliga och kommunala personalpensioneringen.

En personalpensionering anordnad på det sätt, som bruttometoden förutsätter, har tydligen i avgörande hänseenden en helt annan karaktär än personalpensionering av äldre typ. Vad beträffar den framtida personalpensioneringen har man dock att räkna med helt andra betingelser än de som varit grundläggande för den ursprungliga personalpensioneringen. Vid den nordiska pensionsförsäkringskonferens, som avhölls i Oslo 1955, rådde också bland de däri deltagande representanterna för de privata försäkringsinrättningarna mycket betydande enighet om att man måste vid personalpensioneringens blivande utformning se till, att denna blir sådan, att å ena sidan möjlighet finnes att uppnå samordning med socialförsäkring och att å andra sidan tillkomsten eller utbyggandet av en sådan skall kunna beaktas utan att risk därför föreligger att pensioneringen i sin helhet kommer att försämrats. I vissa hänseenden har man redan inom den privata, på premiereservsystem byggande pensioneringen dragit konsekvenserna av det genom socialförsäkringen förändrade läget genom att anordna fortlöpande samordning av personalpension med socialförsäkringsförmåner, även om detta hittills endast

ägt rum i begränsad omfattning. Inom vissa områden, där personalpensioneringsgrunderna bestämts vid förhandlingar på senare tid, har f. ö. frågan lösts med konsekvent tillämpning av bruttometoden. Bland större områden, där detta varit fallet, må nämnas rikets städer och landskommuner.

b. Samordning av efter varandra gällande pensioneringssystem (successivsamordning)

För den som är inordnad under en viss pensionering och under den aktiva tiden övergår till en annan, därifrån fristående pensionering kan, även om pensionsystemen är alldeles lika, uppkomma ett annat pensioneringsresultat än om vederbörande under hela tiden varit inordnad under en av pensioneringarna. Fenomenet, som ägnats stor uppmärksamhet inom personalpensioneringen, sammanhänger med att den successiva uppbyggnaden av pensionsrätten inte brukar ske på sådant sätt som om man i verkligheten eller beräkningsmässigt år efter år under hela den aktiva tiden avsatt en premie utgörande ett konstant antal procent av dåvarande pensionsgrundande inkomst och pensionen vid ett dylikt s. k. k-system sedan fått bli vad som kunnat i en försäkringsinrättning köpas för dessa premier under givna förutsättningar beträffande pensionsålder, relation mellan egenpension och familjepension, m. m. De avsteg man i allmänhet gör från en sådan ordning för att den normala pensionen skall bli bättre avvägd efter sitt försörjnings syfte kan lätt medföra, att pensionsresultatet blir olika alltefter det att *en* pension utgår eller förmånerna utgöres av *en* fribrevsförmån och *en* pension. I samma riktning verkar det, om en pensionsgivare tillämpar ungefär lika förmånliga pensioneringsregler i vissa avseenden som andra pensionsgivare men förmånligare regler i andra avseenden än dessa och därför i större eller mindre utsträckning begränsar de sistnämnda reglernas tillämplighet att gälla dem, som stannar kvar i hans tjänst intill uppnådd pensionsålder. Vid det vanligen förekommande sättet att avväga pensionen uppkommer sålunda vissa effekter, som det är svårt att eliminera, om under en del av den aktiva tiden tillämpats en pensionsordning och under en annan del därav en annan pensionsordning.

Pensionsbeloppet brukar göras i högre grad beroende av inkomster under ett förhållandevis sent skede av aktiviteten än av tidigare inkomster. Lämnar vederbörande pensionsordningen under ett tidigare skede, då inkomsten är jämförelsevis låg, måste ju följden härav bli, att den del av pensionssumman som utgöres av fribrevsförmån blir lägre än en på lika lång tid belöpande men av senare högre inkomster påverkad pension.

Pensionsystemen brukar vidare konstrueras så, att för maximal pension inte fordras längsta teoretiskt möjliga aktivitet utan enbart en tid av 30 år. En spegeleffekt härav blir att pensionen inte blir större, om vederbörande är inordnad under pensionsordningen mer än 30 år. Sker övergång till en annan, fristående pensionering, kan däremot hela aktiviteten, exempelvis 45 år, bli »effektiv» för bestämningen av pensionsförmånerna.

Vid en uppbyggnad av personalpensioneringen på ifrågavarande sätt blir det över huvud taget en särskild bedömningsfråga, hur fribrevsförmånen skall bestämmas. Det finns inte någon självklar generell formel för att ange i vilken takt den normala pensionen uppbygges under aktiviteten. Om exempelvis hel pension enligt systemet erhålles under förutsättning av minst 30 års aktivitet, skulle reglerna i och för sig kunna utformas på sådant sätt, att en person med möjlighet till 45 års aktivitet intjänar pensionen exempelvis med $\frac{1}{45}$ varje år eller med $\frac{1}{30}$ vart och ett av de 30 första åren eller med $\frac{1}{30}$ vart och ett av de 30 sista åren. Det motsvarande gäller i fråga om en sådan del av pensionen som beror på ökning av den pen-

sionsgrundande lönen; en pensionsökning i proportion till löneökningen skulle således i och för sig kunna få successivt tjänas in under den tid som återstår till pensionsåldern eller under viss kortare tid. Vilken pension som skall utgå till den som lämnar systemet redan innan pensionsfall inträffat beror sålunda uteslutande på vad man bestämt sig för, och om någon i och för sig bestämd intjänt pension kan man inte tala. Inom premiereservtekniskt ordnad pensionering är det vanligt att man finansierar den pension, som vederbörande avses få, genom avsättningar som man försöker göra lika stora per år under den till pensionsåldern återstående anställningstiden, och på samma sätt finansierar man härvid med tilläggspremier sådana pensionsökningar som motsvarar höjningar i den pensionsgrundande inkomsten. Vid ett sådant finansieringssystem kan tydligen genom försäkringstekniska beräkningar vid en viss tidpunkt fastställas ett visst belopp, som svarar mot de redan erlagda premierna och som vid detta system utgör intjänt pension. En pension, som undan för undan under pensionärstiden skall anpassas efter dåvarande utveckling, kan ju över huvud taget inte finansieras genom i förväg gjorda premieavsättningar. Bestämningen av i vilken takt den skall anses intjänad under aktivtiden måste då innefatta från finansieringen fristående bedömningsfrågor.

Under sådana omständigheter är det förklarligt att övergång mellan olika pensionssystem lätt kan medföra irrationella effekter.

Man har inom personalpensioneringen sökt lösa de här föreliggande problemen om successivsamordning efter två olika huvudlinjer.

Enligt den ena huvudlinjen samordnar man de »successiva pensionsdelarna» på basis av ett slags bruttosystem. Den som efter att ha tillhört en viss personalpensionering inordnas under en annan sådan pensionering erhåller inom denna senare å ena sidan tjänstårsberäkning för den tid, på vilken den tidigare pensionsrätten grundats, men har å andra sidan att överlåta denna medförda pensionsrätt på den nye pensionsgivaren, och om så ej kan ske avräknas den tidigare pensionen från den pension vederbörande eljest skulle få från den senare pensionsgivaren. Om det tidigare pensionssystemets fribrevsregler varit mindre respektive mer förmånliga än det senares, modifieras reglerna i princip så, att i det förra fallet tjänståren avkortas och i det senare fallet en del av den medförda pensionsrätten undantages från samordning. Metoden förutsätter således en värdering av de olika pensionssystemen i förhållande till varandra. Om olikformigheten mellan systemen är sådan att förutsättningar för en objektiv dylik värdering inte finns, måste metoden bli godtycklig och därmed svår att i praktiken tillämpa.

Enligt den andra huvudlinjen söker man bilda så stora pensioneringsområden som möjligt med enhetligt förmånssystem och sådan finansiering, att överföring av pensionsrätt inte kommer i fråga vid byte av anställning. Den statliga och statsunderstödda pensioneringen, som i princip bildar ett enda pensioneringsområde, utgör ett exempel på en sådan lösning, som innebär, att på frågan om byte av anställning inom pensioneringsområdet inte behöver inverka särskilda hänsyn till pensionskonsekvenserna.

De problem om successivsamordning, som anknyter till förhållandet mellan hittillsvarande personalpensionering och annan pensionering, gäller — vid det förhållandet att något undantagande från det grundläggande bottenkyddet inte torde ifrågakomma — den tilläggs-pensionering som angivits i de i betänkandet redovisade alternativa förslagen. Om tilläggs-pensioneringen skulle ordnas enligt alternativet med kollektivavtalsreglering, ter sig frågan om successivsamordning på i huvudsak det sätt, som redan angivits i fråga om personalpensioneringen. Om tilläggs-pensioneringen skulle regleras författningsmässigt, skulle det motsvarande gälla beträffande förhållandet mellan områden, som kunde bli undantagna från

nämnda pensionering, och områden inordnade under denna. Vid en obligatorisk tilläggs-pensionering med undantagslös tillämpning skulle problem om successivsamordning uppkomma allenast övergångsvis i samband med införandet av denna obligatoriska pensionering. Det må emellertid framhållas, att om den obligatoriska tilläggs-pensioneringen utbygges i den takt som förutsatts i förslaget, så blir risken för att »underpensionering» skall uppstå rätt liten. Däremot skulle sannolikt en viss »överpensionering» kunna uppkomma, vilken det inte vore uteslutet att man finge godtaga som en ren övergångsföreteelse. Till största delen skulle emellertid övergångsproblemet lösas i den mån som samordningen grundade sig på bruttometoden.

Vad gäller de problem om successivsamordning, som vid alternativet med avtalsreglerad tilläggs-pensionering eller vid alternativet med författningsmässigt reglerad tilläggs-pensionering och tillämpning av undantagslinjen skulle uppkomma vid den fortlöpande tillämpningen, må framhållas, att risken för underpensionering här inte skulle motvägas av någon faktor motsvarande den överkompensation som den obligatoriska pensioneringen ger under sitt uppbyggnadsskede. Alltefter omständigheterna skulle kunna uppkomma under- eller överpensionering vid övergång mellan område med hittillsvarande personalpensionering och område med tilläggs-pensionering enligt de nya avtalsmässiga grunderna, respektive mellan undantagna och inte undantagna områden. Det är också vanskligt att bedöma huruvida dessa konsekvenser skulle kunna elimineras genom en särskild samordning av efter varandra tillämpliga pensioneringssystem. En tillämpning av nyssnämnda inom personalpensioneringen i viss utsträckning prövade samordningsmetod måste vid långtgående olikformighet mellan pensioneringssystemen stöta på mycket stora svårigheter. Vad beträffar fall av övergång mellan personalpensionering av traditionell typ och tilläggs-pensionering enligt något av de föreliggande alternativen skulle det ju bli helt godtyckligt exempelvis vilken värdekoeficient man skulle åsätta en pensionering med fribrevsförmåner, som utgöres av fixa belopp, i jämförelse med en pensionering, enligt vilken motsvarande förmåner vore värdebeständiga. Vad beträffar alternativet med obligatorisk tilläggs-pensionering torde man också kunna utgå från att det inte skulle vara praktiskt genomförbart att komplicera en sådan pensionering med att individuellt anpassa dennas förmåner med hänsyn till berörda personers tidigare pensionsförhållanden.

I sammanhanget må framhållas, att även vid ett genomförande av alternativet med författningsmässigt reglerad tilläggs-pensionering och ett allmänt inordnande under denna skulle föreligga sådana problem om samordning av efter varandra tillämpliga pensionssystem, som man hittills haft inom personalpensioneringen, nämligen såvitt angår övergång mellan områden med alltjämt kvarstående, kompletterande personalpensionering. Räckvidden av dessa problem blir emellertid mindre efter hand som tilläggs-pensioneringen växer, något som däremot inte gäller, om tilläggs-pensioneringen skulle ordnas avtalsmässigt eller man vid en författningsmässig reglering av densamma skulle tillämpa undantagslinjen.

En granskning av frågan om successivsamordning torde leda fram till att det vid en författningsmässigt reglerad tilläggs-pensionering inte är lämpligt att välja en samordningsmetod som innebär undantagande av vissa områden från denna. Också ur nu ifrågavarande synpunkter torde bruttometoden vara lämplig. Härvid får man, såsom förut antytts, inom personalpensioneringen taga ställning till vilket avdrag som skall göras på personalpensionen i fall då denna och den obligatoriska pensionen endast delvis är grundade på samma aktivitet.

