

Motion

1980/81:2211

av **Ölof Palme m. fl.**

med anledning av proposition 1980/81:204 om ATP-rätt för föräldrar som vårdar egna barn i hemmet

1. Inledning

I proposition 1980/81:204 har trepartiregeringen lagt fram förslag om att föräldrar som vårdar barn i hemmet får viss rätt till allmän tilläggspension för denna insats. Den i propositionen aktualiserade frågan är inte ny. Den har behandlats i åtskilliga sammanhang tidigare. På grundval av de skäl vi kommer att utveckla i det följande avstyrks lagförslaget.

2. Bakgrund

Pensionssystemet i vårt land har utformats så att för alla medborgare utgår ett grundbelopp i form av folkpension (95 % av basbeloppet för ensamstående, 155 % för gifta tillsammans). För den som har förvärvsarbete utgår därjämte en tilläggspension (ATP). För flertalet arbetstagare kompletteras ATP med pensioner, bestämda i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Under det senaste decenniet har därjämte pensionstillskott börjat utgå till den som saknar eller har låg ATP. För att få full ATP skall man under minst 30 år ha en inkomst överstigande ett basbelopp.

Redan i samband med ATP-beslutet år 1959 uppmärksammades frågan om hur ett 30-årskrav kunde påverka kvinnans möjlighet att få full ATP. Riksförsäkringsverket erinrar i sitt remissyttrande om följande uttalande av departementschefen:

Genom att det antal poänggivande år, som fordras för full pension, begränsats till 30 tillgodoses sådana försäkrades intressen, som på grund av studier eller annan utbildning först sent kan inträda i förvärvslivet. Även gifta kvinnor, som på grund av barnafödsel och omvårdnad om barnen under ett antal år är förhindrade att ha förvärvsarbete, drar fördel av att endast 30 år krävs för rätt till full pension.

Pensionskommittén har också (SOU 1977:46) behandlat hemarbetandes rätt till ATP. Kommittén har i fem punkter sammanfattat kritiken mot en sådan rätt:

1. Det strider mot den grundläggande principen om att rätt till ATP förutsätter att den som skall uppbära pensionen har haft inkomst av förvärvsarbete.

2. Det är svårt att göra en rättvisande uppskattning i pengar av värdet av arbete i hemmet.

3. Avgifter för pensioneringen skulle drabba familjens inkomster under en tid då kostnaderna regelmässigt är stora.

4. 15- och 30-årsreglerna ger utrymme för försäkrad att något eller några år avhålla sig från förvärvsarbete utan att pensionens storlek påverkas.

5. Föräldrapenningen och liknande ersättningar medverkar till att upprätthålla ATP-skyddet.

Som kommittén framhöll har också motionskrav med samma inriktning som den nu aktuella propositionen tidigare behandlats och avslagits av riksdagen.

Vid bedömningen av om regeringsförslaget skall genomföras måste man också beakta i vilken utsträckning förslaget fyller något behov och vilken betydelse det kan få för föräldrar som vårdar barn i hemmet.

Under 1970-talet har antalet familjer med tre eller fler barn minskat kraftigt, vilket framgår av följande tablå.

Barnfamiljernas sammansättning den 31 december 1971 och 1979

Antal barn	Barnfamiljer				Förändring
	1971 Antal	%	1979 Antal	%	
1	521 181	46	490 875	47	– 30 306
2	422 553	37	428 959	41	+ 6 446
3	141 866	13	108 538	10	– 33 328
4 +	46 744	4	19 856	2	– 26 888
	1 132 344	100	1 048 228	100	

I departementspromemorian som ligger till grund för regeringsförslaget (Ds S 1981:1) redovisas följande utveckling av förvärvsfrekvensen för kvinnor med barn under 7 år 1970–1980.

