

TRYGGHET

GENOM PENSIONERING —

EN NY GIV I AMERIKANSK VÄLFÄRDSPOLITIK

Av direktörsassistenten SVEN HYDÉN, Sv. Arbetsgivareföreningen

DEN amerikanska mentaliteten med dess hävdande av individualismen och dess beundran av framgången kan knappast förutsättas utgöra en lämplig jordmån för kollektiva trygghetssträvanden. Med tanke på genomsnittsamERICANENS uppfostran och vana att redan tidigt klara sig själv och den för Amerika typiska glorifieringen av ungdomen vore det ej att förvåna, om pensioneringsfrågor betraktades såsom oväsentliga. På senare tid har emellertid hos de breda lagren en strävan efter ökad trygghet börjat göra sig gällande. Detta sammanhänger sannolikt i ej ringa mån med att flertalet inte längre i Förenta Staterna ser det förlovade land, där var och en har utsikter att nå mycket högt upp på den ekonomiska och sociala rangskalan. I trettioårsåldern står det för det övervägande antalet arbetare, tjänstemän och småföretagare klart, att de inte kommer att kunna förbättra sin sociala ställning i nämnvärd grad. Det är då naturligt, att de vid sidan om sin strävan efter högsta möjliga inkomst koncentrerar ett betydande intresse på att nå ett tillfredsställande mått av social trygghet. Ett praktiskt resultat av dessa strävanden på det federala planet är den lagstiftning, som utgör motsvarigheten till den svenska folkpensionen. Inom de olika delstaterna åter har trygghetssträvandena bland annat lett till lagstiftning om skydd mot olycksfall i arbete och yrkessjukdom eller till statligt stöd åt olika former av hjälp- och försäkringsverksamhet.

På det privata området var det till en början främst storföretagen, som ägnade de anställdas trygghet vid ålderdom och sjukdom stor uppmärksamhet. De äldsta pensioneringsplanerna och de äldsta välfärdsfonderna inom större amerikanska företag daterar sig från tiden före första världskriget. Man kan dock om denna

verksamhet till de anställdas fromma fälla det omdömet, att den huvudsakligen syftade till att tillgodose trotjänarnas intressen. Även om de anställda i dessa företag teoretiskt kunde räkna med visst stöd från arbetsgivaren vid ålderdom eller i händelse av sjukdom, begränsades deras förhoppningar i detta hänseende av det faktum, att de kunde nå denna trygghet endast genom att uppgeva möjligheten att bryta sig nya levnadsbanor. Liksom i Europa trängde sig dock så småningom hos arbetsgivarna den uppfattningen igenom, att åtgärder av social natur borde utsträckas även till andra kategorier anställda än trotjänare till att mer eller mindre omfatta alla, som kunde betraktas som fast anställda. I motsats mot vad fallet varit i Europa gjorde man därvid som regel inte någon skillnad mellan arbetstagare i olika ställning.

Pensioneringsproblemet är för närvarande att betrakta som en av de stora frågorna på den amerikanska arbetsmarknaden. Inom vida kretsar av USA:s arbetsgivare har man en välvillig inställning till spørgsmålet att ordna pensioneringsfrågan vid sidan av de från staten utgående förmånerna, och inom de anställdas organisationer utgör kravet på förbättrade pensionsförmåner ett förstarangsintresse. Vissa faktorer har fört pensioneringsfrågan för anställda närmare sin lösning, och av dessa är det särskilt tre, som aktualiserats på senare tid, som är värda att hålla i minnet. För det första har det i domstolsutslag år 1948 fastslagits, att skyldighet föreligger för arbetsgivare att på arbetstagarorganisations begäran ingå i förhandlingar om pensioner. Denna skyldighet har tidigare bestritts av arbetsgivarna, som ansett, att pensionsfrågan inte varit av art att lämpligen regleras genom kollektivavtal, och man har därför — även inom sådana företag, där man fört en mycket liberal pensioneringspolitik — vägrat att förhandla därom. I det ovannämnda, prejudicerande domstolsutslaget förpliktades emellertid Inland Steel Company att förhandla om pensioner, och efter en långvarig strejk, där pensionsfrågorna föranledde de största motsättningarna, träffades kollektivavtal mellan bolaget och dess till CIO hörande motpart om viss pensionering. Självfallet innebär skyldigheten att förhandla om pensioner inte skyldighet att också därom träffa avtal, men alla i Förenta Staterna gällande regler för avtalsförhandlingar, t. ex. förlikningsväsendet, utseende av undersökningskommissioner och rätt att under vissa omständigheter tillgripa konfliktåtgärd, äger sin tillämpning ifråga om dessa förhandlingar.