4. Allmän granskning av samordningsmetoderna ur administrativa m. fl. synpunkter

Beträffande *själva genomförandet av samordning* föreligger givetvis den skillnaden mellan metoder, som innebär ett reellt inordnande under den obligatoriska pensioneringen, och metoder som innebär ett formligt eller i varje fall reellt undantagande från denna, att vid de sistnämnda metoderna samordningen genomföres av lagstiftaren själv (eller av det organ, som enligt lagstiftningen skall äga befogenhet att besluta därom) men att det vid de metoder, som förutsätter samordning på personalpensionssidan, får ankomma på arbetsgivare och anställda att ta ställning till samordningsfrågan. Härvid måste beaktas vilka formella möjligheter som står till buds. Den privata personalpensioneringen torde till mycket väsentlig del vara baserad på planer, som kan förändras om nya omständigheter tillkommer. Inom de offentliga arbetsgivarnas områden ligger frågan i viss mån till på annat sätt därigenom att formliga utfästelser i större eller mindre utsträckning finnes angående fullföljande av en personalpensionering av viss beskaffenhet. Den kommunala pensioneringen är dock, såsom förut nämnts, av bruttotyp. Vad den statliga personalpensioneringen beträffar får till en början inte bortses från den möjlighet till samordning som ligger i att pensionsunderlagen är nominellt fixerade och i att det rörliga tillägget — f. n. 71 %, varav dock viss del redan tagits i anspråk för samordning med nuvarande folkpension — inte inkluderas i utfästelsen utan bestämmes år för år; vissa skäl kan dock anföras för att en mindre del av det rörliga tillägget skall betraktas som för framtiden utfäst. Vidare bör beaktas, att andra än ordinarie tjänstemän är generellt skyldiga att underkasta sig ändrade pensionsbestämmelser och att ändringsskyldighet i vissa avseenden också åligger ordinarie tjänstemän. Det får likväl anses vara av väsentlig betydelse, att inom ramen för anställningsförhållandet vidtages åtgärder syftande till att möjliggöra en rationell lösning av samordningsfrågan. Skulle förutsättningar kunna skapas att för de statsanställdas del genomföra samordning på personalpensionssidan utan intrång i bestående rättigheter, torde linjen med reellt arbetsgivarinträde inte behöva väljas ur den här berörda synpunkten. Möjlighet torde dock böra hållas öppen till ett reellt arbetsgivarinträde för särskilda grupper och personer beträffande en i förhållande till den nuvarande utbyggd obligatorisk pension.

Administrativa synpunkter kan i och för sig synas tala till förmån för undantagslinjen, eftersom det kunde förefalla som om personalpensioneringen vid denna samordningsmetod inte skulle beröras av att den obligatoriska pensioneringen utbygges, men man bör inte förbise den kompliceradhet i administrativt hänseende av den obligatoriska pensioneringen, som undantagslinjen medför. Bl. a. bör observeras, att om exempelvis personalpensionsberättigade statstjänstemän skulle undantagas skulle detta sannolikt få begränsas att gälla i fråga om inkomster från statstjänsten, sannolikt enbart inkomster från den personalpensionsberättigande statstjänsten och möjligen också enbart de inkomster från denna, som beaktas vid personalpensionens avvägning. I så fall måste undantagslinjen i själva verket ge anledning till betydande komplikationer ur administrativ synpunkt. Vad beträffar nettometoden skulle visserligen en enligt densamma generellt begränsad personalpensionering inte behöva bli mera komplicerad än den nuvarande, men om personalpensioneringen enligt denna metod skulle utformas på ett sätt, varigenom man beaktade olikformigheten mellan den hittillsvarande personalpensioneringen och den obligatoriska pensioneringen, skulle både själva utarbetandet av det begränsade personalpensionssystem, som nettometoden förutsätter, bli en invecklad procedur och systemets fortlöpande tillämpning kunna bli komplicerad. Vad bruttosystemet beträffar skulle själva bruttopensionen kunna fastställas enligt i stort sett

nuvarande grunder. Den administrativa komplicerings, som denna metod innebär, sammanhänger med fastställandet av det avdrag, som med hänsyn till obligatorisk pension skulle göras från bruttopensionen. Om obligatorisk tilläggs pension skulle beräknas inte bara på inkomster som medför personalpensionsrätt utan också på andra inkomster, uppburna tidigare än de förut nämnda, samtidigt med dessa eller därefter, är det tänkbart att avdraget får fastställas i viss mån oberoende av den obligatoriska tilläggs pensionens totala belopp och kanske med beaktande av allena obligatorisk tilläggs pension beräknad på den inkomst, som grundar personalpension. I så fall torde uppgifter för beräkning av avdragsbeloppet få bokföras genom arbetsgivarens försorg, eftersom det inte torde vara möjligt för den myndighet, som har att fastställa obligatorisk pension, att särskilja inkomster av ifrågakommande slag.

Vad *psykologiska synpunkter* på samordningsmetoderna beträffar skulle en ren undantagslinje liksom, vid ett inordnande under den obligatoriska pensioneringen, nettometoden kunna antagas ha företräden framför de andra samordningsalternativen genom att en enligt dessa alternativ utformad samordning skulle inge den föreställningen, att personalpensioneringen vore oberoende av den obligatoriska pensioneringen. Vad angår undantagslinjen är dock att märka, *dels* att denna inte skulle kunna komma i fråga annat än beträffande en tilläggs pensionering till bottenpensioneringen, och *dels* att man vid densamma svårigen skulle kunna undvika, att berörda pensionstagare under vissa förhållanden kunde komma i ett oförmånligare läge än vid ett inordnande. Undantagandets negativa sida, nämligen frånvaron av det samhällliga minimiskydd i pensionshänseende som medborgare i allmänhet får, skulle på grund härav efter hand kunna komma att bli mer och mer framträdande. Det bör inte heller förbises, att aspekterna ur personal-synpunkt på ett undantagande inte ens på förhand behöver te sig särskilt lockande om tilläggs pensioneringen skulle finansieras av arbetsgivarna. Vad härefter beträffar nettometoden bör uppmärksammas, att en enligt denna utgående personalpension vid en samhälllig pensionering av den storlek, varmed man framdeles har att räkna, i varje fall då den tidigare personalpensioneringen varit mera välordnad måste förutsättas bli differentierad på sådant sätt, att dess nära beroende av den obligatoriska pensioneringen blir uppenbart för envar.

Vad beträffar bruttomethoden skulle denna otvivelaktigt kunna ge intryck av att personalpensionsgivaren i samband med varje utbetalning av med hänsyn till obligatorisk pension minskad personalpension obehörigen tillgodogjorde sig den avdragna obligatoriska pensionen. Den psykologiska effekten av den hittillsvarande samordningen av statlig personalpension och folkpension, som dock medfört att statspensionärerna fått allt större sammanlagda pensioner i förhållande till sina löner, bör självfallet ägnas tillbörlig uppmärksamhet i detta sammanhang. Möjligt är emellertid att missnöjet med denna samordning till inte obetydlig del beror på att anordningen inte klart utformats som ett bruttosystem. Det förefaller vidare vara motiverat att se reaktionen emot folkpensions samordningen mot bakgrunden av att föreställningarna i pensionsfrågan intill helt nyligen allmänt varit starkt influerade av resonemang och teorier, som grundats på helt andra förutsättningar än nu föreliggande och framdeles påräkneliga. Missnöjesyttringarna kan sålunda te sig väl förklarliga i den brytningstid mellan gammalt och nytt i pensionsfrågorna, som inträtt i och med tillkomsten av en samhälllig pensionering av mera betydande storleksordning. Det bör också beaktas, att i den mån framdeles kan bli fråga om en personalpensionering av i sak alltmera klar komplementär karaktär, så kan det rentav vara ur psykologisk synpunkt direkt fördelaktigt att utforma denna personalpensionering såsom en ren brutto- eller garantipensionering.

I sammanhanget må framhållas, att för det fall att en samordning av utbetalningen av personalpension och obligatorisk pension — genom ett »tekniskt arbetsgivarinträde» — kan komma till stånd, torde vissa psykologiska fördelar vara att vinna. Frågan om en sådan utbetalningssamordning beröres i det följande.

Betraktas de olika metoder, som innebär att samordningen sker på personalpensionssidan, *ur finansieringsteknisk synpunkt*, torde man finna att bruttometoden medför mycket stora svårigheter vid en pensionering, vilken såsom den nuvarande försäkringsmässiga privata pensioneringen finansieras premie-reservtekniskt, och inte har karaktären av en återförsäkring för arbetsgivarnas räkning. Frånvaron av samordning av hittillsvarande privata pensionering med i verkligheten utgående obligatorisk pension torde kunna förklaras redan med hänvisning till dessa tekniska svårigheter, även om i sammanhanget inte bör förbises, att man vid stor uttunning av sent inträdda löneökningars inverkan på pensionerna och ringa eller ingen värdebeständighet av dessa i och för sig kunnat acceptera att hittillsvarande folkpension lagts vid sidan av de privata personalpensionerna och därigenom kommit att fungera som ett värdebeständighets-tillägg. De svårigheter, som en utbyggnad av den obligatoriska pensioneringen för-sätter den traditionella privata personalpensioneringen i, sammanhänger till betydande del med att en särskild samordning kanske inte i fortsättningen kan under-låtas men att det hittillsvarande finansieringssättet endast medger en förhållande-vis schablonmässig samordning. En samordning enligt bruttometoden kan alltså vad beträffar dessa områden nödvändiggöra en genomgripande omgestaltning av den privata personalpensioneringens grunder. Annorlunda är förhållandet inom de statliga och kommunala områdena, där möjlighet finnes att basera pensions-finansieringen på direkttäckning av pensionsutgifterna i samband med utbetal-ningen av pensionerna. Ett sådant finansieringssätt tillämpas redan helt och hållet inom personalpensioneringen av de statsanställda, och den kommunala personal-pensioneringen bygger såsom förut nämnts f. n. på bruttometoden. Med den stat-liga och kommunala personalpensioneringen är sålunda bruttometoden väl för-enlig. Vad beträffar den pensionering som sker genom statens pensionsanstalt enligt det s. k. SPA-reglementet och som bygger på viss förhandsfinansiering av pensionskostnaderna skulle en övergång till bruttopensionssystem aktualisera änd-rade finansieringsgrunder. En omläggning av finansieringen av SPA-pensionerna har dock redan varit under övervägande av andra skäl än som sammanhänger med socialförsäkringen.

Om de statsanställda inordnas under en obligatorisk pensionering, som bekostas med arbetsgivarbidrag, kan måhända förtjäna att undersökas möjligheten och lämpligheten av att undvika den omgång, som skulle kunna anses ligga i att sådana bidrag kontinuerligt lämnas mellan statliga myndigheter; vid bedömningen av denna fråga måste självfallet beaktas den roll som fonderingen är avsedd att ha beträffande finansieringen av den obligatoriska pensioneringen. I den mån som emellertid staten i egenskap av arbetsgivare anses böra lämna dylika arbetsgivar-bidrag till socialförsäkringsorganisationen — vilket f. ö. efter allt att döma i varje fall under tilläggs-pensioneringens uppbyggnadsskede skulle innebära, att staten i motsats till vad nu är fallet i viss utsträckning förhandsfinansierade sina personal-pensionskostnader — synes det i varje fall ligga nära till hands att överväga en central och i viss mån schablonmässig beräkning och överföring av dylika bidrag. De nu berörda frågorna torde få närmare beaktas i samband med arbetet på att mera i detalj utforma systemet för obligatorisk pensionering.

5. Utbetalningssamordning (tekniskt arbetsgivarinträde)

Om man för att tillförsäkra grupper med redan välordnad personalpensionering å ena sidan minst samma pensionsförmåner som tidigare och å andra sidan minst sådana pensionsförmåner som följer av obligatoriet ser sig föranlåten att tillämpa bruttometoden, är det självfallet angeläget att man i den mån så är möjligt vidtager åtgärder i syfte att minska olägenheterna av pensioneringens splittring på två olika administrativa anordningar. Härvid uppkommer närmast frågan om en samverkan mellan å ena sidan arbetsgivare (eller personalpensionsinrättningar) och å andra sidan det samhälleliga pensioneringsorganet beträffande pensionsutbetalningarna.

En gemensam pensionsutbetalning synes i jämförelse med skilda utbetalningar medföra följande fördelar.

1. Pensionstagarnas besvär med utkvittering och hämtning av pensionerna nedbringas.

2. Pensionstagarnas psykologiska reaktion på grund av att pensionsförmåner, som härrör från två håll, samordnas skulle bli gynnsammare.

3. Riskerna för att pensionstagare försummar att i tid söka obligatorisk pension minskas.

4. Postverkets bestyr med pensionsutbetalningen skulle kunna underlättas avsevärt. Detta torde i synnerhet bli fallet i den mån betalningen mellan organet för den obligatoriska pensioneringen och arbetsgivaren kunde förenklas t. ex. genom sammanslagning av belopp, som samtidigt skall överföras till eller från samme arbetsgivare, till en enda på lämpligt sätt specificerad post. Medelsöverföring mellan statliga myndigheter skulle eventuellt inte behöva göras annat än med längre intervaller, t. ex. budgetårsvis.

5. Källskatteuttaget blir avsevärt riktigare om det anknytes till det sammanlagda pensionsbeloppet än eljest.

6. Beträffande pensionstagare, som omfattas av utbetalningssamordning, skulle i fråga om pensionsförmånerna endast behöva lämnas en inkomstsuppgift till taxeringsmyndigheter och pensionstagare. F. n. lämnar visserligen pensionsstyrelsen inte några inkomstuppgifter till pensionstagarna angående uppuren folkpension, men i varje fall vid ett genomförande av en pensionsförsäkring som leder till för skilda personer starkt varierande pensionsbelopp bleve det väl eljest påkallat att lämna dylika uppgifter.

7. Om den samordnade pensionsutbetalningen sker genom arbetsgivaren, får denne kännedom i varje särskilt fall om att obligatorisk pension utgår. Sådan kännedom kan vara en förutsättning för tillämpning av sådana personalpensioneringsgrunder, som innebär en garanti för att de totala förmånerna skall uppgå till viss minimnivå i förhållande till den pensionsgivande inkomsten från anställningen hos arbetsgivaren.

