

PENSIONSFRÅGAN UR TJÄNSTE- MANNASYNPUNKT

Av ombudsman HANS ALMRYD

PENSIONSFRÅGAN har genom åren intresserat olika samhällsgrupper i varierande grad. Tjänstemännen har genomgående satt utomordentligt stort värde på sin aktuella och framtida trygghet och man finner att de fackliga organisationerna på tjänstemannasidan från början haft pensionsfrågans lösning som ett huvudmål. Som exempel kan nämnas att Svenska Brukstjänstemannaföreningen (grundad 1909 och 1940 uppgången i Svenska Industritjänstemannaförbundet) som nästan enda arbetsuppgift, förutom kollegial samvaro, under många år hade att trygga pensionen för medlemmarna. Den första topporganisationen för tjänstemän var den 1927 bildade »Tjänstemannasammanslutningarnas Pensionskommitté», med arbetsuppgifter som framgår av namnet.

Andra grupper har tidigare inte ansett pensionsfrågans lösning vara någon huvuduppgift. När t. ex. kooperationens tjänstemän och arbetare för ett tiotal år sedan skulle pensionsförsäkras enligt grunder som påminde om de SPP erbjuder anslöt sig tjänstemännen nästan

hundra procentigt medan arbetarna vid vissa KF-industrier endast anslöt sig till ca 10 procent. Anslutningen från arbetarnas sida är f. ö. alltså lika dålig. Motiveringen för det ringa intresset har varit att »staten skall sköta ålderdomsförsörjningen». För att vara fullt objektiv måste man dock konstatera att i ett tidigare skede flertalet arbetares löneinkomster var så pass blygsamma att de helt gick åt till dagsaktuella behov. Allteftersom den allmänna standarden har stigit har detta läge förändrats därhän, att man nu inte kan säga att någon avgörande skillnad, när det gäller ekonomiska resurser, finns mellan arbetare och stora tjänstemannagrupper. Det har f. ö. alltid funnits även tjänstemän med låg lön, som sett som en angelägen uppgift att trygga sin och familjens försörjning vid inkomstbortfall under sjukdom, invaliditet och ålderdom.

Situationen

När man ser på pensionsfrågans aktuella läge för tjänstemannagruppernas vidkommande finner

man att i speciell grad stats- och kommunaltjänstemännen men även stora privatanställda grupper har sin ålderdom tryggad på ett mer eller mindre tillfredsställande sätt. Statstjänstemännen får i princip $\frac{2}{3}$ av lönen i respektive slutlöneklass på 2-ort, kommunaltjänstemännen något liknande. För såväl stats- som kommunaltjänstemän finns en viss samordning med folkpensionen, vilket verkar reducerande på tjänstepensionen från 67 års ålder.

De privatanställda tjänstemännen är i mycket stor utsträckning försäkrade i SPP. F. n. finns ca 170 000 försäkrade. SPP:s vanligaste pensioneringsplan ger 60 procent av slutlönen i ålderspension, men mycket vanligt är att vissa avtrappningsregler tillämpas. Så försäkras ofta löneförhöjningar efter t. ex. 50 års ålder endast i viss utsträckning och ett tak för pensionsgrundande lön finns vid 25–30 000 kr. Anpassning till folkpensionen är ovanlig. Andra försäkringssystem finns för vissa grupper. En del arbetar efter SPP:s mönster, andra består av stiftelser med mer eller mindre klart utformade regler för pension. Sammanlagt torde nu finnas över 3 miljarder kr i pensionsstiftelser, eller i det närmaste lika mycket som i SPP:s fonder. Slutligen betalar vissa företag pensioner ex gratia. För de privatanställda grupperna är standarden något så när godtagbar, särskilt om man tar hänsyn till att många företag fyller ut den försäkringsmäs-

signa pensionen med egna medel och att anpassning till folkpensionen mer sällan förekommer. Genomsnittligt torde, om man tar hänsyn till dessa sistnämnda faktorer, pensionsstandarden ligga någonstans omkring 50 procent av slutlönen. Det är en svaghet att varken SPP, Arbetsgivareföreningen eller tjänstemannaorganisationerna mer exakt vet hur läget är. Dock pågår det nu gemensamt mellan Arbetsgivareföreningen, Industritjänstemannaförbundet och Arbetsledareförbundet utredningar i frågan.

Det finns skäl att påpeka att läget på tjänstepensioneringens område för tjänstemännen torde ha varit väsentligt bättre om inte det tioåriga utredningsarbetet pågått från statsmakternas sida. Även om man på många håll kunnat konstatera att en utbyggnad skett, har det varit svårt att få företagen att gå med på några krafttag på de punkter där läget varit dåligt. Motiveringen har givetvis varit att man ville vänta och se vad utredningskvarten kunde mala fram. Inflationens verkningar har också måst registreras i sammanhanget.