Pensioneringsväsendets utveckling i Förenta Staterna torde

emellertid i än högre grad främjas därav att alla former av löneförhöjning i egentlig mening är underkastade godkännande av lönestabiliseringsrådet, the Wage Stabilization Board, medan pensionsutfästelser är undantagna från sådant godkännande. Lönestabiliseringsrådet har från slutet av fyrtiotalet och allt fortfarande med hård hand beskurit möjligheterna att höja lönerna, och de företag, som på grund av gynnsamma konjunkturer ansett sig kunna ha råd med och kanske även önskat ekonomiska förbättringar för sina anställda, har endast i begränsad omfattning kunnat göra detta genom direkta löneförhöjningar. I stället har man tillgripit utvägen att införa pensioneringssystem eller, där sådana redan funnits, förbättra förmånerna härav. Inom amerikanska företagarkretsar och i viss utsträckning även inom fackföreningsrörelsen sticker man inte under stol med åsikten att pensioneringsväsendets snabba utveckling i USA i väsentlig grad måste tillskrivas ovannämnda omständigheter. Fackföreningarna har många gånger funnit det meningslöst att hårt driva lönekrav, då man utgått från att även om arbetsgivarna skulle vara villiga att helt eller delvis acceptera dessa krav, något godkännande av lönestabiliseringsrådet knappast kunnat väntas. Man har i stället upptagit kraven på vidgade sociala förmåner, främst förbättrade pensioner. Då sedan slutet av fyrtiotalet i Förenta Staterna rått full och överfull sysselsättning inom betydande områden, har det även för arbetsgivarna tett sig naturligt att göra medgivanden på pensioneringsområdet, i synnerhet som man härvid ofta haft möjlighet att uppställa villkor, som bidragit till att minska rörligheten.

Den tredje faktorn hänför sig till beskattningsreglerna, i vad avser den federala skatten. De amerikanska arbetsgivarna äger under vissa betingelser rätt att från den beskattningsbara inkomsten avdra belopp, som avsatts för pensionering. I motsats till i Sverige gäller den regeln, att för pensionering avsatta belopp fysiskt måste avskiljas från företaget och överlämnas till en utomstående, vanligtvis ett förvaltningsorgan eller ett försäkringsbolag. Företaget har inte någon som helst företrädesrätt att disponera dessa medel såsom lån, utan de är ur företags synpunkt att betrakta såsom utgivna. För skattefrihet gäller ytterligare den förutsättningen, att pensioneringen inte får verka diskriminerande för vissa av företags anställda. I praktiken tolkas denna bestämmelse så, att pensioneringen skall omfatta minst 70 % av de anställda, eller om — såsom kan ske i viss begränsad omfattning —

vissa grupper av anställda undantagas, 80 % av de återstående skall komma i åtnjutande av pension. Avsikten med att över huvud taget medgiva en diskriminering av upp till 30 % av de anställda är att man skall kunna undantaga från pensioneringssystemet dels anställda i högre tjänsteställning, dels sådana anställda vilka nått en så hög ålder, att avsättningarna för deras pensionering skulle bli oproportionerligt betungande eller också att pensionsbeloppen för dem skulle bli mycket låga på grund av att de endast har några få år kvar till pensionsålderns inträde. Det är sålunda utslutet att skattefritt göra avsättningar för pensionering av endast vissa mindre grupper anställda, t. ex. företagsledare eller tjänstemän. Beskattningsmyndigheterna tolkar dessa bestämmelser så strängt, att pensionerna i praktiken blir i stort sett lika för alla anställda, dock med den modifikationen, att anställda med inkomster under 3 600 dollars per år må åtnjuta en pension i proportion till förhållandet mellan deras aktuella lön och en tänkt lön på 3 600 dollars. Efter särskilda överenskommelser med beskattningsmyndigheterna finnes dock möjligheter till avvikelser. Dessa har emellertid hittills varit relativt fåtaliga.