8. Genom utbetalningssamordningen skulle man få möjligheter att till tjänst för både arbetsgivare och personal anordna en på säkra individualuppgifter grundad pensionsinkomststatistik, vilket kunde vara av betydelse bl. a. vid framtida revisioner av pensioneringssystemen.

9. Arbetsgivarens och den samhälleliga pensionsmyndighetens kontroll beträffande förhållanden som är av betydelse för huruvida pension skall utgå och för pensionsbelopp (pensionstagares dödsfall, minskning eller upphörande av invaliditet, ändring i familjeförhållanden m. m.) kan samordnas.

Fördelarna med utbetalningssamordning får självfallet vägas emot den kompli-

cering, som samordningen drar med sig i fråga om vissa kontorstekniska rutiner samt emot de särskilda revisions- och kontrollanordningar, som kan bli erforderliga. Även om säkrare hållpunkter för en bedömning av vilken betydelse, som det med utbetalningssamordningen följande merarbetet har, liksom i fråga om samordningens närmare utformning i vissa andra hänseenden inte kan erhållas utan att hela frågan göres till föremål för organisationstekniska undersökningar, torde likväl vissa bedömningar kunna göras utan stöd av dylika undersökningar. Då i det följande lämnas en skissartad redogörelse för tänkbara huvudlinjer i fråga om uppläggningsen av ett system med utbetalningssamordning, sker detta med utgångspunkt från antagandet att möjlighet skulle öppnas för vissa arbetsgivare (personalpensionsinrättningar) med ett större antal pensionstagare att verkställa gemensam utbetalning av personalpension och obligatorisk pension.

Vid en sådan utbetalningssamordning — som skiljer sig från den förut diskuterade linjen med reellt arbetsgivarinträde genom att här förutsättes att den obligatoriska pensionen i varje fall skall tillkomma vederbörande och som därför kan betecknas som *tekniskt arbetsgivarinträde* — uppkommer spörsmål beträffande

1. under vilka förutsättningar arbetsgivare skall godtagas som utbetalare av allmän pension,
2. i vad mån och på vad sätt kontroll skall etableras över att från pensionsmyndigheten till arbetsgivare överförda medel eller medelsanvisningar kommer pensionstagarna till godo,
3. huruvida utbetalningssamordning skall etableras genom mer än en arbetsgivare för en pensionstagare, som haft flera pensionsberättigande anställningar, och
4. huru det arbetstekniska förfarandet skall vara beskaffat.

Beträffande dessa frågor må framhållas följande.

1. Utbetalningssamordning torde i första hand ifrågakomma i fall, där staten eller kommun är pensionsgivare. Också andra arbetsgivare (pensionsinrättningar) torde emellertid ifrågakomma i sammanhanget. Ehuru det måste förutsättas, att organet för den obligatoriska pensioneringen skall äga diskretionärt pröva, huruvida medgivande skall lämnas till utbetalning av den obligatoriska pensionen via arbetsgivaren, synes vissa allmänna riktlinjer för prövningen kunna uppdragas. Bl. a. bör ett villkor för att utbetalningssamordning skall medgivas beträffande viss arbetsgivare, som utger personalpension, vara, att fråga är om utfäst personalpension. Pensionsutfästelsen torde böra föreligga senast då frågan om utbetalningssamordning beträffande den särskilde pensionstagaren prövas. I fråga om utfästelsens innebörd synes vara tillfyllest att kräva, att den skall gälla viss bruttopension inklusive den allmänna pensionen. För det fall att arbetsgivare kompletterar utfäst pension med en inte utfäst pensionsdel bör självfallet inte den omständigheten, att ej hela personalpensionen är utfäst, utgöra hinder för att utbetalningssamordning medgives. Vissa krav torde vidare vara ofrånkomliga i fråga om arbetsgivarnas solvens och möjligheten att lätt kontrollera, att den allmänna pensionen verkligen kommer de pensionsberättigade tillgodo. Säkerhetskravet, som kan tillgodoses på olika sätt, synes inte behöva bli svårt att uppfylla för de större arbetsgivare, som kan komma i fråga i sammanhanget. I alla händelser måste förutsättas, att staten eller försäkringen i sista hand skall vara skyldig att hålla den pensionsberättigade skadeslös vid utebliven eller för låg betalning beträffande obligatorisk pension.

2. Frågan om kontrollen av att obligatorisk pension verkligen kommer de av utbetalningssamordningen omfattade pensionärerna till godo sammanhänger med den redan berörda frågan om förutsättningarna för att utbetalningssamordning

skall medges. Kontrollbehovet blir mindre, ju strängare krav på arbetsgivarens ekonomiska vederhäftighet som uppställs. Beträffande kontrollanordningarnas närmare utformning må här pekas på möjligheten att som instrument för betalningen av allmän pension — före det slutliga utbetalningsledet mellan postverket och pensionstagaren — begagna en speciell typ av pensionsanvisning med för arbetsgivaren ändamåls- och tidsbegränsad giltighet. Vad beträffar den enskilde pensionstagarens roll i kontrollsammanhanget torde få förutsättas, att även sådan pensionstagare, som omfattas av utbetalningssamordning, skall direkt av organet för den obligatoriska pensioneringen få besked om den pension, som beviljats honom. Om pensionstagaren samtidigt erhåller besked om att den obligatoriska pensionen kommer att tillställas honom genom arbetsgivarens försorg och om att arbetsgivaren därvid inte har rätt att avräkna den allmänna pensionen från av honom utfäst personalpension i vidare mån än som kan följa av utfästelsen om denna pension, torde en relativt effektiv kontroll beträffande de obligatoriska pensionsförmånerna komma till stånd redan på grund av den uppmärksamhet, som pensionstagarna kan förutsättas själva ägna åt sina pensionsförmåner. Detta utesluter självfallet inte, att särskild kontroll t. ex. genom stickprov bör vara möjlig.

3. Beträffande pensionstagare, som varit anställd hos skilda arbetsgivare — efter vartannat eller samtidigt — och beträffande vilken arbetsgivarna inte samordnat sin personalpensionering på sådant sätt, att pensionen för anställningarna utbetalas från ett håll, uppkommer frågorna huruvida utbetalningssamordning för en och samme pensionstagare bör medgivas för mer än en av arbetsgivarna eller ej samt i det förra fallet efter vilken grund den obligatoriska pensionen skall uppdelas mellan arbetsgivarna och i det senare fallet enligt vilka regler man skall bestämma vilken av arbetsgivarna som skall kunna få anlita utvägen med utbetalningssamordning. Då utbetalningssamordning för flera arbetsgivare i fråga om en och samme person skulle förutsätta en uppdelning av den obligatoriska pensionen mellan arbetsgivarna och detta måste innebära en administrativ komplicering, som motväger eller upphäver de fördelar, som man avsett att vinna med utbetalningssamordningen, torde ett arrangemang med »delad» utbetalningssamordning inte böra tillåtas. Frågan efter vilka grunder val bör ske emellan arbetsgivare, som kan ha konkurrerande anspråk om att få tillämpa utbetalningssamordning med allmän pension för samme pensionstagare, torde inte behöva regleras efter några striktare principiella riktlinjer.

4. Önskar annan arbetsgivare (pensionsinrättning) än staten begagna sig av utvägen med utbetalningssamordning, bör vederbörande härom göra framställning med förebringande av erforderlig utredning. Godkännande bör självfallet på lämpligt sätt registreras.

Arbetsgivare, som skall tillämpa utbetalningssamordning, har att fortlöpande hålla organet för den obligatoriska pensioneringen underrättat om de pensionstagare, till vilka den obligatoriska pensionen skall utbetalas genom arbetsgivarens försorg och för vilka arbetsgivaren sålunda skall vara registrerad som adressat. Dessa pensionstagare underrättas av nämnda organ om utbetalningssättet och den tid, fr. o. m. vilken det skall tillämpas. De föreskrifter, som för reguljära fall, då utbetalning äger rum direkt från organet för den obligatoriska pensioneringen till den pensionsberättigade, meddelas om ansökning angående obligatorisk pension och om rapportskyldighet beträffande förhållanden av betydelse för om pension skall minskas eller indragas, synes böra gälla även i fråga om pensionstagare som omfattas av utbetalningssamordning.

6. Slutsatser angående valet av samordningsmetod

Fråga om samordning av personalpensionering och obligatorisk pensionering uppkommer redan om den senare anordnas i form av ett grundläggande pensionskydd likartat med hittillsvarande folkpensionering. Särskilda åtgärder blir härvid alltmåra påkallade ju högre den hittillsvarande personalpensionsnivån varit och ju större det grundläggande pensionskyddet blir. Vad som särskilt karakteriserar frågan om en samordning med dylik obligatorisk pensionering är förhållanden sammanhängande med att dennas förmåner utgår med lika stora belopp oavsett förmånstagarnas olika inkomster under sin aktiva tid och oberoende av längden av denna tid samt med att finansieringen får förutsättas ske inte bara med ett särskilt slags avgifter utan till avsevärd del med statsskatt. På grund av att förmånerna är lika för alla kommer samordningen relativt sett att få större betydelse för personer, som under den aktiva tiden haft lägre inkomster, än för personer som haft högre inkomster.

Om den obligatoriska pensioneringen utöver ett grundläggande pensionskydd skall inbegripa en författningsmässigt reglerad tilläggspensionering, uppkommer självfallet behov av samordning också med denna. Det sammanlagda behovet av samordning ökar härvid beloppsmässigt alltefter den storlek tilläggsförmånerna får. Särskilt utmärkande för samordningen med tilläggspensioneringen blir, att dennas förmåner är avvägda i viss proportion till förmånstagarnas inkomster under den aktiva tiden och med beaktande av dennas längd samt att finansieringen får förutsättas ske med avgifter eller bidrag från arbetsgivarens sida. Samordningen kommer på grund av att tilläggspensioneringens förmåner är inkomstgraderade att få ungefär lika stor relativ betydelse oavsett berörda personers inkomstläge under den aktiva tiden.

Om åter den obligatoriska pensioneringen begränsas att avse ett grundläggande pensionskydd men skall kompletteras med en avtalsmässigt reglerad tilläggspensionering eller om den innefattar en författningsmässigt reglerad tilläggspensionering från vilken emellertid vissa personalpensionsberättigade grupper undantages, uppkommer såvitt gäller tilläggspensioneringens samordningsfrågor av en annan typ än de här förut avsedda. Dessa samordningsfrågor är likartade med dem, som för närvarande aktualiseras i fall, då byte av anställning medför övergång mellan skilda personalpensionssystem, och går alltså ut på hur pensionsdelar härrörande från olika anställningar skall kunna sammanjämkas för att tillsammans ge ett acceptabelt resultat.

1951 års pensionsutredning vill beträffande sättet för att åstadkomma samordning till en början framhålla, att på frågan härom inverkar åtskilliga omständigheter som delvis verkar i olika riktningar. Det är därför nödvändigt att väga de fördelar en samordningsmetod ur vissa synpunkter erbjuder mot de nackdelar, varmed den ur andra synpunkter kan vara förenad; någon ur alla synpunkter invändningsfri lösning kan inte anvisas. Under sådana omständigheter är det väl tänkbart, att valet av samordningsmetod kan utfalla olika inom skilda områden, alltefter den beskaffenhet den hittillsvarande personalpensioneringen inom dessa områden har och de förutsättningar på vilka den bygger.

På grundval av den tekniska granskning 1951 års pensionsutredning verkställt beträffande samordningsfrågorna anser emellertid utredningen det vara möjligt att draga vissa mera allmänna slutsatser. Sålunda torde enligt utredningens mening något undantagande av särskilda personalpensionsberättigade grupper från det grundläggande pensionskyddet inte kunna ske. Vad vidare beträffar författningsmässigt reglerad tilläggspensionering torde med hänsyn till beskaffenheten av nuvarande personalpensionering förutsättningar för något undantagande från

denna tilläggs pensionering i varje fall inte finnas i fråga om andra grupper än stats- och kommunalanställda, och även dessa sistnämnda torde svårligen kunna lämnas utanför en sådan tilläggs pensionering. Det må i sammanhanget understrykas, att ett inordnande under obligatorisk pensionering, förutom att för varje fall innebära garanti emot lägre förmåner än denna avses ge, kommer att i den utsträckning som svarar mot den obligatoriska pensioneringens nivå eliminera sådana svårlösta samordningsfrågor, som sammanhänger med övergång mellan skilda pensionssystem, och att i övrigt betydelsen av ett inordnande under tilläggs pensioneringen kan begränsas att bli väsentligen formell i fråga om såväl förmåner som kostnadsbelastning.