Nyansering önskas

Det är alldeles självfallet att pensionsfrågan är väsentlig för vårt folk, liksom den måste vara i varje välfärdssamhälle. Man kan dock ifrågasätta om inte diskussionen förts något okritiskt och onyanserat. Den aktiva generationens ar-

betsinsatser skall räcka till många-handa ting, t. ex. till de tre, som 1955 års långtidsutredning sammanfattat i slagorden »barn, bilar, bostäder», med alla de investeringar som krävs på dessa områden. Inte ens åldringsproblemet är helt löst genom en viss kontantpension: vårdmöjligheterna — ålderdomshem, sjukhus, personal — är redan nu begränsade för åldringarna och det problemet blir besvärligare ju ogynnsammare befolkningspyramiden i framtiden ter sig. Den aktiva generationen kan dessutom tänkas ställa krav på en viss levnadsstandard för egen del. Det gäller sålunda att göra svåra avvägningar om »kakans» fördelning och det är inte säkert att uppfattningen inom en grupp är densamma som hos en annan eller att den är densamma från en tidsperiod till en annan.

Pensionsberedningens resultat

Då man nu efter tio utredningsår tar del av det tredje pensionsbetänkandet blir man inte mycket klokare än man var för tio år sedan. Den andra åkessonska utredningen, som lade fram sitt betänkande 1955 efter att ha arbetat sedan 1951, hade gjort ett jättearbete, åstadkommit ett rent tekniskt väl genomarbetat system, skrivit lagtext, gjort konkreta förslag till administration etc. Den allmänna beredning som tillsattes 1956 måste sägas ha avlämnat ett ur många synpunkter svagt betänkande. Re-

sultatet har blivit att man tagit ett steg tillbaka, man har kommit åter till den första åkessonska utredningens nivå — den principiella. Beredningen själv talar visserligen inte om att den är »principiell» men hela uppläggnings antyder att så är fallet. I bilagan säger f. ö. också experterna Kjellström och Skogsberg 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».

Beredningens resultat redovisas under tre huvudavsnitt, som berör folkpension, obligatorisk tilläggsförsäkring och frivillig sådan. Kring dessa huvudförslag har fylkat sig större eller mindre del av ledamöterna. Utbyggd folkpension vill alla vara med om, obligatorisk tilläggsförsäkring vill fyra ha och frivillig fyra, av vilka en, bondeförbundets representant, går sin egen väg. Även om man sålunda kan urskilja vissa huvudlinjer må det konstateras, att man endast med stor svårighet lyckats åstadkomma dessa. Sålunda är TCO-representanten skeptisk i fråga om finansieringen av folkpensionerna, Arbetsgivareföreningens representant uttalar tvekan om rimligheten av att tillmäta värdebeständigheten så stor betydelse, två av obligatorieanhängarna, ordföranden Eckerberg och socialdemokraten Almgren verkar ytterst osäkra på vissa punk-

ter. Eckerberg säger bl. a.: »I diskussionen om pensionsutredningens undersökningar och förslag har frågan om den förordade pensionsnivån på ett överdrivet sätt kommit i förgrunden. Den föreslagna pensionsstandarden 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 göra pensionsförmånerna i det i avd. III förordade förslaget, till vilket jag anslutit 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. Där-est man är beredd härtill, har jag intet att erinra mot den föreslagna pensionsnivån.» Almgren föreslår att tilläggs pensionen skall sättas till 55 procent av den lön utöver 3 000 kr men högst 20 000 kr, som i medeltal utgått under de 15 »bästa åren». Sålunda en helt annan stan-

dard än obligatorieförslaget. Exper-ten Broberg ifrågasätter om »inte målsättningen i fråga om förmå- nernas storlek borde begränsas tills de ekonomiska förutsättning- arna för pensioneringens genom- förande säkrare kan bedömas. Den beräknade ökningen av antalet åld- ringar bör mana till särskild vak- samhet.» Sammanlagt har åtta sär- skilda yttranden avgivits. I flera av dessa tas med ena handen tillbaka vad som givits med den andra.

Totalt sett utgör beredningens be- tänkande inte ett konkret utformat förslag till absolut och definitiv lös- ning av pensionsfrågan. Någon har sagt att det är ett »diskussionspro- tokoll» och liknelsen är slående. Det är ytterst beklagligt att bered- ningen av politiska skäl fått en så knapp tillmätt arbetstid att ett be- tänkande av denna standard måste pressas fram. Det är än mer be- klagligt att remisstiden satts till endast sex veckor. Man har intryck av att svenska folket skall över- rumplas i denna fråga.