De senaste åren har helt förändrat bilden av den privata pensioneringens utveckling och omfattning i Förenta Staterna. Vid andra världskrigets början var högst 3 miljoner anställda knutna till sådana företag, där pension i en eller annan form kunde erhållas efter mycket lång tjänstgöring. För närvarande räknar man med mellan 11 och 12 miljoner anställda i företag med ordnat pensioneringssystem. Särskilt åren 1949—1952 medförde en stark ökning av pensioneringssystemet.

Man väntar, att i de avtalsrörelser, som kommer att upptas hösten 1952 för betydande områden av amerikanskt näringsliv, särskilt den industriella sektorn, kravet på pensionering blir en central fråga. Härtill kommer, att många tecken tyder på att den statliga pensioneringen kommer att undergå förändringar både i form av utvidgat personområde och i form av ökade belopp.

Den svenska folkpensionens motsvarighet i Förenta Staterna benämnes Social Security. Den infördes år 1935 och innebar avgiftsskyldighet för alla arbetsgivare inom industrin och samtliga anställda inom industrin. Avgränsningen av yrken sker genom en katalogmässig uppräknings. Området för lagen har successivt utvidgats och numera omfattar skyldigheten att inbetala avgifter till Social Security även företagare och anställda inom vissa delar av distributionen. Alltjämt är emellertid arbetstagarerna inom lant-

och skogsbruket samt anställda hos flertalet fria företagare inom intellektuella yrken undantagna. Stats- och kommunalanställda är befriade från skyldigheten att tillhöra Social Security. På senare tid har en möjlighet till frivillig anslutning öppnats, en möjlighet som i betydande omfattning börjat utnyttjas. Särskilt lär detta gälla fria företagare.

Finansieringen av Social Security sker efter fördelningssystemet. Avgifterna utgår med viss procent av lönerna upp till ett tak av 3 600 dollars per år och individ. För närvarande erlägger arbetsgivare och arbetare $1\frac{1}{2}$ % vardera av den aktuella lönen, dvs. tillhoppa 3 %, men avgifterna kommer att successivt stiga, allt eftersom pensionärerna blir flera. Sålunda väntas avgifterna stiga till 4 % år 1954, till 5 % år 1960 för att från år 1970 stabiliseras vid 6,5 %. Med hänsyn till den relativt snabba lönestegringen har Social Security-avgifterna under senare år lämnat ett betydande överskott, vilket gör att avgiftshöjningarna kanske kan ske något långsammare än man ursprungligen tänkt sig. Avgifterna uppgår för närvarande till cirka 4 miljarder dollars per år och beräknas på grund av försäkringens successiva utbyggnad till nya medborgargrupper stiga till över 12 miljarder år 2000, allt räknat i oförändrat penningvärde.

Förmånerna från Social Security är beroende av de inbetalda avgifternas storlek och antalet månader som vederbörande varit i sådant arbete, som medfört avgiftsskyldighet. Pensionens höjd är beroende av antalet månadsinbetalningar och det inbetalade beloppets storlek. Vid en maximal inbetalningstid, som beräknas till 45 år, utgår en pension av 55 % av vederbörandes inkomst upp till 100 dollars per månad och 15 % av inkomster mellan 100 och 300 dollars per månad. Härigenom blir den maximala pensionen 85 dollars per månad, om vederbörande haft minst 3 600 dollars i årsinkomst under hela inbetalningstiden. Emellertid kommer pensionen som regel att bli lägre därigenom att genomsnittsinkomsten ligger vid cirka 2 400 dollars, därvid hänsyn inte tages till inkomster över 3 600 dollars. Lönespridningen är stor geografiskt, dyrortsmässigt och branscherna emellan och beroende av yrkesskicklighet. Minimipensionen har nyligen höjts. Den lägsta pension, som kan utgå, utgör 25 dollars per månad. Man har vidare innevarande år verkställt den viktiga förändringen, att Social Security utgår till alla pensionstagare över 65 år, vilka har inkomst av förvärvsarbete understigande 75 dollars per månad. Tidigare var den inkomst av förvärvsarbete en pensionär kunde åtnjuta

50 dollars per månad. Sedan pensionären uppnått 75 års ålder, förekommer över huvud taget ej någon inkomstprövning.