Vid nu angivna förhållande kommer frågan om valet av metod för samordning av personalpension och obligatorisk pension att helt gälla anpassningsåtgärder på personalpensionssidan. Det är därför naturligt för utredningen att begränsa sina uttalanden angående sådana åtgärder att gälla den i statlig regi bedrivna personalpensioneringen, vilken faller inom utredningens uppdrag. De slutsatser utredningen därvid kommit fram till ansluter sig nära till den vid förhandlingar mellan berörda parter godtagna uppfattning, på vilken den befintliga folkpensions samordningen för anställda hos rikets städer och landskommuner är grundad. Efter en granskning av vilka åtgärder som över huvud taget nu kan ifrågakomma har utredningen funnit, att samordningen bör utformas enligt den metod, som i det föregående benämnts bruttometoden, både vad beträffar det grundläggande pensionsskyddet och i fråga om en obligatorisk tilläggs pensionering. Avgörande för utredningens ställningstagande har härvid framförallt varit, att andra lösningar måste innebära genomgripande förändringar av hittillsvarande förmånssystem med därav följande oundvikliga risker för försämringar i enskilda fall. Vad särskilt angår metoden med s. k. reellt arbetsgivarinträde, skulle denna å ena sidan förutsätta ett införande i personalpensioneringen av ett komplex minimiregler av samma innehåll som den obligatoriska pensioneringens förmånssystem, vilket inte skulle medföra mindre komplicerad än vid bruttometoden. Å andra sidan skulle metoden med reellt arbetsgivarinträde leda till att friheten för arbetsgivare och anställda att själva reglera personalpensioneringens utformning i vissa hänseenden skulle bli beskuren, samtidigt som socialförsäkringen vid sin reglering av pensioneringen i dessa hänseenden skulle ställas inför synnerligen vanskliga avvägningsfrågor. Utredningen har därför funnit, att så starka skäl talar emot linjen med reellt arbetsgivarinträde, att denna inte bör komma till mera reguljär användning. Metoden bör enligt utredningens mening reserveras för användning i den mån så kan visa sig erforderligt till förhindrande av mera uppenbart oskäliga samordningskonsekvenser.

Såsom framgår av det anförda har utredningen ansett, att för av dess uppdrag berörda grupper samordningsfrågan bör lösas med tillämpning av bruttometoden även för det fall, att den obligatoriska pensioneringen begränsas till ett grundläggande pensionsskydd. Detta innebär, att utredningen i fråga om folkpensions samordningen förordar en lösning efter andra principer än dem, som ligger till grund för den nu inom den statliga och statsunderstödda pensioneringen tillämpade anordningen.

Då utredningen nu principiellt förordar, att den framtida samordningen utformas enligt bruttometoden, fäster utredningen betydande vikt vid att förefintlig möjlighet att införa gemensam utbetalning av personalpension och obligatorisk pension tillvaratages. Ett dylikt »tekniskt arbetsgivarinträde» anser utredningen sålunda vara i hög grad önskvärdt. De närmare förutsättningarna för utbetalnings samordningen och formerna för denna torde böra övervägas i samband med arbetet på detaljutformningen av den framtida obligatoriska pensioneringen.

P. M. av konjunkturinstitutet med samhällsekonomiska synpunkter

Föreliggande promemoria har på allmänna pensionsberedningens begäran utarbetats inom konjunkturinstitutet, som svarar för de däri uttryckta synpunkterna. Den har författats av institutets dåvarande sakkunnige fil. dr Lars Lindberger. Undersökningen har blivit begränsad till vissa problemställningar medan andra sådana av tidsskäl kommit att lämnas åsido. Detta gäller exempelvis frågan om de långsiktiga verkningarna på produktionsutvecklingen av en högre eller lägre investeringsvolym. I detta och andra hänseenden får institutet hänvisa till den promemoria med samhällsekonomiska synpunkter på pensionsutredningens förslag till allmän pensionsförsäkring som utarbetats av forskningssekreterare Lennart Fastbom (SOU 1955: 32 bil. 7).

1. Fördelningssystem och premiereservsystem

Då de inom pensionsberedningen framförda förslagen till pensionsfrågans lösning innefattar inslag av såväl fördelningssystem som premiereservsystem kan det vara motiverat att i någon mån söka belysa olikheterna mellan dessa båda typer av system ur principiella och samhällsekonomiska synpunkter.

En förutsättning för att ett fördelningssystem skall kunna upprätthållas är att det omfattas av ett bestående kollektiv. Eftersom pensionerna i ett renodlat fördelningssystem inte till någon del kan betalas med avkastningen av någon fond måste pensionsavgifterna göras höga i förhållande till pensionerna. Denna höga avgiftsnivå utgör så att säga det pris som när systemet blivit genomfört måste betalas för att man under övergångstiden kunnat underlåta att bygga upp någon fond utan i stället betalat ut överkompenserade pensioner till sådana som inte hunnit vara med om att betala in pensionsavgifter i full utsträckning (eller för vilka pensionsavgifter inte hunnit betalas i full utsträckning).

Det bör emellertid påpekas att tvånget att i ett genomfört fördelningssystem hålla sådana förhållandevis höga pensionsavgifter inte är fullkomligt generellt. Det hänför sig närmast till en stationär ekonomi, dvs. en hushållning där varken realinkomst per capita eller arbetande befolkning på lång sikt undergår någon förändring. I en framåtskridande hushållning finnes det däremot även vid ett genomfört fördelningssystem möjlighet att hålla pensionerna förhållandevis höga i jämförelse med de avgifter pensionärerna en gång betalat, eftersom inkomstunderlaget för den del av befolkningen som betalar in pensionsavgifter i varje läge är stort i förhållande till det inkomstunderlag som stod till pensionärernas förfogande under den tid då dessa betalade in sina avgifter. Om avgifternas andel av den aktiva befolkningens sammanlagda inkomster hålles konstant kommer den procentuella tillväxten per år av den aktiva befolkningens totala inkomst att inverka på förhållandet mellan pensionsavgifter och pensioner på liknande sätt som räntan i ett premiereservsystem.

Lika väl som en egendomslös person inte kan göra någon egendomsförlust genom inflation är ett pensionssystem av fördelningstyp — dvs. utan fond — såsom sådant

skyddat mot inflationsförluster. Därav följer dock inte med absolut säkerhet att de individer som betalat pensionsavgifter (eller för vilka pensionsavgifter blivit betalda) kommer att tillförsäkras värdebeständiga pensioner som står i viss på förhand bestämd relation till de erlagda pensionsavgifterna. En nödvändig förutsättning för att pensionärerna skall kunna få ut sådana värdebeständiga pensioner är ju vid ett fördelningssystem att de generationer som befinner sig i avgiftsbetalande ålder verkligen ställer medel till förfogande i erforderlig utsträckning (dvs. vill och kan göra detta).

Även i ett premiereservsystem krävs ett visst minimum av respekt från framtidens sida gentemot nutidens respektive det förflutnas anordningar för att den som erlägger pensionsavgifter skall kunna påräkna pension i avsedd utsträckning. Bl. a. måste fonden och dess avkastning lämnas oantastad, dvs. inte tas i beslag för andra ändamål. Om detta minimivillkor är uppfyllt bör avkastningen av fonden göra det möjligt att i ett premiereservsystem uppnå en gynnsammare relation mellan pensionsavgifter och pensioner än vad som i en stationär ekonomi kan förverkligas vid ett genomfört fördelningssystem.

Det förutsättes härvid att fonden lämnar en positiv avkastning. Nominellt bör väl detta kunna påräknas med tämligen stor säkerhet men avgörande för pensionernas reala värde blir inte fondens nominella avkastning utan dess reala avkastning som under en inflation mycket väl kan bli negativ. Om så blir fallet kommer ett premiereservsystem med tillhörande fond ur de enskilda pensionärernas synpunkt att kännetecknas av ett ogynnsammare förhållande mellan realvärdet av pensionsavgifter och pensioner än vad som i en stationär ekonomi skulle kunna erhållas vid ett genomfört fördelningssystem utan fond. — Det bör tilläggas att om det av någon anledning föreligger en viss fond i ett genomfört fördelningssystem och man vidare anser sig förbunden att vidmakthålla realvärdet av denna fond, fastän den reala avkastningen är negativ, så får fonden även i detta fall en »fördyrande» inverkan på pensionssystemet. Ur pensionsteknisk synpunkt skulle det dock givetvis inte föreligga något oavvisligt tvång att inom ett fördelningssystem vidmakthålla realvärdet av en förefintlig fond. Nöjer man sig med att bibehålla det nominella värdet av fonden, torde man under alla omständigheter kunna förfoga över en viss nominell fondavkastning som skulle bidra till att göra pensioneringen »billigare».

Det framgår således att förhandenvaron av en viss fond under förutsättningar som man gärna betraktar som normala gör det lättare att finansiera en viss pensionsstandard. En annan fråga är om fonden kan tänkas göra det ur samhällsekonomisk synpunkt lättare att upprätthålla denna standard. Svaret härpå synes bli beroende av i vad mån uppbyggnaden av ifrågavarande fond verkligen medfört något tillskott till det totala sparandet inom samhället jämfört med det fall att motsvarande pensionsförmåner införts utan att man byggt upp någon fond samt av i vad mån den totala investeringsverksamheten som följd härav blivit större än som eljest varit fallet. Har så skett kan det sägas att fondens uppbyggnad medfört en viss grad ökad tillgång på realkapital. Denna bör gynnsamt påverka produktion och realinkomster och såtillvida göra det lättare att upprätthålla en viss pensionsstandard.

2. Förstärkning av det grundläggande pensionsskyddet

Den utbyggnad av det grundläggande pensionsskyddet som föreslagits av allmänna pensionsberedningen kommer att innebära en betydande omfördelning av inkomster från aktiva till passiva grupper inom samhället. Åtgärden blir av sådan

omfattning, att dess samhällsekonomiska återverkningar i olika hänseenden torde förtjäna att beaktas. Sålunda uppställer sig bl. a. frågorna om hur sparandet respektive den totala efterfrågan kommer att påverkas samt hur den allmänna prisnivån kan komma att beröras. Det kan vidare förtjäna att övervägas i vad mån det sammanlagda skatte- och avgiftstrycket kan komma att stiga till följd av de höjda pensionskostnaderna.

De höjda pensionsförmånerna kommer att innebära ökade inkomster för pensionärerna. Kostnaderna kommer till en del att finansieras genom höjda pensionsavgifter och kommer såtillvida att falla direkt på den aktiva befolkningen. En betydande del av kostnadsökningen kommer emellertid att finansieras över statens budget. Eftersom pensionsavgifterna är avdragsgilla vid inkomstbeskattningen kommer det ökade uttaget av sådana avgifter att föranleda ett visst inkomstbortfall för stat och kommuner. Å andra sidan kommer de ökade pensionsutbetalningarna att i viss utsträckning förstärka skatteunderlaget. Marginalskatten är givetvis väsentligt lägre för pensionärerna än för de aktiva som har att erlagga höjda pensionsavgifter. Eftersom höjningen av pensionsavgifterna endast kan beräknas täcka drygt 50 % av kostnaderna för den förstärkning av det grundläggande pensionskyddet som enligt förslaget skall genomföras till 1969, förefaller det dock sannolikt att det offentliga skatteförlust till följd av det ökade uttaget av pensionsavgifter till en avsevärd del kommer att motvägas av det tillskott i skatteinkomster som följer av pensionärernas inkomstförbättring. Nedanstående tabell avser att åskådliggöra hur den föreslagna förbättringen av det grundläggande pensionskyddet kommer att inverka på statens och kommunernas budget räknat dels från 1956 till 1961, dels från 1956 till 1969¹. Det har antagits att skattebortfallet till följd av ökade pensionsavgifter uppgår till 30 % av avgifternas tillväxt samt att i genomsnitt 10 % av pensionärernas inkomstförbättring återgår i form av skatt. Inkomstsumman har i dessa kalkyler antagits stiga med 3 % per år vid oförändrad prisnivå, vilket med hänsyn till befolkningsutvecklingen kan anses liktydigt med en realinkomstförbättring per sysselsatt och år med drygt 2 %.

	Miljoner kr	
	1956—61	1956—69
Kostnader för förbättring av pensionskyddet.....	+ 1 000	+ 1 700
Ökat uttag av pensionsavgifter.....	— 700	— 870
Bortfall av skatteintäkter till följd av ökade pensionsavgifter...	+ 210	+ 260
Ökade skatteintäkter till följd av förbättrade folkpensioner...	— 100	— 170
Återstår att på annat sätt finansiera över budgeten.....	410	920

Frågan blir hur dessa återstående kostnader på lång sikt kommer att bestridas. En tänkbar möjlighet är att finansieringsbehovet helt eller delvis kommer att tillgodoses på bekostnad av utgifter som eljest skulle ha anslagits till offentlig verksamhet (dvs. offentlig konsumtion och investering). Till den del ökningen av pensionärernas disponibla inkomster kan komma att tillgodoses på sådant sätt kommer alltså den tillväxt av pensionärernas konsumtionsutgifter som blir en följd av inkomstförbättringen att motvägas av ett bortfall av utgifter för offentlig verksamhet. Eftersom åtminstone någon del av de ökade pensionärsinkomsterna torde komma att sparas, skulle det sannolikt vara möjligt att undgå en stegring av den totala efterfrågan genom att låta utgifterna för offentlig verksamhet inskränkas i något mindre utsträckning än pensionskostnaderna ökas.

¹ Kostnaderna för år 1956 har härvid beräknats med utgångspunkt från folkpensionernas storlek i början av år 1957.

Även om den kostnadskrävande pensionsreformen kan komma att återverka på utgifterna för offentlig verksamhet såtillvida, att dessa kommer att öka långsammare än de eljest skulle ha gjort, får det dock rimligen antagas att finansieringsbehovet till betydande del kommer att tillgodoses på annat sätt. Man kan tänka sig endera att det offentliga sparandet (budgetöverskotten) får bli lägre eller att beskattningen får bli hårdare än ifall den föreslagna förbättringen av det grundläggande pensionsskyddet inte hade vidtagits. Inträder en skärpning av beskattningen kan denna komma att i olika grad drabba företag, aktiv befolkning och åldringar.

Det är således inte enbart genom ökade pensionsavgifter som den aktiva befolkningen kan få lov att medverka till en förbättring av pensionärernas inkomststandard utan troligen också genom en skärpt beskattning.