Uppfattningen att staten bör se till att alla medborgare har ett mi- nimiskydd mot inkomstbortfall vid t. ex. invaliditet och ålderdom torde delas av alla. Många skäl synes tala för den av beredningen framförda uppfattningen, att en successiv höj- ning av folkpensionerna bör ske. Man kan dock ställa sig frågande till den utvecklingslinje som bered- ningen skisserar för tiden fram till 1968. Några ord av professor Tors- ten Gårdlund i hans bidrag i skrif-

ten »Recept mot inflation», faller en osökt i tankarna: »Vi har hittills brukat först uppställa alla de materiella målen och sedan halvhjärtat undrat om vi kan klara dem utan inflation. Frågorna skulle nu ställas i omvänd ordning. Hur skall vi komma igenom de närmaste åren utan ytterligare penningvärdesförsämring? Först sedan kommer den andra frågan: Vad har vi under dessa villkor råd att ta ut i investeringar och konsumtion?» I föreliggande fråga må man undra om man över huvud taget inom beredningen försökt göra klart för sig om landet har de ekonomiska möjligheterna att med jämna intervaller (alltid inför val!) höja pensionerna med redan nu fixerade belopp. Lämpligare hade väl varit att man fixerat slutmålet 1968 (om nu ens detta hade varit nödvändigt), men låtit det bero på det ekonomiska läget hur takten skulle bli.

Man kan även med TCO-representanten fråga om det finansieringssystem som anbefalls är riktigt. »Ett stort utrymme bör lämnas för de sociala momenten, 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 upprätthålls.» Politiskt omöjlig är väl uppfattningen om »lika avgifter för lika pension» men någonting i den vägen vore eftersträfvansvärt med en endast behovsprövad avgiftsbefrielse. Med

den konstruktion som beredningen föreslår — avgifter till en del och skattefinansiering till en större del — torde särskilt stora tjänstemannagrupper i mellanställning och högre ställning hårt drabbas.

Obligatoriet

Förslaget till obligatorisk tilläggspension (författningsreglerad påbyggnad av bottenpensioneringen, som det så vackert heter) uppvisar betydande brister. De fyra ledamöter som anslutit sig till obligatoriet har i stort sett endast skisserat en lösning. Målsättningen synes ha varit att inte en enda människa i detta land skall ha möjlighet att säga att obligatorieförslaget skall ge sämre pension än hittillsvarande anordningar. Man frågar sig vad som inträffat under det senaste året, som gett beredningen möjlighet att så förbättra standarden jämfört med den som föreslogs av Åkesson. Är vårt ekonomiska läge så mycket bättre? Nej, rätta svaret torde vara att taktiska skäl — inte minst önskemål om att vinna tjänstemännen för obligatorieiden — spelat en avgörande roll.

Uppenbarligen uppvisar den skiss som obligatorieanhängarna åstadkommit flera fördelar jämfört med åkessonska förslaget. I varje fall bör tjänstemännen tilltalas av att man t. ex. får en så kort intjänings-tid som 30 år för full pension och att man får plocka ut de 15 bästa inkomståren. Standarden 65 pro-

cent på de 15 åren är också god. Men ändock! En sak är vad som är skrivet och föreslaget, en annan vad som i realiteten kan åstadkommas. Med den numera gängse utgångspunkten att pension är intjänad med uppskjuten lön kan man säga att staten — eller rättare politikererna — om obligatoriet genomförs övertar en del av den gamla, hävdvunna rätten för arbetsmarknadens parter att bestämma över lönerna. Trots att det eftersträvas blir det ingen total lösning. Frågan om invalidpension är t. ex. inte utredd. Stelheten i systemet är påfallande. Genom att pensionsåldern satts till 67 år skulle praktiskt taget alla tjänstemän bli tvingade att ha någon form av tilläggsförsäkring mellan 65 (60 för kvinnor) och 67 år.

Och så säkerheten! I dagens läge kan konstateras att man inte ens kan vara övertygad om att propositionen som skall skrivas i vår verkliga får ett innehåll som ansluter sig till förslaget. Meningen synes vara att hos remissinstanserna inkassera principinstämmanden, varefter riksdagen skall fatta principbeslut, varpå man har tid på sig att utforma detaljer intill 1960. Hur sålunda en tänkt lagstiftning slutgiltigt kan komma att te sig vet man inte mycket om. De två ledamöterna Eckerbergs och Almgrens särskilda yttranden ger en onda aningar, inte minst för tjänstemännens vidkommande. Skulle t. ex. pensionsstandarden eller »taket»

föreslås sänkta blir obligatoriet föga njutbart ens vid en första konfrontation.

