

PENSIONER OCH EKONOMI

Av direktör UNO MURRAY

DET NYA pensionsförslaget får väl närmast betraktas såsom resultatet av ett beställningsuppdrag, vilket inte så mycket avsett att presentera en klargörande utredning av frågan ur dess olika aspekter som att så gott som möjligt åstadkomma någonting realiserbart ur de hårt kritiserade projekt som förut framlagts. Uppenbarligen har beredningen i sitt arbete starkt påverkats av partipolitiska och intressebetonade konsiderationer — dess sammansättning talar härför — och huvudvikten under arbetets gång har lagts vid att söka åstadkomma kompromisser eller, när detta inte gått, helt enkelt lägga fram alternativa förslag, om vilka det sedan får kämpas på den politiska arenan.

Man måste beklaga denna uppläggning av arbetet. Innan slutlig ställning togs till en så stor och vittsyftande fråga som den förevarande, hade det varit av intresse att något närmare känna till det verkliga behovet av de föreslagna reformerna, möjligheterna att på andra vägar lösa hithörande problem samt framför allt de ekonomiska konsekvenserna i framtiden av en så kraftig förstärkning på relativt kort

sikt av folkpensionerna och en så omfattande tjänstepensionering som här föreslås. Avsaknaden av nödiga utredningar i dessa avseenden är sannolikt den väsentliga orsaken till den villrådighet och oro som så tydligt präglar debatten i ämnet. Och mot bakgrunden därav är det också befogat att rikta en allvarlig gensaga mot taktiken att icke ge vederbörande sakkunniga instanser — i den mån de överhuvudtaget tillfrågats — rimlig tid för att avge yttranden, utan hastigt söka genomdriva ett beslut — hur det nu blir.

Det kan ingalunda sägas, att ifrågavarande socialpolitiska område legat för fäfat, i all synnerhet inte under det senaste decenniet. Under 1940-talet genomfördes en stor reform, och därefter har folkpensionerna undan för undan förbättrats genom indextillägg och standardtillägg. Vid sidan härav har pågått och pågår alltjämt en snabb utveckling av den frivilliga tjänstepensioneringen, väsentligen på grund av ekonomiska insatser från arbetsgivarnas sida. Det är sant, att ännu åtskilligt återstår att göra, särskilt när det gäller arbe-

tarpensioneringen men också för stora tjänstemannagrupper. Men från arbetsgivarhåll har för flera år sedan föreslagits förhandlingar om saken. Negativismen har gjort sig gällande hos motparten. Man frågar sig onekligen, om det inte ifråga om tjänstepensioneringen vore riktigast att i första hand söka komma fram på förhandlingsvägen, eftersom det dock borde vara ett intresse för de anställda att själva vara med och bestämma om avvägningen mellan löne- och pensionsförmåner samt hänsyn på så vis också kunde tagas till de skiftande förhållanden som råder från företag till företag i pensionshänseende.

Som förut antytts vet vi ganska litet om de faktiskt rådande förhållandena för de grupper pensionstagare som har det sämst och behöver förbättringar. På denna punkt borde en utredning ha gjorts, innan man beslutar sig för vilka åtgärder som måste vidtagas och på vad sätt nödiga förbättringar lämpligast kan ske. Detta krav är varken nytt eller originellt. Det har i andra sammanhang framförts exempelvis av Landsorganisationen. Synpunkten är så mycket viktigare som pensionsfrågan inte är vårt enda sociala problem. Det finns en mångfald andra sådana som kräver sin lösning, och man kan inte komma ifrån att en avvägning måste ske mellan de skilda behoven, så att de viktigaste tillgodoses i första hand inom ramen för de resurser som står till buds. Socialutgifterna steg

från 700 milj. kr. 1940 till 4 200 milj. kr. 1954 eller sålunda från 5,7 % till 11,1 % av nationalinkomsten och har därefter stigit ytterligare i rask takt. En väsentlig del härav har uppenbarligen fallit just på folkpensioneringen. Mot bakgrunden härav får de förut angivna synpunkterna ökad vikt. Och det ter sig under sådana förhållanden orimligt, att man nu i största hast vill genomtrumfa en omfattande pensionsreform.