Till den del slutresultatet av pensionsreformen blir en överföring av disponibla inkomster från den aktiva befolkningen till pensionärerna, skulle man kunna vänta sig att det härigenom skulle uppkomma en viss konsumtionsökning, eftersom pensionärerna med hänsyn till sin lägre standard kunde förmodas i mindre utsträckning spara av de inkomster som tillföres dem än vad den aktiva befolkningen skulle ha gjort ifall den fått förfoga över dessa inkomster. Huruvida detta är en riktig bedömning lär dock inte med säkerhet kunna avgöras i brist på närmare uppgifter angående sparintensiteten inom olika åldersgrupper. Man kan åtminstone tänka sig möjligheten av att pensionärernas inkomstläge skulle kunna bli så gynnsamt i förhållande till den standard de önskar upprätthålla att de av varje ytterligare inkomstförbättring skulle komma att spara en större andel än vad den aktiva befolkningen anser sig kunna göra. Under sådana omständigheter skulle en inkomstöverföring från de aktiva till pensionärerna vara ägnad att öka sparandet, låt vara att det som regel är av helt andra motiv som samhället anses böra medverka till sådana inkomstöverföringar. Tillsvidare saknas emellertid stöd för ett antagande av denna innebörd, varför försiktigheten bjuder att snarare förutsätta att en dylik inkomstöverföring har en ogynnsam inverkan på sparandet. I detta sammanhang bör även beaktas att den förbättrade bottenpensioneringen i viss mån torde komma att utöva ett negativt inflytande såväl på den fondering som sker inom bestående pensionsanordningar som på det ålderdomssparande som härutöver bedrivs i obundna former. Dessa spörsmål kommer i det följande att mera ingående beröras i anslutning till frågan om verkningarna av ett införande av obligatorisk tilläggspensionering.

Man kan vidare tänka sig möjligheten av att det delvis blir på bekostnad av företagens behållna inkomster dvs. av företagssparandet som åldringarna uppnår sin förbättring av det grundläggande pensionsskyddet. Till den del så kan bli fallet är det uppenbarligen fråga om en inkomstöverföring som verkar minskande på det totala sparandet i samhället. En begränsning av företagssparandet kommer säkerligen att verka återhållande på företagens investeringsutgifter men troligen inte i så hög grad att den ifrågavarande inkomstöverföringen undgår att verka uppdrivande på den totala efterfrågan.

Hur den föreslagna överföringen av ökade inkomster till pensionärerna totalt sett kan komma att återverka på sparande och efterfrågan blir tydligen i hög grad beroende av hur stat och kommuner, aktiva personer samt företag kan komma att reagera inför pensionsreformens finanspolitiska konsekvenser. Man kan givetvis alltid *tänka* sig att finanspolitiken och övrig ekonomisk politik kommer att bedrivas så restriktivt att man inte behöver befara att pensionsreformen totalt sett skall verka uppdrivande på efterfrågan. Om stat och kommun nöjer sig med att skärpa beskattningen så mycket som krävs för att tillgodose den utgiftsökning respek-

tive det inkomstbortfall som förorsakas av pensionsreformen utan att denna får inverka på utvecklingen av vare sig offentliga utgifter i övrigt eller offentligt sparande, förefaller det dock övervägande sannolikt att nettoresultatet av de viktiga åtgärderna blir en viss ökning av den totala efterfrågan.

Oavsett hur en sådan tänkbar efterfrågeökning skulle kunna komma att påverka prisutvecklingen har man att räkna med möjligheten av att pensionsreformen delvis kan komma att finansieras genom en skärpning av den indirekta beskattningen och såtillvida verka direkt uppdrivande på prisnivån. Väljer man en sådan finansieringsmetod bör man ta med i beräkningen att en del av de inkomster som inflyter till följd av skärpt indirekt beskattning kan komma att tas i anspråk för att säkerställa pensionernas realvärde. Realvärdesäkring av folkpensionerna innebär nämligen att åldringar vad gäller pensionsinkomsten i stort sett skall kompenseras för varje skärpning av den indirekta beskattningen.

Det skulle otvivelaktigt ha varit av betydande intresse att kunna bedöma hur speciellt den aktiva befolkningens genomsnittliga avgifts- och skattetryck kommer att påverkas till följd av den föreslagna förbättringen av det grundläggande pensionskyddet. För att kunna göra en sådan bedömning skulle man emellertid behöva känna till hur stor del av de sammanlagda inkomsterna och skatterna i samhället som nu är att hänföra och i framtiden kommer att kunna hänföras till den aktiva befolkningen. En något mindre ambitiös uppgift vore att söka bedöma hur det genomsnittliga skattetrycket i samhället kan komma att påverkas.

Samhällets totala utgifter för bottenpensioneringen beräknas enligt det framlagda förslaget komma att stiga förhållandevis hastigt från ca 2,0 miljarder kr 1956 till ca 3,0 miljarder kr 1961 och 3,8 miljarder kr år 1969¹. Detta innebär en uppgång med 50 % från 1956 till 1961 och med 90 % från 1956 till 1969 — allt detta under förutsättning av konstant prisnivå. Vid pass en fjärdedel av kostnadsökningen beror på befolkningsutvecklingen, medan omkring tre fjärdedelar av utgiftsstegringen följer av höjda pensionsförmåner. Eftersom det får anses uteslutet att nationalprodukten skulle kunna växa lika snabbt som pensionsutgifterna, kommer dessa att ta i anspråk en stigande andel av inkomsterna inom samhället. Kostnaderna för bottenpensioneringen kan för närvarande beräknas motsvara närmare 4½ % av det sammanlagda värdet av nettonationalprodukt till marknadspris jämte överföringsinkomster. Under förutsättning att produktionsresultatet per capita frånsett övergången till kortare arbetstid kommer att stiga med 3 % per år skulle motsvarande relationstal till år 1969 ha ökat till närmare 5½ %. Om däremot produktionsresultatet per capita frånsett arbetstidsförkortningen kommer att stiga med 2 % årligen skulle det ifrågavarande relationstalet för år 1969 bli drygt 6 %. Vid konstant produktionsresultat per capita skulle det kunna antagas att kostnaderna för bottenpensioneringen år 1969 skulle komma att motsvara närmare 8 % av det sammanlagda värdet av nettonationalprodukt och överföringsinkomster. I ovanstående kalkyler har hänsyn dock ej tagits till den minskning av utgiftsbehovet för andra former av socialhjälp som kan komma att inträffa till följd av pensionsförbättringen. Det förefaller alltnog som om den andel av inkomsterna i samhället som tas ut i form av direkta och indirekta skatter samt pensionsavgifter till följd av pensionsreformen kommer att få hållas 1—3 % högre än som skulle ha varit behövt i fall man hade nöjt sig med att låta kostnaderna för bottenpensionering stiga i takt med nationalinkomsten. Därvid har inte särskilt beaktats att budgeten eventuellt kan behöva göras mera överbalanserad just på grund av den pensionsförbättring som genomförts. För närvarande motsvarar direkta och indirekta skat-

¹ Kostnaderna för år 1956 har även här beräknats med utgångspunkt från folkpensionernas storlek i början av år 1957.

ter samt folkpensionsavgifter ca 30 % av det sammanlagda värdet av nettonationalprodukt och överföringsinkomster.

3. Obligatorisk tilläggspensionering

Vill man undersöka de samhällsekonomiska återverkningarna av ett införande av obligatorisk tilläggspensionering gäller det först och främst att fastställa vilket annat alternativ i fråga om pensionsanordningarnas utveckling som kan uppställas som jämförelseled i analysen. Om den obligatoriska tilläggspensioneringen inte genomfördes, vore det naturligt att vänta sig en fortsatt utbredning av nu bestående pensionsanordningar. Vad man under denna förutsättning har att jämföra är å ena sidan en utveckling med obligatorisk tilläggspensionering och å andra sidan en utveckling där nuvarande pensionsformer vinner ökad anslutning. Man skulle emellertid också kunna uppställa den arbetshypotesen att ingen som helst utbredning av nuvarande pensionsåtgärder skulle ha skett även om den obligatoriska tilläggspensioneringen inte genomfördes. Vad man från denna utgångspunkt skulle ha att jämföra vore å ena sidan en utveckling med obligatorisk tilläggspensionering och å den andra sidan en utveckling med konstant pensioneringsstandard. Det är en sådan jämförelse som åsyftas i det närmast följande.

Den obligatoriska tilläggspensioneringen kommer att innefatta en viss inbetalning av pensionsavgifter, en viss utbetalning av pensioner och en viss fondering. Dessa in- och utbetalningar respektive denna fondering kan dock inte i sin helhet betraktas som en ny företeelse utan får till avsevärd del uppfattas som en ersättning av sådana in- och utbetalningar respektive sådan fondering som till följd av tilläggspensioneringens genomförande kommer att bortfalla från andra pensionsanordningar. Det gäller därför att söka bedöma omfattningen av detta bortfall. Eftersom den obligatoriska tilläggspensioneringen är avsedd att ge så betydande pensionsförmåner torde det kunna förutsättas att behovet av ytterligare tilläggspensionering i huvudsak kommer att inskränka sig till lägre pensionsåldrar än 67 år och inkomster som överskjuter 30 000 kr. Det finns därför anledning antaga att den obligatoriska tilläggspensioneringen kommer att medföra en mycket betydande inskränkning av bestående pensionsanordningar och denna skulle omedelbart kunna tänkas få full verkan på premieinbetalningen.

I sådana fall där såväl det obligatoriska systemet som bestående anordningar ger tillfredsställande förmåner men full pensionsrätt inte hinner intjänas från det obligatoriska systemet torde man nämligen kunna förutsätta att en kombination av fribrev på förut intjänade pensionsförmåner och deltagande i den obligatoriska pensioneringen med åtföljande rätt till överkompensation under övergångstiden sammanlagt kommer att ge så goda förmåner att ytterligare inbetalning av pensionsavgifter till förutvarande pensionsanordningar inte behöver ifrågakomma. Den begränsning av premieinbetalningarna som föranledes av det obligatoriska systemets införande kommer följaktligen i dylika fall att ske på en gång i och med att det obligatoriska systemet börjar att verka. Från detta datum har man med andra ord att räkna med ett omedelbart avgiftsstopp för sådana pensionsanordningar som är av ovan angiven beskaffenhet.

Eljest skulle man för framtiden ha kunnat räkna med oförändrade premieinbetalningar vid oförändrad utbredning av nuvarande pensionsanordningar samt oförändrad lönenivå. Pensionsutbetalningarna skulle visserligen ha stigit men fondökningen skulle ha fortsatt om än i successivt avtagande tempo intill den tämligen avlägsna tidpunkt då det av pensionsförsäkringarna omfattade kollek-

tivet komme att få en sådan ålderssammansättning att pensionsutbetalningarna skulle balansera summan av premieinkomster och fondräntor.

I stället för den sålunda antydda utvecklingen har man till följd av obligatoriets genomförande att i tillämpliga fall emotse ett tämligen omedelbart upphörande av premieinkomsterna och i samband därmed ett bortfall av största delen av fondökningen. Denna kommer att helt upphöra så snart de stigande pensionsutbetalningarna växt i kapp med ränteinkomsterna från fonden. Därefter kommer pensionsutbetalningarna att medföra en uttömning av fonderna som kommer att fortgå till dess att pensionsförpliktelserna blivit uppfyllda.

Följande räkneexempel avser att ge en föreställning om hur fondbildningen för sådana pensionsanordningar som direkt beröres av obligatoriets införande skulle kunna tänkas utveckla sig i de två skisserade alternativen. Det har förutsatts att fonderingen för dylika ändamål i utgångsläget uppgår till ca 0,7 miljarder kr. Relationen mellan premiebetalningar, ränteinkomster och pensionsutbetalningar har härvid antagits vara densamma som nu förekommer inom SPP. Som allmän förutsättning gäller att pris- och lönenivån ligger oförändrad efter 1960.

År	Avgifter	Räntor	Pensioner	Fondtillväxt
	Miljarder kronor			
<i>Tänkt utveckling av vissa nuvarande icke offentliga pensionsanordningar under oförändrade förutsättningar</i>				
1959	0,66	0,15	0,09	0,70
1960	0,66	0,16	0,10	0,70
1965	0,66	0,26	0,18	0,72
1970	0,66	0,37	0,40	0,61
1980	0,66	0,51	0,85	0,30
1990	0,66	0,58	1,07	0,15
<i>Tänkt utveckling efter obligatoriets genomförande</i>				
1960	—	0,16	0,10	0,04
1965	—	0,16	0,12	0,02
1970	—	0,17	0,15	0
1980	—	0,17	0,19	—0,04
1990	—	0,15	0,21	—0,08
<i>Härigenom inträffad förändring</i>				
1960	—0,66	—	—	—0,66
1965	—0,66	—0,10	—0,06	—0,70
1970	—0,66	—0,20	—0,25	—0,61
1980	—0,66	—0,34	—0,66	—0,34
1990	—0,66	—0,43	—0,86	—0,23

Det bör understrykas att denna utvecklingsmodell inte utgör någon prognos för vad som faktiskt kommer att hända, när obligatoriet träder i kraft. Avsikten har varit att ge en mera åskådlig bild av de sammanhang som det gäller att klargöra. Det måste i själva verket råda tämligen stor osäkerhet om hur stort avgiftsbortfall obligatoriet under angivna förutsättningar skulle komma att framkalla vid bestående pensionsanordningar. Vidare finns det vissa skäl som gör det sannolikt att tilläggs pensioneringens negativa inverkan på fonderingen inom utomstående pensionssystem inte skulle få sin maximala effekt omedelbart efter det att obligatoriet börjat träda i funktion, såsom den återgivna utvecklingsmodellen givit vid handen. I sistnämnda hänseende är nämligen att märka att inbetalningen av pensionsavgifter säkerligen kommer att fortsätta för de löntagare som inte hinner

medverka den minimitid av 3 år före ingången av 67 års ålder som krävs för att överhuvudtaget få rätt till någon pension enligt det obligatoriska systemet. Det är dessutom tänkbart att premieinbetalningen till bestående pensionsanordningar av olika skäl skulle vidhållas i oförändrad omfattning även för vissa andra grupper av äldre löntagare. Det finns dock ingen anledning att betvivla att avgiftsbortfallet till betydande del kommer att inträda omedelbart.