Sådana grupper, som inte obligatoriskt omfattas av Social Security, kan genom frivilliga åtgärder falla därunder, och härigenom kan Social Security utsträckas till lantarbetare, skogsarbetare, olika slag av professionals och småföretagare. Dessa inbetalar för närvarande 1½ % av inkomst av rörelse eller tjänst. Inkomsterna fastställs härvid med hänsyn till så sen taxering som möjligt. Eftersom avgiften här endast är hälften av den som erlägges för obligatoriskt anslutna, blir också pensionen endast hälften, dvs. ett maximum av 40 dollars per månad jämte dyrtidstillägg.

Den privata pensioneringen anknyter i flertalet fall till Social Security. Man kan härvid urskilja två helt olika system. Det vanligaste innebär, att arbetsgivaren garanterar arbetstagaren en pension som uppgår till ett visst belopp, i vilket inräknas vad som kan utgå från Social Security. Det betyder med andra ord, att ur arbetsgivarsynpunkt pensionen blir lägre, ju högre belopp, som utgår från Social Security. De högre avlönade arbetstagarna, vilka på grund av avgiftssystemet erhåller en relativt hög Social Security, får lägre arbetsgivarpension. Motiveringen härför är att arbetsgivaren bidrager till uppbyggandet av pension i form av Social Security. Detta system har den nackdelen, att arbetsgivaren inte vet, hur stor den pension är som han en gång kan komma att utbetala. Då medel för pensioneringen som ovan nämnts fysiskt måste avskiljas från företaget och man ofta anlitar försäkringsvägen, är det ytterligt svårt att beräkna premierna, och pensioneringen blir därför ett riskfyllt företag för försäkringsinstitutionen. Systemet har vidare den nackdelen, att om förändringar inträffar i lagstiftningen rörande Social Security, tvister uppstår hur arbetsgivarens åtaganden skall tolkas. Sådana tvister väntas innevarande år, då som nämnts förmånerna från Social Security höjts. Det kan då ifrågasättas, huruvida arbetsgivarna skall utgiva i motsvarande mån lägre pensioner. I flertalet fall lär man emellertid redan på förhand ha löst denna tvistefråga, därigenom att arbetsgivarna åtagit sig att utbetala samma pension som tidigare och att följaktligen betrakta dyrtidstillägget till Social Security såsom obefintligt.

En mindre vanlig men modern pensionsform är den att arbetsgivaren garanterar ett belopp, som utgår oberoende av vad arbetstagaren erhåller från Social Security och oberoende av hans andra

eventuella inkomster. Arbetsgivaren utger enligt detta system ett fixt pensionsbelopp, som i regel varierar med hänsyn till antalet fullgjorda tjänsteår. Försäkringsbolag, flertalet större arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer samt även fackföreningarna hävdar, att denna sistnämnda form är den för framtiden mest önskvärda, och den vinner alltmer terräng.

Det alldeles övervägande antalet privata pensionsplaner bygger på att de anställda skall erhålla en pension, som i de fall Social Security inkluderas skall uppgå till som regel 100 dollars per månad eller stundom högre belopp för dem som uppnått ett visst bestämt antal tjänsteår och viss ålder. Tjänstgöringstidens längd och åldersgränsen varierar något, ehuru 65 års ålder och 30 tjänsteår vanligtvis utgör de pensionsberättigande förutsättningarna, stundom med den modifikation, att den anställde äger uttaga pension tidigare, till exempel redan vid 60 års ålder, om han uppfyllt kravet på antalet tjänsteår. I de modernaste systemen, där sammanknytning inte skett med Social Security, är den högsta pensionen ofta satt något lägre än till 100 dollars per månad, men i många fall har man valt just detta belopp eller till och med något högre belopp. De amerikanska företagen och arbetarna har i diskussionerna om pensionsplaner funnit det nödvändigt att tillskapa enkla och för alla lättförståeliga regler, även om man därigenom skulle behöva göra våld på aktuariemässiga beräkningar. Som regel har man därvid valt den metoden, att de anställda förvärvar lika stor andel av sin sammanlagda pensionsrätt för varje anställningsår. Ett icke ovanligt förfarande är sålunda, att man sätter en tjänsteårsgräns vid 25 år och en åldersgräns vid 65 år och bestämmer den fulla pensionen till 100 dollars per månad. Man låter då arbetstagaren intjäna en pensionsrätt om 4 % av den fulla pensionen för varje arbetsår, dvs. en pension motsvarande 4 dollars per månad för varje fullgjort arbetsår. Har en arbetare anställts vid 45 års ålder och stått kvar till 65 år, har han sålunda förvärvat $\frac{20}{25}$ av full pension, dvs. i det nämnda fallet 80 dollars per månad. Denna regel är emellertid i de flesta fall underkastad den mycket viktiga modifikationen, att för pension kräves ett minsta antal tjänsteår, till exempel 15, i några fall 20 eller mer. Slutar den anställde, innan han uppnått det föreskrivna antalet tjänsteår, går han helt miste om pension. Oftast modifieras den sistnämnda hårda regeln dock med att invalidpension kan komma att utgå.