Folkpensioneringen

Förslaget avser, som bekant, dels en betydande höjning av folkpensionerna och dels införande av ett system för obligatorisk eller frivillig tjänstepensionering. I den första frågan har beredningen kommit till ett i stort sett enhälligt resultat, och det är kanske därför som man i debatten huvudsakligen intresserat sig för tjänstepensioneringen, beträffande vilken ståndpunkterna är vitt skilda. Ur ekonomiska synpunkter sett kan det emellertid ifrågasättas, om inte den förordade höjningen av folkpensionerna förtjänar den största uppmärksamhet.

I och för sig skulle det givetvis vara ytterst tilltalande, om vi på förslaget sätt kan successivt höja exempelvis ålderspensionen för en ensam pensionär från nuvarande 2 150 kr. till 3 600 kr. 1968 samt för äkta makar från 3 440 kr. till 5 400 kr. under samma tidsperiod. Emellertid är det meningen, att höj-

ningen skall genomföras på så sätt att pensionsbeloppen den 1 juli 1960 blir resp. 3 000 kr. och 4 500 kr. Om den ensamme pensionären skulle fått full kompensation för en årlig standardhöjning å 3 % fram till nyssnämnda dag, skulle beloppet för hans vidkommande då ha blivit 2 380 kr. Såsom beredningen påpekat får han i stället en *fyrdubbel kompensation*. För äkta makar blir den något mindre men dock vida större än som motsvarar en gynnsam allmän standardhöjning i landet.

De totala folkpensionskostnaderna kommer naturligtvis att stiga i motsvarande grad. För de enskilda medborgarna är att emotse en höjning av folkpensionsavgifterna (med maximering i vissa fall) från nuvarande 2,5 % av den taxerade inkomsten till 4 % 1959, 5 % 1961 och eventuellt 6 % därefter. Statsutgifterna som 1957/58 uppgår till netto 1 050 kr. för nu ifrågavarande ändamål, kommer att det följande året ökas med 40 milj. kr. samt därefter fram till budgetåret 1968/69 successivt till 2 200 milj. kr., ett belopp, som motsvarar bortåt 65 % av samtliga socialutgifter brutto på driftbudgeten för 1957/58.

Det är givetvis svårt att bedöma statens möjligheter att utan ytterligare avsevärd skattebelastning på samhället eller väsentliga beskärningar av andra utgifter finansiera ökningen av folkpensionerna. Men det måste beaktas, att vi redan under de allra närmaste åren kommer

att stå inför betydande svårigheter. I årets statsverksproposition framhölls, att redan de automatiska utgiftsökningarna — vilka varje år spåds på med nya reformer och principbeslut — har en klar tendens att öka snabbare än statsinkomsterna. Inom den »civila sektorn» emotses på driftbudgeten en årlig utgiftsökning om »ett par hundra miljoner kronor» (den automatiska utgiftstegringen budgetåret 1957/58 har beräknats till netto 435 milj. kr!). Därvid har man emellertid inte räknat med avskrivningar och inte med kostnadsstegringarna för försvarets tekniska utrustning. Hänsyn har inte heller tagits till eventuella löneökningar och pensionsförbättringar för statstjänstemännen. Till dessa automatiska utgiftstegringar på driftbudgeten kommer för budgetåret 1958/59 100 milj. kr. för höjning av barnbidragen och 140 milj. kr. för hjälp åt kommunerna i samband med ett genomförande av det aktuella förslaget om höjning av de kommunala ortsavdragen vid beskattningen. Det är långt ifrån utslutet, att vi för 1958/59 har att räkna med en sammanlagd utgiftsökning som avsevärt överstiger de ca 440 milj. kr. som siffermässigt angivits i propositionen, kanske det dubbla beloppet. Mot detta står, enligt beräkningar av riksräkenskapsverket, en ökning från budgetåret 1957/58 till 1958/59 av statsinkomsterna av 340 milj. kr. Summan är otillräcklig, och ändå får den såsom finansministern själv uttryckte det

i propositionen, betraktas som »optimistisk i överkant». Riksräkenskapsverket har nämligen utgått från antagandet om en 4-procentig genomsnittlig inkomststegring för fysiska personer och bolag. Redan under innevarande budgetår har vi emellertid att notera en viss avtagande tendens i inkomstflödet till staten. Trots de nyligen genomförda kraftiga höjningarna av sprit- och fordonsskatterna beräknas skatteinkomsterna bli 300 milj. kr. lägre än man räknade med förra våren.