Vad sedan gäller frågan om den omfattning avgiftsbortfallet bortsett från den närmaste övergångstiden kan komma att få må inledningsvis framhållas att den totala fonderingen inom privata pensionsanordningar för år 1954 blivit uppskattad till ca 1 miljard kronor. Fonderingen har sedan dess ökat avsevärt och kommer väl också i någon mån att fortsätta att öka fram till år 1960, varför det synes rimligt att antaga att hela den årliga fondtillväxten inom privat pensionering kommer att röra sig om 1 200 till 1 400 miljoner kronor årligen omedelbart innan obligatoriet börjar träda ikraft. Med denna utgångspunkt hade det i och för sig kunnat förefalla befogat att räkna med ett större avgiftsbortfall än 700 miljoner kronor årligen, ifall att man endast haft att ta hänsyn till obligatoriets inverkan på *bestående* pensionsanordningar. Man torde emellertid kunna förutsätta att intresset för frivillig ålderspensionering ökar sedan obligatoriet trätt i kraft såväl vad gäller pensionering under tiden före uppnådda 67 år som vad beträffar utfyllnad av ofullständiga pensionsrätter. Härigenom torde fonderingen inom utomstående pensionssystem komma att påverkas i positiv riktning. Vidare bör beaktas att en del av de pensionsavgifter som nu inflyter utgöres av sådana fyllnadsinbetalningar som företas i syfte att i någon mån återställa realvärdet av genom prisutvecklingen urholkade pensionsfonder. Dessa inbetalningar skulle inte bli bestående på lång sikt om prisnivån för framtiden blev stabiliserad. En del av det avgiftsbortfall som totalt sett är att påräkna skulle följaktligen under denna förutsättning ha inträffat oberoende av obligatoriets genomförande.

Oavsett om det med hänsyn till de anförda synpunkterna kan vara rimligt att uppskatta det avgiftsbortfall som följer av de föreslagna pensionsreformerna till ett lägre eller högre belopp än 700 miljoner kronor, bör det understrykas att det i själva verket är fråga om en gemensam effekt av att bottenpensioneringen förbättras och att obligatorisk tilläggs pensionering införes. Det är svårt att med bestämdhet avgöra hur stor del av denna effekt som är en följd av förbättrad bottenpensionering och följaktligen skulle komma att inträffa oberoende av om obligatorisk tilläggs pensionering infördes eller ej. Det förefaller dock sannolikt att enbart den föreslagna förbättringen av det grundläggande pensionsskyddet endast skulle få en tämligen begränsad inverkan på bestående pensionsanordningar.

En del av den pensionsfondering som nu bedrivs sker från företagens sida i form av avsättningar till s. k. fria pensionsstiftelser. När företagen genom obligatoriets införande i betydande utsträckning befrias från ytterligare pensionsförpliktelser finns det skäl att anta att dessa avsättningar kommer att bli reducerade lika väl som den direkta inbetalningen av avgifter till bestående pensionsförsäkringsanstalter. Det är under vissa förutsättningar tänkbart att företagen härigenom får möjlighet att i större omfattning företa fondavsättningar av annat slag. Frågan om hur obligatoriets införande kommer att inverka på andra former av företagssparande än avsättningar till interna pensionsfonder skall dock inte behandlas i detta sammanhang utan kommer närmare att beröras i det följande.

Enligt förslaget kommer även staten och kommunerna att erlägga arbetsgivaravgift till tilläggs pensioneringen. Det förutsättes vidare att statens och kommunernas direkta pensionsutgifter i förhållande till vad som eljest skulle ha blivit fallet kommer att reduceras med de belopp som till följd av den obligatoriska

tilläggs pensioneringen utbetalas till stats- och kommunalanställda. Så långt avgifter och pensionsutbetalningar för stats- och kommunalanställda täcker varandra kommer obligatoriet endast att innebära en partiell avlösning av tidigare bestående pensionsanordningar. Den del av arbetsgivaravgiften som fonderas skulle emellertid kunna betraktas som någonting nytillkommet, eftersom staten för närvarande inte alls och kommunerna endast i synnerligen ringa utsträckning gör avsättningar till pensionsfonder. Genom sitt deltagande i den obligatoriska tilläggs pensioneringen kommer stat och kommuner i viss utsträckning att få lov att göra sådana avsättningar. Skulle emellertid de krav som ställs på budgetbalansen komma att sänkas under hänvisning till att staten och kommunerna bidrar till fondbildningen inom det obligatoriska systemet, så är det uppenbart att dessa bidrag i motsvarande mån endast kommer att innebära en överflyttning av fondbildning från stat och kommuner till det obligatoriska pensionssystemet.

I nedanstående tablå redovisas hur statens och kommunernas medverkan i det obligatoriska systemet skulle kunna komma att utveckla sig under förutsättning av konstant lönenivå och penningvärde samt oförändrade anställningsförhållanden. Det förutsättes att hela den statliga och kommunala lönesumman inklusive affärsverkens uppgår till ca 6 miljarder kr.

Statens och kommunernas medverkan i den obligatoriska tilläggs pensioneringen

År	Avgifter	Räntor	Pensioner	Fondtillväxt
	Miljarder kronor			
1960	0,12	—	—	0,12
1965	0,30	0,04	0,04	0,30
1970	0,40	0,08	0,12	0,36
1980	0,55	0,17	0,40	0,32
1990	0,60	0,20	0,70	0,10

Om man från det beräknade utfallet av premieinbetalningar, fondräntor, pensionsutbetalningar och fondering drar bort de element som endera motsvaras av ett bortfall från privata pensionsanordningar eller också tillkommer genom statens och kommunernas medverkan i pensionssystemet, kvarstår den del av transaktionerna inom detta system som utgör ett nettotillskott till de premieinbetalningar etc. som i utgångsläget försiggår utanför det statliga och kommunala pensions-systemet. I följande sammanställning redovisas de värden som återstår för ifrågasvarande transaktioner sedan de belopp som införts i de föregående räkneexemplen blivit dragna från de i den övre delen av uppställning nr 1 i avd. III återgivna transaktionsbeloppen. Denna tabell har såsom framgår av avdelning III avsett att åskådliggöra den obligatoriska tilläggs pensioneringens framtida utveckling under förutsättning av konstant löne- och prisnivå.

Återstående element av den obligatoriska tilläggs pensioneringen

År	Avgifter	Räntor	Pensioner	Fondtillväxt
	Miljarder kronor			
1960	— 0,28	—	—	— 0,28
1965	0,24	0,01	0,05	0,20
1970	0,44	0,04	0,13	0,35
1980	0,89	0,19	0,54	0,54
1990	1,04	0,17	1,24	— 0,03

Om man tillsvidare bortser från själva inledningsfasen skulle det enligt detta räkneexempel finnas anledning att förmoda, att det obligatoriska systemet — oavsett hur statens och kommunernas direkta medverkan i detsamma bör bedömas — kommer att medföra ett visst nettotillskott till den fondering som nu försiggår inom pensionssystemen¹. Härav får dock inte utan vidare dragas den slutsatsen att detta nettotillskott i fråga om fondering också utgör ett lika stort nettobidrag till sparandet inom samhällsekonomin i dess helhet. Man måste nämligen räkna med möjligheten av att det privata sparande som bedrivs vid sidan av pensionssystemen kan komma att minska till följd av den obligatoriska tilläggs pensioneringens genomförande.

Den obligatoriska tilläggs pensioneringen kommer i likhet med utbyggnaden av bottenpensioneringen att påverka statens och kommunernas budget. På utgiftssidan innebär statens och kommunernas medverkan i uppbyggnaden av det obligatoriska systemets fonder såsom tidigare framhållits en viss belastning. Vidare har man att räkna med ett visst inkomstbortfall för det offentliga till följd av tilläggs pensioneringen dels med tanke på att vissa inkomster genom fondökningen tills vidare undandras beskattning dels i övrigt med tanke på att ökad inkomstöverföring kommer att ske till åldringarna, vilka rimligtvis har lägre marginalskatt än de företag eller personer som eljest fått disponera över ifrågavarande medel. I den mån denna ökade belastning inte skulle få återverka vare sig på det offentliga sparandet (budgetöverskotten) eller på utvecklingen av den offentliga verksamheten, måste stat och kommuner ta ut högre skatter än de eljest hade fått lov att göra. De ökade skatteuttagen kommer att medföra en viss begränsning av företags och personers sparande, vilken sålunda kan anses orsakad av tilläggs pensioneringens genomförande.

Vilka återverkningar på det privata sparandet som obligatoriet härutöver kan komma att få blir i hög grad beroende av hur avgiftsbördan i sista hand kommer att falla, dvs. av i vad mån den kommer att bäras av företagen och i vad mån den kommer att övervältras på löntagarna. I det närmast följande förutsattes för resonemangets skull att hela avgiftsbördan kommer att övervältras från företagen. Obligatoriet kommer under sådana förutsättningar väsentligen att resultera i en ökad överföring av inkomster från aktiva personer till pensionärer. Så länge fonduppbyggnaden pågår har man emellertid att emotse ett nettobortfall av personliga inkomster vilket i och för sig är ägnat att minska det personliga sparandet. Överföringen i ökad utsträckning av inkomster från aktiva till pensionärer kunde även förmodas få ett negativt inflytande på det totala sparandet i samhället. Med hänsyn till den förhållandevis höga pensionsnivån kan man dock inte *med säkerhet* förutsätta, att pensionärernas sparbenägenhet kommer att vara väsentligt lägre än den aktiva befolkningens. Mera obestridligt förefaller att det ålderdomssparande som i obundna former bedrivs av den aktiva befolkningen kommer att minska till följd av tilläggs pensioneringen. Även sparandet i livförsäkring, vilket utgör en betydelsefull form av ålderdomssparande, torde komma att påverkas i negativ riktning.

Om avgiftsbördan i sin helhet övervältrades på löntagarna skulle företagssparandet inte komma att påverkas av obligatoriets införande. Tidigare har visserligen antagits att den interna pensionsfonderingen inom företagen skulle komma att minska men härav skulle under de angivna förutsättningarna endast följa att

¹ Om man i stället valt att utgå från motsvarande transaktionsbelopp i uppställning nr 2, som avser ett alternativ med något högre uttagingskvoter, skulle man givetvis också ha erhållit högre värden för återstående element av den obligatoriska tilläggs pensioneringen. För år 1960 skulle dock även i detta fall erhållas en negativ fondtillväxt om närmare bestämt —0,22 miljarder kr, samtidigt som statens och kommunernas medverkan i detta alternativ skulle resultera i en fondökning om 0,16 miljarder kr samma år.

andra former av företagssparande skulle komma att öka i motsvarande mån. Den minskning av fonderingen inom bestående pensionsanordningar till följd av obligatoriets införande som blivit noterad i det föregående skulle alltså till en del komma att motvägas därav att företagssparande av annat slag än avsättningar till interna pensionsfonder skulle komma att öka. Det skulle alltså innebära att obligatoriet i detta fall skulle få en positiv inverkan delvis motvägande de ovan anförda negativa återverkningarna på omfattningen av sådant privat sparande som bedrivs vid sidan av pensionssystemen.

Emellertid kan det tänkas att övervältringen inte blir fullständig. Man skulle exempelvis kunna göra det antagandet att företagen själva finge bära åtminstone så stor del av avgiftsbördan att företagssparandet i vidsträckt bemärkelse komme att minskas med en betydande del av nuvarande avsättningar till interna pensionsfonder. Om den ökade avgiftsbördan sålunda blir ofullständigt övervältrad från företagen följer härav inte endast att obligatoriet får en negativ inverkan på företagssparandet utan även att dess inverkan på det personliga sparandet kommer att bli mindre ogynnsam än vad som hittills antagits. Ju mera ofullständig övervältringen kommer att bli desto gynnsammare kommer nämligen löntagarnas realinkomster att utvecklas och av dessa förhållandevis större inkomster kommer åtminstone någon del att sparas. Vad som sålunda tillkommer i fråga om personligt sparande på grund av den ofullständiga övervältringen är dock sannolikt mindre än vad som härigenom bortfaller i fråga om företagssparande. Det finns nämligen skäl att antaga att löntagarna komme att spara en mindre andel av ett sådant inkomsttillskott än vad företagen skulle ha gjort om de hade fått disponera över ifrågavarande medel. Slutsatsen blir sålunda att ju mera ofullständig övervältringen blir desto mera ogynnsamt kommer obligatoriet att inverka på företagens sparande liksom även på det totala privata sparandet men desto mindre ogynnsam blir dess inverkan på det personliga sparandet.