På längre sikt ter sig inte förslaget mer tilltalande. I betänkandet sägs på ett ställe att man inte kan 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». Vad menas med krisartade förhållanden och vem skall avgöra när sådana råder? Det torde finnas en uppenbar risk för en uttunning av tilläggspensionerna så fort det samhällsekonomiska klimatet är något ogynnsamt. Det erbjuder onekligen en parallell att se på det sätt varpå barnfamiljerna under senare år behandlats »av statsfinansiella skäl». Man kan också befara att talet om den »skriande orättvisa» som nu består i att en del har pension medan andra inte har det, i framtiden kommer att ersättas av tal om »skriande orättvisa» att en del har hög pension, andra låg i en ålder då alla borde ha en enhetspension.

Den värdesäkring som obligatoriet erbjuder ser väl rent tekniskt tillfredsställande ut. Det torde också vara uppenbart att pensionärerna måste ha pensioner som någorlunda följer penningvärdet. Men är det verkligen så att man löser den för landet så viktiga frågan om penningvärdets stabilitet

genom att sätta hela folket »på index»? Skall inte statsmakterna i stället verkligen vinnlägga sig om en aktivare penningvärdebevarande ekonomisk politik?

Fondbildningsproblemet

Även om obligatoriet är uppbyggt enligt det s. k. fördelningssystemet kommer stora fonder att bildas. En av motiveringarna till detta är att man skall ersätta en del av det sparande som kan förväntas upphöra i och med en pensionsreform. Det är sålunda tal om ett slags tvångssparande. Mer sympatiskt hade väl varit att man öppet hade dragit in en del av medborgarnas inkomster med möjlighet för den enskilde att i sinom tid få tillbaka pengarna. Som det nu föreslagits slängs pengarna bara in i statens Ginungagap och försvinner. Löftet att man i framtiden skall få möjlighet att begränsa avgifterna med hjälp av fonderade medel ter sig svävande. De kostnadsberäkningar av hela förslaget som gjorts är lösa och man kan förvisso förvänta att räkningen när den en gång skall betalas blir högre än vad man räknat med. Kostnaderna för genomförandet av sjukförsäkringsreformen antyder detta.

Om den stora fonderingen har sagts att det är en ren socialiseringsåtgärd. Nu behöver man väl inte utgå ifrån att nuvarande regering sitter i det oändliga men man kan förmoda att så stora fonder av många skäl kommer att bli i över-

kant välbehagliga för vilken regering som än sitter. Det torde inte vara lämpligt med en så stor kapitalanhopning under en hatt.

Avtalslinjen

Det förslag om frivillig pensionering som framlagts av tre ledamöter i beredningen är av naturliga skäl ännu mer skissartat än obligatorieförslaget. Detta sammanhänger främst med att det föreslagits att arbetsmarknadens parter på egen hand skulle göra upp om pensionsvillkoren. Det ges i betänkandet visserligen en antydning om hur man tänkt sig lösningen av problemet men det bör betonas att det rör sig om ett exempel. Det finns därför ingen anledning att gå in på en analys av förslaget i denna del. Tjänstemän, som hittills varit vana vid en individuellt uppbyggd pensionsstandard, synes dock inte tilltalade av de kollektivt uppbyggda klasserna. I övrigt bör de kunna ställa sig positiva till de allmänna tankegångar som ligger bakom förslaget. Om man på löntagarhåll accepterar en frivillig linje (uttrycket är för övrigt inte adekvat utan bör ersättas med »avtalslinje») drar man växlar på en förmodad och förväntad positiv arbetsgivarinställning. I den mån denna inställning inte kommer att motsvara förväntan uppstår naturligtvis nya problem, som dock inte skall beröras här.

Den debatt som hittills förts om beredningens förslag har varit gan-

ska förvirrad. Man har från visst håll velat göra gällande, att det finns en »löntagarlinje» och en »arbetsgivarlinje». Även om grupperingen i beredningen till synes skulle bekräfta denna åsikt är läget inte sådant. Speciellt torde man på tjänstemannahåll ha mycket delade meningar i frågan. Det är bekant att den största tjänstemannaorganisationen, Industritjänstemannaförbundet med 86 000 medlemmar, kraftigt gått emot obligatoriet, bl. a. under hänvisning till önskemål om arbetsmarknadens frihet. Undersökningar som gjorts visar, att det överväldigande flertalet av medlemmarna (uppskattningsvis ca 90 procent) delar förbundsledningens uppfattning. Inom övriga tjänstemannaförbund torde uppfattningarna vara mer delade. Vid en rådgivande omröstning i TCO:s representantskap röstade 50 för avtalslinjen och 35 för obligatoriet.