Under budgetåret 1958/59 kommer således utgiftsstegringarna för staten att i betydande grad överstiga inkomstökningen, om inte drastiska åtgärder vidtagas för att antingen begränsa utgifterna eller höja inkomsterna med nya skatter. Och ändå har inte den nu föreslagna folkpensionsreformen räknats med i kalkylen.

Folkpensionärerna och andra konsumenter

Beredningen har tydligen icke haft tillfälle att förrän i allra sista stund före betänkandets justering ta hänsyn till den av långtidsutredningen publicerade prognosen om den ekonomiska utvecklingen under åren 1956-1960. Endast i yttranden av enskilda ledamöter göres nämligen hänvisningar till denna.

Långtidsutredningens beräkningar ger närmast vid handen, att vi under nyssnämnda period i bästa fall får en årlig produktionsökning

på omkring 3 %. För att denna framstegstakt skall kunna hållas, fordras emellertid, att en viss del av de stegrade resurserna avsätts för investeringar i produktiv verksamhet. Därutöver kräver de stigande försvarskostnaderna samt en hel rad beslutade eller såsom oundgängliga ansedda offentliga åtgärder för upprustning på skilda områden sin anpart. För den privata konsumtionen skulle det inte bli över mer än någon procents ökning per år, och denna förbättring av konsumtionsstandarden går helt till folkpensionärerna, om nu föreslagna reform genomförs. För den produktiva befolkningens del skulle krävas ett »konsumtionsstopp» fram till 1960.

Att dessa kalkyler, som onekligen är en allvarlig tankeställare, bygger på förutsättningen, att någon begränsning av arbetstiden inte kommer att ske under perioden, men att just arbetstidsförkortningen torde vara att räkna med såsom given, karakteriserar på sitt sätt den nuvarande politiken.

Bortsett härifrån kan det emellertid ifrågasättas, om inte långtidsutredningen även på annat sätt får anses såsom något föråldrad. Årets lönerörelser har med rätta betraktats som en vinning ur stabiliseringssynpunkt, men de torde dock komma att resultera i en genomsnittlig inkomstökning av något sådant som 5 %, om hänsyn tages till löneglidningar vid sidan av de avtalsenliga uppjusteringarna av lö-

nerna. Redan nu kommer således den produktiva befolkningen att i inte ringa grad öka sin konsumtiva efterfrågan. Det är säkerligen också mest realistiskt att räkna med, att dessa grupper kommer att tillgodose sina intressen, trots national-ekonomiska synpunkter på ett sådant tilltag. Ett konsumtionsstopp av den art som långtidsutredningen betraktat såsom teoretiskt nödvändigt, om folkpensionsreformen skall kunna genomföras utan störningar, blir inte någon realitet. Vi får störningarna i stället. Att de anspråk som nu ställs på sociala och andra åtgärder från samhällets sida innebär en allvarlig fara för fortsatt förstörelse av vårt penningvärde är tydligt.

Tvångssparandet och tjänstepensioneringen

Med hänsyn till de starka inflationstendenser som gör sig gällande i samhällsekonomin är det av vikt att få fram ett ökat sparande. Detta behövs inte minst för att näringslivet skall kunna förbättra sin produktionskapacitet under den hastiga tekniska utveckling som pågår och kunna upprätthålla konkurrensen gentemot utlandet. Arbetstidsförkortningen ger ökat eftertryck åt detta krav. Vad man nu går in för är emellertid i stället att genom statliga ingripanden stimulera konsumtionen. Alla socialutgifter och inte minst de inkomsttransferringar som via statskassan görs till förmån för pensionärerna är ju av-

sedda just att möjliggöra ökad konsumtion inom dessa grupper.