I den mån företagssparandet kommer att lida avbräck till följd av obligatoriets genomförande kommer troligtvis även företagens investeringar att påverkas i negativ riktning men inte nödvändigtvis i så hög grad att företagen undgår ett ökat beroende av yttre finansiering. Vid ofullständig övervältring är det sålunda ganska troligt att företagen till följd av obligatoriets genomförande blir mera beroende av att anlita kredit- och kapitalmarknaderna samtidigt som det även kan tänkas bli ett större utrymme på dessa marknader som följd av obligatoriet.

Den betydelsefulla frågan om i vad mån den ökade avgiftsbördan kan komma att övervältras från företagen lär svårligen kunna bedömas med någon större säkerhet. Det förefaller emellertid tämligen osannolikt att *hela* avgiftsbördan i realiteten kommer att bäras av företagen, vilka i så fall skulle ha att emotse en mycket stark begränsning av sina vinster och sitt sparande. Fullständig övervältring utgör å andra sidan inte det mest extremit gynnsamma utfall av obligatoriets genomförande som överhuvud är tänkbart för företagens del. Det kunde nämligen i viss utsträckning förhålla sig på det sättet att företagens åtgärder för personalpensionering mindre haft karaktären av oundvikliga kostnader än av vinstdispositioner från mera välställda företags sida. När även mindre välställda företag genom obligatoriet får lov att erlagga pensionsavgifter skulle detta kostnadselement kunna komma att slå igenom i prisbildningen med påföljd att sådana företag som tidigare vidtagit pensionsåtgärder härigenom i viss utsträckning skulle kunna bli kompenserade även för sådana pensionskostnader som för dem inte inneburit någon ny merutgift.

Vilken grad av kompensation (eller eventuellt överkompensation) för den ökade avgiftsbördan som faktiskt kommer företagen till del torde i hög grad bli beroende

av det allmänna konjunkturläget liksom av de speciella förhållandena inom varje särskild bransch. Det torde även i hög grad bli beroende av den allmänna konjunktursituationen i vad mån den övervältring som kan komma att äga rum kommer att försiggå på så sätt att lönerna blir lägre eller på så sätt att priserna blir högre än ifall pensionsavgifterna inte hade blivit pålagda. Det torde inte kunna förnekas att avgiftsbeläggningen i viss mån ökar riskerna för en från kostnadsidan framdriven prisstegringsprocess. Avgiftsbeläggningen skulle visserligen också kunna framkalla ett visst efterfrågebortfall som skulle kunna motverka trycket från kostnadssidan men givetvis endast i den utsträckning man underlåter att söka utnyttja allt tillgängligt utrymme för ökade investeringar.

Om en övervältring väsentligen kommer att försiggå genom prisstegring är det tänkbart att företag inom sådana branscher som är utsatta för internationell konkurrens kan komma att få det svårare att kompensera sig för den ökade avgiftsbördan än företag som tillhör utpräglade hemmamarknadsindustrier. Det föreligger således en viss risk för att speciellt konkurrensindustrierna skulle komma i ett försämrat vinstläge.

Om inte avgiftsbördan i sin helhet kommer att bäras av företagen, förefaller det sannolikt att reallönerna till följd av avgiftsbeläggningen kommer att stiga långsammare än produktionsresultatet per capita. Det kommer sålunda troligen att krävas en viss tillväxt av produktionsresultatet per capita för att reallönerna skall kunna vidmakthållas trots successivt stigande arbetsgivaravgifter till den obligatoriska tilläggs pensioneringen.

Slutligen må erinras därom att obligatoriet i vissa fall inte kommer att medföra ökad utan minskad avgiftsbörda. Generellt sett har man att räkna med möjligheten av att det i sin helhet blir minskade pensionsavgifter under tiden närmast efter obligatoriets ikraftträdande. Frågan blir väl i detta fall närmast i vad mån den minskade avgiftsbördan kommer att medföra höjda företagsvinster och i vad mån den kommer att leda till ökade inkomster för löntagarna. Oavsett utfallet torde den minskning som i detta fall är att påräkna av den totala fonderingen för pensionsändamål i någon mån komma att motvägas endera av ökat företagssparande eller av ökat personligt sparande.

Inom vissa rörelsegränar där pensionsfrågan i utgångsläget är ordnad för större delen av personalen — såsom exempelvis inom bankerna — torde obligatoriet för ganska lång tid komma att innebära totalt sett minskade pensioneringskostnader. Denna kostnadsminskning kan komma att tas ut i form av prissänkningar, ökade företagsvinster eller ökade inkomster för de anställda.

Sammanfattningsvis synes den fondering som enligt förslaget beräknas komma att ske inom ramen för den obligatoriska tilläggs pensioneringen till betydande del komma att motvägas av ett bortfall av annat sparande. Huruvida detta bortfall kommer att bli exempelvis mindre eller väsentligt mer än hälften så stort som fonderingen inom det obligatoriska systemet skulle komma att bli enligt det uttagningsalternativ som återgivits i uppställning nr 1 lär inte vara möjligt att med säkerhet bedöma. Utfallet kommer nämligen att påverkas av en mängd svårbedömbara faktorer såsom hur stat och kommuner kommer att reagera inför sin medverkan vid fondbildningen inom det obligatoriska systemet; i vilken utsträckning avgiftsbördan kommer att övervältras och i vad mån intresset för kompletterande pensionsanordningar kan komma att stiga. Slutsatserna skulle inte bli väsentligt annorlunda, om man i stället utginge från ett antagande om stigande reallöner samt uppställde den arbetshypotesen att nuvarande pensionsanordningar skulle förbli konstanta med avseende på sin utbredning men anpassas efter den stigande reallönenivån.

Den andel av inkomsterna inom samhället som kommer att tas i anspråk för pensionskostnader av olika slag kan på längre sikt beräknas stiga ytterligare till följd av den obligatoriska tilläggs pensioneringen. Tidigare har framhållits att kostnaderna för folkpensioneringen f. n. tar i anspråk drygt 4 % av det sammanlagda värdet av nettonationalprodukt till marknadspris jämte överföringsinkomster. Det kunde beräknas att denna kostnadsandel kommer att stiga med ytterligare 1—3 procentenheter till år 1969 som följd av förstärkningen av det grundläggande pensionsskyddet. Härtill får läggas att avgifterna till den obligatoriska tilläggs pensioneringen i slutet av 1960-talet skulle komma att uppgå till drygt 2 % av motsvarande inkomstsumma. För den händelse att produktionsresultatet per capita skulle upphöra att växa och bli i stort sett stillastående fram till år 1990 kan det beräknas att de sammanlagda kostnaderna för obligatorisk botten- och tilläggs pensionering vid denna tid kommer att motsvara ca 13 à 14 % av nationalprodukt jämte överföringsinkomster.¹ Delvis kommer denna kostnadsstegring givetvis att motvägas av minskade kostnader för andra former av pensionering och åldersomsunderstöd.

4. Tilläggs pensionering i andra former

I föregående avsnitt behandlades de samhällsekonomiska återverkningarna av ett införande av obligatorisk tilläggs pensionering med utgångspunkt från den arbetshypotesen att ingen som helst utbredning av nuvarande pensionsåtgärder skulle ha skett, även om den obligatoriska tilläggs pensioneringen inte genomfördes. Ett sådant utvecklingsalternativ utgör en teoretisk möjlighet men kan inte betraktas som någonting sannolikt. Det förefaller mera realistiskt att såsom utvecklingsalternativ tänka sig fortsatt utbredning av nu bestående pensionsanordningar. Det närmast följande skulle kunna uppfattas som ett försök att bedöma verkningarna av den obligatoriska tilläggs pensioneringens införande med utgångspunkt från den arbetshypotesen att nuvarande pensionsformer eljest kunnat vinna ökad anslutning. Formellt gäller undersökningen dock närmast vilka verkningarna kan tänkas bli av att man underlåter att genomföra den obligatoriska tilläggs pensioneringen och i stället erhåller en fortsatt utveckling av nuvarande pensionsanordningar, varvid anslutning i större eller mindre utsträckning tänkes ske till det förslag till frivillig tilläggs pensionering som framlagts i avd. IV av beredningens betänkande. Härvid bör emellertid framhållas att det pensionssystem som sålunda presenterats i själva verket skulle komma att få så betydande inslag av fördelningssystem under övergångstiden att dess förverkligande i detta hänseende skulle komma att innebära ett steg i samma riktning som förslaget till obligatorisk tilläggs försäkring.

Då man inte med någon som helst säkerhet kan bedöma i vilken takt dessa icke-obligatoriska pensionsanordningar kan komma att utvecklas är det omöjligt att göra någon kvantitativ bestämning av denna utvecklingslinje. Emellertid torde det kunna förutsättas att fondbildningen vid lika anslutning och pensioneringsgrad blir något större än inom det obligatoriska systemet med dess starkare inslag av fördelningssystem. Detta framgår även av de beräkningar som återgivits i tabellen i avsnitt 34. Huruvida fondbildningen faktiskt blir större eller mindre än vid

¹ Det hade måhända varit av större intresse att söka uppskatta avgiftsprocenten för år 1990 med utgångspunkt från ett mera optimistiskt antagande om den framtida produktivitetsutvecklingen. Härvid uppkommer emellertid den komplikationen att man inte med säkerhet kan bedöma vilka standardtillägg på bottenpensionerna som vid en sådan mera gynnsam utveckling skulle komma att beslutas efter år 1968.

obligatorisk tilläggspensionering blir givetvis i hög grad beroende av anslutningsgraden. En tendens till totalt sett minskad pensionsfondering av det slag som skulle kunna tänkas uppkomma vid själva igångsättningen av det obligatoriska systemet förefaller dock avgjort osannolik i fall tilläggspensioneringen får tillgodoses på icke obligatorisk väg. Det synes även troligt att en sådan lösning på lång sikt kommer att medföra en större pensionsfondering än vid ett obligatoriskt system. På medellång sikt — i detta fall ett eller annat decennium — ter sig en sådan jämförelse mera osviss. Det kan tänkas att den frivilliga tilläggspensioneringen skulle komma att utvecklas så långsamt att obligatoriet trots starkare inslag av fördelningssystem skulle komma att medföra en större fondering än det hade varit möjligt att uppnå vid ett icke obligatoriskt system. Å andra sidan kan det också tänkas att fonderingen vid ett frivilligsystem skulle kunna bli större än vid det föreslagna obligatoriska systemet även om anslutningen skulle bli mindre och pensioneringsstandarden lägre.

Skulle det i avd. IV framlagda förslaget till frivillig tilläggspensionering få samma anslutning och — vad gäller helpensionsberättigade — erbjuda samma pensioneringsstandard som det föreslagna obligatoriet, kommer frivilligsystemet ur kostnadssynpunkt att ställa sig väsentligt mera påfrestande än obligatoriet i dess begynnelseskede skulle göra. Medan obligatoriet enligt förslaget inledes med synnerligen låga avgifter, kommer avgifterna i det föreslagna frivilligsystemet från början att läggas på den nivå som på längre sikt erfordras för full pensionering, varutöver tillkommer ett varierande tillägg för överkompensation under övergångsskedet. År 1960 skulle avgiftsnivån för likvärdiga pensionsförmåner vara tre till fyra gånger så hög i frivilligsystemet som i obligatoriet. Därefter ökar avgifterna successivt i obligatoriet så att avgiftsnivåerna möts vid en tidpunkt någon gång på 1970-talet. Det är den exceptionellt låga avgiftsnivån i obligatoriets inledningsfas som gör att en övergång till detta från bestående pensioneringssystem vad beträffar vissa personalgrupper får en utpräglat negativ inverkan på den totala pensionsfonderingen.

Det föreslagna frivilligsystemet erbjuder inte under alla förhållanden garantier om värdebeständiga pensioner. Avsikten är att man i första hand skall säkra värdebeständigheten av utgående pensioner, dvs. av de pensionsbelopp som en gång börjat utbetalas. Medel härtill skulle erhållas ur de överskott som av olika skäl torde uppkomma på pensionsfonden. Beräkningen av pensionsavgifterna har nämligen grundats på ett antagande om 3 % förräntning, under det att fondmedlen till någon del förutsättes bli utlånade mot värdebeständighetsklausul och en förräntning av $3\frac{1}{4}$ % samt i övrigt avses bli placerade utan sådan klausul och till marknadsränta. Överskott kan alltså uppkomma därigenom att marknadsräntan blir högre än 3 % samt därigenom att värdebeständigt utlånade medel vid prisstegring ger en hög nominell avkastning.

Det är uppenbart att omfattningen av dessa överskottsmedel och därmed också möjligheterna att av dessa medel betala dyrtidstillägg på pensionerna blir beroende av den penning- och kreditpolitik som kommer att föras. Denna blir inte blott bestämmande för ränteavkastningen på de medel som placeras utan värdebeständighetsklausul utan måste även komma att påverka företagens villighet att mot värdebeständighetsklausul ta upp lån till en förräntning av $3\frac{1}{4}$ %. Villigheten härtill får givetvis antagas bli större ju högre marknadsräntan är och ju svårare företagen har att på andra villkor erhålla lån. I den mån överskotten i det föreslagna pensionssystemet inte skulle visa sig tillräckliga har man i sista hand tänkt sig möjligheten att genom ett extra uttag av pensionsavgifter anskaffa de medel som erfordras för att betala ut dyrtidstillägg på utgående pensioner.