LO:s argumentering

Som ett annat led i argumentationen från obligatoriets anhängare har framförts påståenden om omöjligheten av att lösa pensionsfrågan avtalsvägen. Det går inte att resonera med arbetsgivarna, heter det. Detta hävdas speciellt från LO-håll, vilket är utomordentligt säreget, eftersom veterligt pensionsfrågan aldrig i någon högre grad diskutrats mellan Arbetsgivareföreningen och LO. SAF:s för ett par år sedan framlagda förslag har över huvud

taget inte blivit föremål för några förhandlingar, eftersom LO synes ha saknat intresse för sådana. Under beaktande av att tjänstemannagrupperna under åtskillig tid har kunnat lösa pensionsfrågorna just förhandlingsvägen måste man ställa sig skeptisk till LO:s inställning.

Sanningen torde helt enkelt vara den, att LO-ledningen med hänsyn till medlemmarnas inställning i en lagstiftning ser enda möjligheten att ordna pensionsfrågan. Om medlemmarna får välja mellan möjligheter till ökat kontantlöneuttag och frivillig avsättning till pensioner väljer de löneuttaget. Nu skall man, under förespeglning att arbetsgivarna skall betala fiolerna, tvinga in arbetarna i ett obligatorium. Man är nämligen mycket ovillig att tala om att det egentligen, även vid en obligatorisk försäkring, blir arbetstagarna som får vidkännas kostnaderna. En arbetsgivare kan ju inte förutsättas ha några hittills upptäckta tillgångar, utan pensionsavgifterna kommer att tas av de medel som annars skulle användas till löner. Man har från LO-ledningen inte i tillräcklig grad upplyst medlemmarna om sammanhanget. Man sviker sin principiella uppfattning om arbetsmarknadens frihet från statliga ingrepp bara för att det i ett visst läge är bekvämare.

Risker för tjänstemännen

För tjänstemannagrupperna ter sig perspektivet om ett obligatorium ytterst osäkert. En rad frågor

uppställer sig. Kan man t. ex. lita på att för framtiden få behålla den pensionsstandard som man i dagens läge är tillförsäkrad? Kan man erhålla kompensation för de kostnadsökningar som man kan komma att vidkännas? Kan man för att hindra en ytterligare nivelleringsåstadkomma en höjning av de direkta lönerna som motsvarar den standardstegring som andra grupper tar ut genom pensionslagstiftningen? Kan man t. ex. tänka sig att, medan grupper som tidigare inte haft pension år efter år avstår från att ta ut någon lönehöjning för att näringslivets resurser inte räcker till både pension och höjda löner, tjänstemännen får ett ökat kontantlöneuttag? Blir inte detta ansett som en stor orättvisa? Kan man inte snarare befara att tjänstemännen hindras i dessa strävanden så att de får gå med oförändrade löner, dvs. en relativt sett sämre standard än tidigare? Eller kan man befara att *alla* skall ha samma — för stora — löneuttag, vilket måste innebära inflation? Kan tjänstemännen vidare tänka sig att i framtiden få någon tilläggs pension mellan 65 (60) och 67 år?

Även om det i dagens läge finns önskemål från tjänstemännens sida

om i vissa stycken förbättrade pensionsvillkor torde önskemålen inte vara svårare att tillgodose än att man vid förhandlingsbordet kan få en lösning. Statstjänstemännen bör t. ex. rätt lätt kunna få förbättrad tjänstelivränta, då de slutar i förtid för övergång till privat tjänst. De bör även kunna få pension på vikariatersättning. De privatanställda tjänstemännen bör kunna få den allmänna standarden något höjd och få bättre garantier för en rimlig värdebeständighet i pensionerna. I stället bör de understödja arbetsgivarna i dessas krav på en lagstiftning, som t. ex. medger att till pensioner avsätta medel i större utsträckning än hittills får investeras i näringslivet. Det finns ingen rimlig anledning att anta att andra grupper — som nu inte har sin pension ordnad — inte på samma sätt som tjänstemännen förhandlingsvägen skulle kunna få en pensionsstandard som är lämplig om de — liksom tjänstemännen — är beredda att ta hänsyn till att kontantlönerna får anpassas efter den tänkta pensionsstandard.

Svenska folket — läs arbetsmarknadens organisationer — behöver inte sättas under förmyndare i denna fråga.