Diskussionens vågor går höga om lämpligheten av att arbetsgivarna betalar hela kostnaden för pensionering eller av att arbets-

tagarna skall deltaga. De äldre pensioneringssystemen bygger i flertalet fall på metoden, att arbetstagarna skall deltaga, i princip med hälften av kostnaderna, medan de på senare tid tillkomna systemen oftast helt finansieras av arbetsgivarna. Det förstnämnda systemet, där arbetstagarna deltar i kostnaderna, motiveras av att pensionen betraktas som en extra förmån, som arbetsgivarna inte är pliktiga att utgiva, och det anses därför rimligt att de förmånsberättigade själva i viss utsträckning bidrar till kostnaderna. Det senare systemet åter bygger på den grundtanken, att pensionen är en del av lönen och att det därför är rimligt, att den helt betalas av arbetsgivaren. Man kan emellertid inte tala om en klar tidigare och klar senare uppfattning. Det finns mycket gamla system, där arbetsgivarna betalar allt, och det finns nya överenskommelser om pensionering, där arbetstagarna svarar för upp till hälften av kostnaderna. Inom stålindustrin bidrar arbetstagarna inte till pensioneringen, men inom andra storföretag, till exempel General Electric, betalar arbetstagarna betydande andelar inte bara för pensionering utan också för andra slag av sociala förmåner. Bakom principen om fördelning av kostnaderna ligger ofta det resonemanget, att en förmån som man erhåller gratis inte uppskattas. Även från de anställdas egen sida framhålles stundom vid de företag, där både arbetsgivarna och de anställda deltar i kostnaderna, att fördelningstanken innebär en riktig princip.

Ovan har framhållits, att flertalet pensionssystem bygger på att det är trotjänarna som skall erhålla pension. Denna grundtanke har emellertid under hand måst modifieras. I den mån arbetstagarna deltar i kostnaderna för pensioneringen, har de undantagslöst rätt att på ett eller annat sätt tillgodoräkna sig de medel de själva inlevererat, antingen så att de vid uppnådd pensionsålder erhåller en reducerad pension, om de lämnat det företag, som ursprungligen infört pensionssystemet, eller också så att de erhåller ett visst kapitaliserat belopp, då de lämnar det pensionsgivande företaget. I åtskilliga fall har man emellertid härutöver enats om en sådan utformning av pensioneringen, att även belopp, som arbetsgivaren inbetalar, under vissa angivna betingelser skall komma även andra än trotjänare till del i form av pensioner. Som regel uppställs emellertid vissa minimikrav, till exempel 10, 15 eller 20 års tjänstgöring i ett och samma företag. Någon fullständig oantastbar pensionering, till exempel av typ SPP i Sverige, torde knappast finnas. I de fall man enats om en sådan form av oantastbarhet, synes man i stället ha valt livräntevägen.

Trygghet genom pensionering

En stark reaktion mot den bristande oantastbarheten har föranlett vissa arbetstagargrupper att kräva en fullständig omläggning av pensioneringssystemen. Resultat på detta område har arbetarna nått inom gruvindustrin, där arbetsgivarna inbetalar ett visst belopp per arbetstimme till en central kassa, huvudsakligen administrerad av gruvarbetarfackföreningen. Från denna kassa utbetalas pension efter principen 100 dollars i månaden minskat med Social Security. Emellertid är oantastbarheten modifierad därigenom att arbetstagaren endast erhåller pension under den grundförutsättningen, att han vid pensionstillfället är kvar inom gruvnäringen. Han behöver däremot inte vara kvar i samma företag; det väsentliga är att han inte lämnat branschen. Liknande system har genomförts för vissa branscher, ehuru med geografisk begränsning, till exempel för den tyngre konfektionsindustrin i New York-distriktet.