Det skulle alltså i detta fall röra sig om en ytterligare påbyggnad av fördelnings-systemets karaktär.

I det föreslagna systemet för frivillig tilläggspensionering skulle företag med minst fem arbetstagare beredas tillfälle att långfristigt låna tillbaka de pensionsavgifter de har att erlägga till pensionsinrättningen. Om denna rättighet skulle komma att utnyttjas i mycket stor utsträckning skulle resultatet kunna bli att fondmedlen — till skillnad från vad som är fallet inom bestående pensionsanordningar — endast till en ringa del skulle passera kapitalmarknaden. Man torde härvid även böra räkna med möjligheten av att en motsvarande förskjutning av kapitalplaceringen skulle komma att ske även vad gäller äldre pensionsanordningar. Garanterad tillgång till sådan långfristig upplåning skulle sannolikt i någon mån öka företagens benägenhet att företa investeringar åtminstone vad gäller företag som eljest inte har tillgång till långfristig upplåning liksom mera allmänt i sådana lägen där företagen har svårighet att tillgodose sitt behov av rörelsekapital. Företagen skulle genom den föreslagna anordningen kunna tänkas bli mera oberoende av förhållandena på de allmänna kapital- och kreditmarknaderna. Detta gäller dock givetvis endast under förutsättning att grunden till de förbättrade lånemöjligheterna inte i sin helhet vunnits på företagssparandets bekostnad. I vad mån företagens finansieringsmöjligheter verkligen skulle komma att ökas blir dock givetvis beroende av den penning- och kreditpolitik som kommer att föras och speciellt av de restriktioner som kan komma att åläggas försäkringsinrättningen i dess utlåning av fondmedel till de premiebetalningsskyldiga företagen.

5. Värdebeständighet och prisutveckling

Såväl i obligatoriet som i det föreslagna alternativet med icke författningsreglerad tilläggspensionering har man eftersträvat att ge mer eller mindre fullständiga garantier om värdebeständighet hos de föreslagna pensionsförmånerna. Som följd härav inställer sig frågan om hur dessa värdebeständighetsregler kan komma att återverka på den allmänna ekonomiska utvecklingen och speciellt på prishöjningen. Det torde vara en tämligen vanlig uppfattning att förekomsten av inkomster med värdebeständighetsgarantier (»indexreglerade» inkomster) utgör någonting som överhuvudtaget påskyndar inträffade prisstegringsprocesser och såtillvida verkar i inflationsbefrämjande riktning. Huruvida en indexreglering verkligen kommer att verka i sådan riktning eller ej får emellertid i hög grad anses beroende av hur ifrågavarande inkomster skulle ha utvecklats, därest de inte blivit indexbundna. Vad lönerna beträffar är det i varje fall inte självklart att man under alla omständigheter kommer att få en snabbare tillväxt av de nominella inkomsterna, om man har indexreglerade löner och förhållandevis långa avtalsperioder än om man inte har någon indexreglering och i stället justerar lönevillkoren med förhållandevis täta mellanrum. Å andra sidan är det givetvis lätt att föreställa sig sådana situationer, exempelvis i en krigshushållning, där det otvivelaktigt skulle verka inflationsbefrämjande, om man genom en indexreglering skulle söka garantera löntagarna en konsumtionsstandard som det försörjningsmässigt är omöjligt att vidmakthålla.

När det gäller pensioner synes en indexreglering ha en mera entydig inverkan på inkomstutvecklingen. Den som en gång inträtt i pension har som regel inga möjligheter att förhandla sig till bättre pensionsvillkor och måste följaktligen i avsaknad av en indexreglering nöja sig med att inkomsterna förblir oförändrade när priserna stiger. I jämförelse med det alternativet att pensionärerna lämnas åt sitt öde, innebär följaktligen en indexreglering av pensionerna att pensions-

inkomster och pensionskostnader i händelse av prisstegring undergår en tillväxt som eljest inte skulle ha inträffat. Man går härigenom miste om den återhållande inverkan på den allmänna prisutvecklingen som kunde ha legat däruti att pensionerna nominellt förblivit oförändrade och pensionskostnaderna reellt sett sänkta.

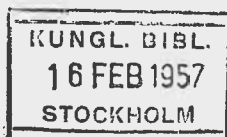
Riskerna för att en inträffad prisstegring skall ge upphov till kedjereaktioner ökas uppenbarligen i någon mån vid en indexreglering av pensionerna. Det får dock inte anses ofrånkomligt att den ur indexregleringen härledda ökningen av pensionsinkomster respektive pensionskostnader under alla omständigheter måste komma till uttryck i en ytterligare prisstegring. Huruvida så kommer att ske blir givetvis beroende av det för tillfället rådande ekonomiska läget, men också av det sätt på vilket de ökade pensionskostnaderna tas ut. I det föreslagna obligatoriet skulle en stegring av pensionskostnaderna i första hand komma att föranleda en ökning av de av arbetsgivarna erlagda pensionsavgifterna. I ett läge där det inträffat en procentuellt sett lika stark ökning av priser och löner kommer det inte att visa sig tillräckligt att låta pensionsavgifterna stiga i takt med lönerna, dvs. att tillämpa en oförändrad uttagsprocent. En del av pensionskostnaderna avses nämligen bli bestridda med fondräntor och realvärdet av dessa sjunker vid en prisstegring. Såvida man inte är beredd att minska fonden eller — under uppbyggnadsskedet — fondtillväxten, kommer därför en prisstegring att framtinga en viss höjning av uttagsprocenten för pensionsavgifterna.

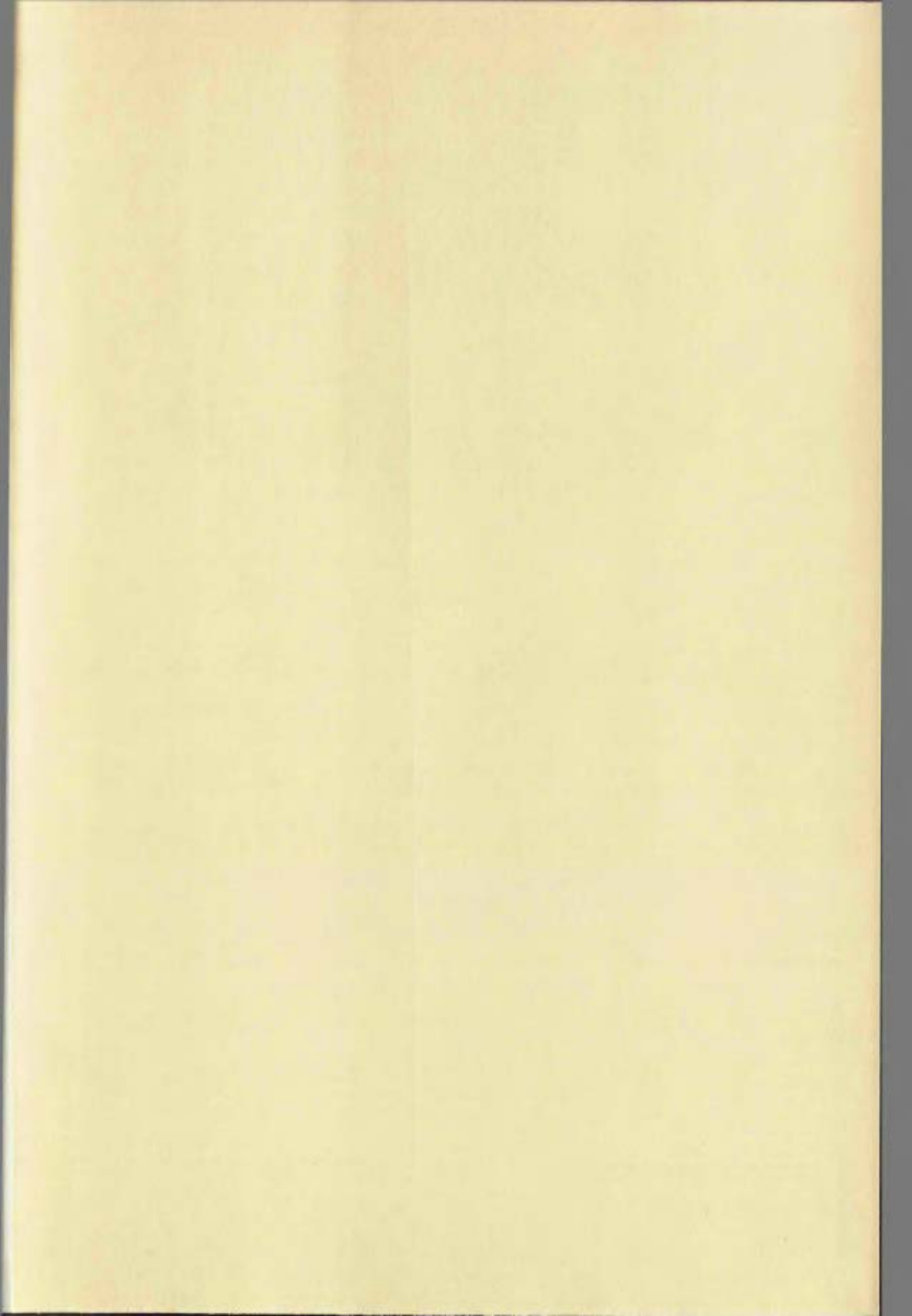
Om fonden varit värdebeständigt placerad skulle någon sådan höjning av uttagsprocenten inte ha varit erforderlig. Gör man det tankeexperimentet att medel ur pensionsfonden med offentlig auktorisation skulle komma att utlånas mot värdebeständighetsklausul måste det väl rimligen antagas att detta förfarande även får återverkningar på prissättningen för sådana kapitalkrävande nyttigheter (exempelvis bostadstjänster och elkraft) som frambringas vid anläggningar som finansieras med dylika lån. I stället för en ökning av uttagsprocenten för pensionsavgifterna skulle man alltså i detta tänkta fall ha att emotse en viss automatisk uppjustering av hyror och kraftpriser i anslutning till en inträffad stegring av den allmänna prisnivån. Den omedelbara effekten av en sådan följsamhet skulle givetvis bli att prisstegringen ytterligare accentuerades. Med hänsyn till de långsiktiga återverkningarna på efterfrågan efter dylika nyttigheter och härmed sammanhängande investeringsbehov behöver det dock inte nödvändigtvis verka uppdrivande på prisutvecklingen på lång sikt att en — som det förutsattes — ofrånkomlig stegring av pensionskostnaderna får ta sig sådant uttryck, att realpriserna på kapitalkrävande nyttigheter av ifrågavarande slag vidmakthålles i stället för att — såsom eljest kunnat ske — sänkas. Hur en med offentlig auktorisation bedriven utlåning mot värdebeständighetsklausul på lång sikt skulle komma att återverka på prishöjningen för kapitalkrävande nyttigheter lär dock inte kunna bedömas, innan man vet vilken räntefoten skulle bli på de värdebeständiga lånen. Här om kan man inte med bestämdhet veta någonting annat än att räntan på värdebeständiga lån vid övertägande förväntningar om framtida prisstegring måste bli lägre än räntan på penninglån eller annorlunda uttryckt att räntan på penninglån i ett sådant läge måste bli högre än räntan på värdebeständiga lån.

I den mån värdebeständigheten av utgående pensioner enligt det framlagda förslaget till icke obligatorisk tilläggs pensionering skulle kunna tillgodoses med hjälp av fonderade överskottsmedel, skulle en inträffad prisstegring inte göra det nödvändigt att höja pensionsavgifterna i förhållande till utgående löner. I ett

dyligt fall har den ökning av pensionskostnaderna som följer av prisstegringen så att säga blivit uttagen på förhand.

Den indexreglering av pensionsförmånerna som föreslagits syftar till att göra dessa värdebeständiga. En annan tidigare diskuterad möjlighet vore att indexreglera pensionerna på sådant sätt att dessa bleve standardbeständiga, dvs. följ samma gentemot den aktiva befolkningens inkomstutveckling. Vid på lång sikt stigande reallöner ställer det sig mindre kostnadskrävande att hålla pensionerna värdebeständiga än att hålla dem standardbeständiga, vilket innebär att pensionärerna utöver vad som kommer dem till del vid värdebeständig pensionering även får andel i den förbättring av produktionsresultatet per sysselsatt som ligger till grund för reallönestegringen. Vid ett försämrat försörjningsläge med sänkta reallöner skulle i stället standard»beständiga» pensioner ställa sig mindre kostnadskrävande än värdebeständiga sådana. I alla sådana lägen där priserna stiger snabbare än lönerna, kommer tydligen värdebeständiga pensioner att medföra förhållandevis större kostnadsstegringar än standardbeständiga pensioner. Förändringar i den indirekta beskattningen kommer tydligen att mera ofelbart återverka på kostnaderna för ett värdebeständigt pensionssystem än för ett standardbeständigt sådant.





Statens offentliga utredningar 1957

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.
JO och kommunerna. [2]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.
Statens institut för folkhälsan arbetsuppgifter och organisation. [6]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.
Fullföljdsbegränsning i skattemål. [3]

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.
Förbättrad pensionering. [7]

Hälsa- och sjukvård.
Nordiskt samarbete inom näringsforskningen. [1]

Allmänt näringsväsen.
Oljelagring. [4]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.
Krigsskada å egendom. [5]

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen.
Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.