Att detta inte kan fortgå i längden är självklart och det är därför som man under de senare åren alltmåra skjutit fram tanken på ett *tvångssparande* såsom ersättning för det frivilliga sparande, vilket bland annat till följd av skattetrycket men delvis säkerligen också på grund av den, såsom man tror, trygghetsgaranterande socialpolitiken har så svårt att hålla sig uppe på en nivå som motsvarar de väldiga anspråken på medel för privata och offentliga investeringar. Förslaget om den *obligatoriska tjänstepensioneringen* har i debatten förordats bland annat av sådana skäl.

Förslaget innebär ju, att alla löntagare skall omfattas av en obligatorisk tilläggs pensionering, vilken tillsammans med folkpensionen skall ge en totalpension, motsvarande 65 % av medellönen under de 15 bästa åren. Avgifterna skall betalas av arbetsgivarna enligt en stigande skala, och fram till 1990 skall successivt byggas upp en fond på 30 à 45 miljarder kr. Denna fond skall förvaltas av ett särskilt organ, vilket skall därur kunna ställa medel till förfogande för staten, kommunerna och näringslivet.

För det första är det sannolikt, att denna väldiga fondbildning, vilken realiserar genom utpumpning av medel ur företagen, kommer att tillsammans med de höga kraven på skatter och andra avgifter till

det allmänna ytterligare minska det enskilda sparandet. Nettotillskottet av sparandet blir således icke så stort som fondbildningen siffermässigt kan ge ett intryck av. För det andra finns det inga garantier för att den kommer att disponeras på ett sådant sätt att det produktiva livet i erforderlig utsträckning och på grundval av ekonomiska räntabilitetskalkyler får medel för sina investeringar. Det kan med skäl befaras, att denna väldiga fond blir ett objekt för en politisk hugg-sexa, där hänsynstagandet till kort-siktiga gruppintressen får dominerande betydelse, och där, såsom hittills skett under efterkrigstiden, just produktionens krav åsidosätts till förmån för andra. Slutligen är det uppenbart, att en statlig fondbildning av nu ifrågakommande omfattning kommer att bli ett fullt tillräckligt instrument för en politisk totaldirigering av den ekonomiska företagsamheten i landet.

Fördelen med det andra inom beredningen framlagda förslaget om en *frivillig tjänstepensionering* är för det första att det ger möjlighet att anpassa påbyggnaden på folkpensionerna efter den takt som parterna på arbetsmarknaden själva finner lämplig med hänsyn till de anställdas intressen och pensionsförhållandena inom de olika branscherna och företagen. Pensionsbeloppen skall utgå enligt ett system med pensionsklasser, mellan vilka man har att välja vid kollektivavtalen om pensioneringen av

olika arbetstagargrupper. Avgifterna skall emellertid även i detta fall erläggas av arbetsgivarna, och även frivilligalternativet förutsätter en fondbildning, som väl blir beroende av den omfattning tjänstepensioneringen får, men vid full utbyggnad skulle bli mycket betydande. Visserligen föreslås ett arrangemang för att sparmedlen skall i skälig utsträckning komma produktionen till godo. Det skall nämligen kunna reinvesteras i företagen därigenom att dessa vid avgiftsbetalningen lämnar reverser å avgifternas belopp med viss amorteringsskyldighet. Men det är svårt att förutse vad denna skuldsättning på längre sikt kommer att betyda för företagen. Att fondbildningen kommer att få icke oväsentliga inverknings på kapitalmarknaden förefaller uppenbart.

Slutligen må nämnas, att båda förslagen till tjänstepensionering anvisar metoder för att göra pensionerna värdebeständiga samt att särskilt det obligatoriska alternativet kommer att i en hel del detaljer och när det gäller samordningen med nu rådande pensionsförhållanden skapa betydande problem. Utrymmet tillåter inte att vi här går in på dessa frågor.

Är det nödvändigt att genomföra allt på en gång?