En i Förenta Staterna mycket omdiskuterad plan för pensionering är den som kommit att tillämpas vid vissa smärre företag i Toledo. Här krävde automobilarbetarna en oantastbar pension, men då arbetsgivarna under inga förhållanden ville medverka till en sådan pensionering som skulle försämra kostnadsläget för Toledo-industrierna i förhållande till andra industrier, kunde man inte genomdriva sina önskemål i annan mån än att 19 smärre företag tvingades slå sig tillsammans och via en gemensam kassa, skött av arbetsgivarna men kontrollerad av arbetarna, svara för arbetstagarnas pension. De kassor som nyss beskrivits av typen Toledo finansieras som regel genom att ett bestämt belopp inbetalas för varje arbetad timme, därvid särskild bokföring föres för varje enskild arbetstagare. Det kan vara av intresse att konstatera, att man genom dessa kassors verksamhet kan få ett begrepp om den verkliga arbetstiden i vissa fack i Förenta Staterna. Så till exempel ger statistiken vid en relativt stor sådan kassa i Detroit, som omfattar arbetsgivare med tillhoppa mellan 30 000—40 000 arbetstagare vid handen, att den genomsnittliga arbetstiden, oräknat semester, per arbetstagare inom området för kassans verksamhet år 1951 var 2 372 arbetstimmar per år, dvs. väsentligt mer än som är fallet inom europeisk industri med 48 timmars arbetsvecka.

De ekonomiska följderna av den snabba takt, i vilken pensioneringen utbyggts i Förenta Staterna vid sidan om den statliga pensionen, börjar inge vissa bekymmer. Man räknar med att de institutioner, som mottar premier för framtida pensionering, för närvarande uppbär mer än 2 miljarder dollars om året. De reser-

ver, som för ändamålet redan uppsamlats i försäkringsbolag, utgör mer än 6 miljarder dollars, och en försiktig beräkning av för pensionering reserverade medel, som finns hos andra institutioner ger vid handen, att det sammanlagda beloppet för närvarande uppgår till mellan 15 och 20 miljarder dollars. Hittills har det inte förelagat några nämnvärda svårigheter att finna placering för dessa betydande belopp. En väsentlig del av reserverna har använts för förvärv av fondnoterade aktier och fastigheter samt självfallet genom utnyttjande av sådana placeringar, som är vanliga för försäkringsinrättningar. Man ser emellertid med visst bekymmer på placeringssvårigheterna i framtiden, dels därför att reserverna kommer att gå upp till mycket stora belopp, innan inkomster och utgifter kommer att balansera, dels därför att utgifterna för pensionering med hänsyn till systemets snabba utveckling kommer att få allt större proportioner. Av dessa anledningar höjs starka röster för att man bör ompröva hela pensioneringssystemet och överväga, om man inte kan ena sig om ett acceptabelt fördelningssystem.

Jag har i denna korta framställning avsiktligt gått förbi de pensioneringssystem, som kombineras med vinstandelssystem. Sådana finns i inte obetydlig omfattning, men de är inte nämnvärt populära, varken bland arbetsgivare eller arbetstagare särskilt på grund av den osäkerhet, som alltid sammanhänger med ett vinstandelssystem. Det råder emellertid en strävan i vida kretsar att skapa system, som å ena sidan ger en betydande säkerhet för en viss grundpension och å andra sidan öppnar vida möjligheter för en hög tilläggspension eller för andra former av stöd vid inkomstbortfall till anställda i framgångsrika företag. Det finnes inte någon möjlighet att inom ramen för denna korta uppsats närmare gå in på de många variationer för pensionering, som olika slag av vinstandelssystem öppnar. Det må vara nog att framhålla, att det föreligger en klar tendens att helt säkerställa en viss pension hellre än att vilja ett system, som möjligen kan ge en högre men osäkrare pension. I den mån vinstandelssystem tillämpas, höjes många röster för att det inte skall få någon nämnvärd inverkan på pensionerna utan i stället ge fördelar åt dem som befinner sig i aktivt arbete.