Kvinnor med barn under 7 år fördelade efter sysselsättningsstatus år 1970, 1973, 1976 och 1977

År	Ej förv. arb.		Arbetslösa		Arbetar vanligen				Summa	
	Antal	%	Antal	%	Deltid		Heltid		Antal	%
					Antal	%	Antal	%		
1970	306 300	50,3	5 800	1,0	157 200	25,8	139 600	22,9	608 900	100
1973	274 700	46,4	11 500	1,9	159 100	26,9	146 300	24,7	591 500	100
1976	216 000	37,2	9 700	1,7	197 000	33,9	158 000	27,2	580 700	100
1977	195 000	33,8	10 500	1,8	211 600	36,7	159 400	27,6	576 500	100
1980	117 300	22,2	11 700	2,2	248 600	47,0	151 400	28,6	529 000	100

Under 1970-talet har således en växande andel av småbarnsmödrarna börjat förvärvsarbete. Det finns all anledning att understryka betydelsen av att denna utveckling fortsätter. Det grundläggande kravet måste vara att alla som vill ha förvärvsarbete bör få möjlighet till det.

Mot den bakgrund som angivits – den principiella uppbyggnaden av pensionssystemet, den grundläggande rätten till arbete för både män och kvinnor samt den faktiska utvecklingen av kvinnors förvärvsarbete – måste det till utomordentligt starka skäl för att motivera ett förslag av den art regeringen nu lagt fram.

3. Motiv

ATP-systemet bygger på att pensionsrätt grundas på förvärvsarbete eller på förmån som utgör ersättning för förvärvsarbete. Regeringsförslaget innebär, som t. ex. riksförsäkringsverket och LO framhåller, ett avsteg från denna princip. Pensionsförmånen skall, som riksförsäkringsverket betonar, "förvärfvas på grund av olönad syssla, dvs. där det inte föreligger vare sig förvärvsarbete eller inkomst som ersätter förvärvsarbete".

ATP-systemet bygger vidare på att försäkringen finansieras genom avgifter för kollektivet löntagare. Regeringens förslag innebär nu att löntagarna även skall betala en förbättrad pension för en kategori som genom avgifter inte medverkat i finansieringen. Pensionskommittén anförde i denna fråga följande i sitt betänkande:

Kommittén har inte kunnat finna någon tillfredsställande lösning på frågan om hur en reform som utan begränsningar ger ATP-förmåner för hemarbetande skulle finansieras (punkten 3). Att avgiftsskyldigheten då skulle begränsas till enbart ATP-avgiften synes för övrigt mindre konsekvent. Jämställs nämligen hemarbete generellt med förvärvsarbete kan de hemarbetande med visst fog även göra anspråk på rätt till sjukpenning och andra ersättningar som inom socialförsäkringens ram träder i stället för förvärvsinkomster. Detta skulle medföra antingen att avgiftshöjningar skulle bäras av försäkringskollektivet eller att avgifter skulle få erläggas av den enskilde. Att låta förmåner i den utsträckning som det här skulle vara fråga om utgå utan avgifter, kan inte accepteras. Skulle man emellertid finna en väg att beräkna ATP-poäng för hemarbetande, en väg som inte kunde anses vara orättvis t. ex. mot dem som "dubbelarbetar", och skulle avgiftsskyldigheten därvid begränsas till enbart ATP-avgiften skulle en sådan möjlighet ändå dock bara utnyttjas av dem som hade ekonomiska resurser att erlägga erforderlig avgift. Ett sådant system skulle från social synpunkt vara otillfredsställande.

Kommittén har vidare anfört:

Som tidigare har nämnts har i flera motioner anvisats lösningar som innebär att poängar inom ATP skall få tillgodoräknas hemarbetande; i förekommande fall på visst sätt knutet till hemmavarande barns ålder. Samma synpunkter som har anförts ovan i fråga om finansieringen av en utvidgad rätt till ATP för denna grupp försäkrade åger enligt kommitténs

uppfattning giltighet även i detta fall. Någon avgörande skillnad mellan att tillgodoräkna en försäkrad ett poängår och pensionspoäng kan inte anses föreligga. Kommittén kan, såsom tidigare har sagts, inte acceptera lösningar som skulle innebära att en viss kategori försäkrade – hur angelägna den gruppens önskemål än kan synas vara – tillgodoförs pensionspoäng eller poängår i nämnd utsträckning utan att avgiften betalas och utan att samband föreligger med förvärvsarbete. Något annat är enligt kommitténs mening inte förenligt med de grundläggande principerna för ATP-systemet.