Av det anförda framgår, att redan den enhälligt förordade förstärkningen av folkpensionerna

såväl statsfinansiellt sett som ur allmänekonomiska synpunkter kommer att medföra påfrestningar under uppbyggnadstiden fram till 1960. Om vi därtill lägger projekten om en tjänstepensionering, särskilt av den art som obligatoriet avser, är det uppenbart, att svår-
bemästrade problem kommer att uppstå. Man frågar sig därför oneligen, om det är nödvändigt, att på kort sikt och på en gång påtvinga samhället allt detta. Bör man inte före genomförandet söka bilda sig en bättre uppfattning om de ekonomiska och sociala avvägningsproblem som vi trots allt inte kommer ifrån i samband med så vittsyftande åtgärder som de nu ifrågavarande?

Redan på 1940-talet, då man diskuterade de stora sociala reformer som sedermera genomförts, framhölls från olika håll vikten av att reformarbetet bedrevs med planmässighet så att de totala kostnaderna för socialpolitiken tillsammans med kostnaderna för andra viktiga samhällsuppgifter icke sprängde ramarna för våra resurser och så att inom den tillgängliga ramen en avvägning kunde ske mellan de olika behoven samt de mest angelägna tillgodoses i första hand. Den senare utvecklingen har tyvärr icke följt dessa linjer. Samtidigt som en oerhörd ansvällning skett av den offentliga verksamheten har en hel rad sociala problem försumrats. Till dessa hör, som förut framhållits, dock icke pensionsfrågan.

I första hand behövs således en kartläggning av den nuvarande socialpolitiken och en utredning av de stora avvägningsproblem som här gör sig gällande mellan anspråken på förbättringar för åldringarna och för barnfamiljerna, på åtgärder för bostadsförsörjning, på upprustningen av sjukvården och undervisningsväsendet. De olika socialförsäkringsformerna spelar en betydande roll i detta sammanhang.

Det måste klarläggas vilka ekonomiska anspråk som en planerlig socialpolitisk utveckling kommer att ställa på medborgarna och samhället, varvid det är av särskild vikt att avgöra vilken inverkan dessa anspråk kan ha på sparandet och arbetsviljan samt på utvecklingen av vårt näringsliv. I detta sammanhang kan det bli anledning att ställa vårt skattesystem under omprövning och överväga en helt ny fördelning av bördorna på direkta och indirekta skatter.

Slutligen är det inte utan intresse att det sedan flera år tillbaka pågår en penningvärdeutredning, vars uppgift är att analysera de problem som sammanhänger med frågan om den ekonomiska politiken vid full sysselsättning. Alltför vidlyftiga och ingripande reformer bör knappast genomföras förrän vi vet resultatet av denna utredning, vilken sannolikt kommer att få den största betydelse för ståndpunktstagande till de avvägningsfrågor som nyss antytts.

Den socialpolitiska expansionen

förlorar mycket av sitt värde och vållar onödigtvis svårbemästrade spänningar i samhällsekonomin, om den inte anpassas efter framstegstakten i den ekonomiska utvecklingen och människornas egna reaktioner inför de anspråk den ställer på dem. Det har inte övertygande bevisats, att läget generellt sett är sådant för våra pensionärer efter det senaste decenniets mycket omfattande förbättringar, att pensionsfrågan är ett akut problem som måste lösas omedelbart och i hela sitt sammanhang framför alla andra. Det har inte heller visats, att ökningen av folkpensionsförmånerna måste ske i den snabba takt som utredningen rekommenderar, utan man kan mycket väl ifrågasätta, om inte ökningen av pensionsbeloppen upp till den maximala nivå som beredningen tänkt sig får ske successivt under en längre tidsperiod än den föreslagna

och på ett sådant sätt att påfrestningarna på samhällsekonomin blir något mindre under de närmaste åren. Man kan givetvis också tänka sig beskränningar av andra socialutgifter för att bereda ökat utrymme för pensionskostnaderna. Om vi går in för att på så vis i första hand lösa folkpensioneringen, som är en angelägen samhällsuppgift, om vilken inga principiella meningsskiljaktigheter råder, kan frågan om tjänstepensioneringen tills vidare vila. Vi får då se, om inte frivilligt på hittills traditionella vägar tjänstepensionsfrågan kan föras närmare sin lösning. Och vi kan, om så behövs, kanske få fram nya förslag till generella åtgärder, men förslag som inte är så oförenliga som de båda nu föreliggande alternativen utan kan utgöra underlag för en vettig lösning som något så när tillfredsställer alla.