De skäl som kommittén anförde har enligt vår mening fortfarande giltighet. Regeringsförslaget innebär även på denna punkt ett betänkligt avsteg från grunderna för ATP-systemets finansiering.

Vi har ovan redovisat att redan i samband med ATP-systemets införande togs hänsyn till att många kvinnor genom vård av barn inte förvärvsarbetar i samma utsträckning som männen. Även på denna punkt kan det finnas skäl att erinra om vad pensionskommittén anförde:

I punkten 4) erinras om att det för rätt till hel ålderspension från ATP krävs endast 30 pensionsgrundande år mellan 16 och 64 (65) års ålder och att pensionspoäng beräknas med utgångspunkt i de 15 bästa poängåren. Detta gör det möjligt för den försäkrade att – utan att pensionens storlek påverkas – avstå från förvärvsarbete i totalt närmare 20 år. Genom 30-årsregeln tillgodoses stora grupper försäkrade, däribland de hemarbetande, som av olika anledningar vill eller tvingas vara borta från förvärvslivet under ett antal år. Den gränsen skulle sannolikt få omprövas om man öppnade en möjlighet att tillgodoräkna försäkrade pensionspoäng eller poängår på annat än inkomster av förvärvsarbete eller på ersättningar som träder i stället för sådana inkomster.

I argumentationen för det framlagda förslaget hävdas att det är ett sätt att "erkänna den viktiga arbetsinsats många kvinnor och män gör då de vårdar sina barn". Det finns flera skäl för samhället att underlätta familjebildning och ge barnfamiljerna ett stöd. En rad åtgärder med detta syfte har också vidtagits och bör vidtas. Men mot att göra förändringar inom ATP-systemets ram kan flera invändningar riktas. Pensionskommittén har t. ex. framhållit att det inte kan uteslutas att en ensamstående, som av ekonomiska skäl inte anser sig ha någon möjlighet att välja mellan att helt ägna sig åt vårduppgifter i hemmet och att förvärvsarbete, skulle anse ett förslag som det nu framlagda som orättvist. Och LO ställer i sitt yttrande flera frågor:

Finns det inte förvärvsarbetande som också vårdar barn, dessutom huvudsakligen på "obekväm arbetstid" om nu den parallellen skall göras? Borde inte t. ex. en ensamstående lågavlönad vårdnadshavare som får ägna kvällar, nätter och helger åt att klara hushållet och vården av barnen, få en extra ATP-poäng som "erkänsla"? Är det inte viktigt att vårda barn som fyllt 3 år? Finns det inte andra oavlönade arbetsinsatser som samhället borde "erkänna"?

Resonemang att samhället genom förmåner inom ATP-systemet skulle uttrycka erkänsla för olika slags oavlönade arbetsinsatser får överblickbara konsekvenser.

Pensionskommittén behandlade även frågan om de spridningseffekter ett förslag av nu aktuellt slag kunde få. Man anförde följande därom:

De i samband med kommitténs uppdrag aktuella frågeställningarna har också anknytning till andra delar av familje- och socialpolitiken. Eventuella stödåtgärder för hemarbetande inom ATP-systemets ram bör därför vägas mot andra förslag som rör samhällets ekonomiska stöd åt dessa kategorier. Att nu söka en lösning för dem inom just ATP-systemet och därmed rubba de grundläggande principerna för ATP-systemet synes mindre välbetänkt. Bortsett från finansieringsproblemen skulle man nämligen, som pensionsförsäkringskommittén har anfört, få möta kraven också från andra grupper i samhället, t. ex. de studerande och de värnpliktiga, som med lika stor rätt kunde göra anspråk på att få ATP-förmåner för sina insatser.

I propositionen bemöts nu denna kritik genom att regeringen hävdar att "reformen är klart avgränsad och behöver därmed inte leda till följdändringar på andra områden". Detta uttalande visar att man inte förstått pensionskommitténs invändning. Ingen hävdar att det inte går att göra en avgränsning av personkretsen vid en utvidgad pensionsrätt. Men problemet är att denna nya princip kan anföras även av andra grupper som också kan gå förlustiga sin pensionsrätt under ett aktuellt år och som också kan avgränsas klart.

Sammanfattningsvis kan beträffande motivkretsen konstateras att några vägande skäl inte anförts för att som regeringen nu föreslagit bryta upp en grundläggande princip inom ATP-systemet. Man hjälper inte heller barnfamiljerna med en skenreform av detta slag. Förslaget läggs fram samtidigt som regeringen i en annan proposition föreslår en grundläggande förändring av statsbidragssystemet för barnomsorgen, som allvarligt hotar den för barnfamiljerna ytterst angelägna utbyggnaden av barnomsorgen.

Det är inte fråga om hur pensionsbestämmelserna är utformade om 50 år för en mycket liten grupp hemarbetande som i dag är huvudproblemet för barnfamiljerna. Deras aktuella problem är av annat slag. De har anledning fråga sig vad samhället är berett att göra i dag för att underlätta deras situation. Här spelar en väl utbyggd barnomsorg en avgörande roll. Det är härigenom man underlättar föräldrarnas och då framför allt kvinnornas situation i hemmet och i arbetslivet. Det markerar också samhällets uppskattning av deras insatser i hem och arbetsliv.

4. Räckvidd av förslaget m. m.

Det är av betydelse att kunna klarlägga vilken räckvidd regeringsförslaget kommer att få. Att det kommer att leda till betydande administrativa insatser och därmed kostnader står klart. I propositionen anges att ca 4 000 personer av varje årsklass skulle få fördel av förslaget (totalt ca 70 000). Det bör dock noteras att något stöd för denna siffra inte ges i departementspromemorian.

Där sägs i stället att förhållandevis få kvinnor kommer att ha mindre än 30 poängar inom ATP-systemet vid sin pensionering. Riksrevisionsverket påpekar – i likhet med andra remissinstanser – att det är en marginell reform: "RRV anser att den föreslagna reformen endast i undantagsfall skulle medföra vissa fördelar för människor i orter med få möjligheter till förvärvsarbete." Riksförsäkringsverket och försäkringsöverdomstolen bedömer att de som kommer att få den största glädjen av regeringsförslaget är invandrare, i synnerhet om de återigen utvandrar, och utlandssvenskar. Försäkringsöverdomstolen ställer frågan om denna lilla grupp motiverar ett avsteg från den grundläggande principen att rätt till ATP förutsätter att den som skall uppbära pensionen har haft inkomst av förvärvsarbete.

Slutsatsen kan formuleras så: de som har trott att de skulle komma att få del av förslaget kommer att upptäcka att de ställts utanför, för övriga blir förslaget praktiskt taget betydelselöst.

Räckvidden av regeringsförslaget måste också bedömas mot bakgrund av föräldraförsäkringens utformning. Genom dess anknytning till inkomstbortfallsprincipen (bortsett från de månader då enbart det s. k. garantibeloppet utgår) kommer också som regel pensionspoäng att beräknas för år då ersättning från försäkringen utgår. Socialdemokratin har den principiella uppfattningen att en fortsatt utbyggnad av försäkringen och då enligt inkomstbortfallsprincipen bör ske.

Av det räkneexempel som finns i departementspromemorian framgår att man beräknat att genom regeringsförslaget skulle ytterligare 2 898 kr. (vid basbeloppet 16 100 kr.) utgå i pension. Detta fullfunktionsstadium inträffar om 50 år. Vid denna tidpunkt beräknas administrationen av systemet ha kostat ($50 \times 5.3 =$) 265 milj. kr. Riksrevisionsverket noterar att reformkonstruktionen således medför relativt stora administrativa kostnader innan reformen helt ger avsedd effekt. Frågan måste ställas om det är rimligt att genomföra ett förslag med denna innebörd när i övrigt kravet på sparsamhet med allmänna medel upphöjts till högsta doktrin i den borgerliga ekonomiska politiken.

Det kan f. ö. ifrågasättas om det med det förordade systemet blir möjligt att åstadkomma de kontrollmöjligheter som normalt gäller och bör gälla inom socialförsäkringssystemet.

Vi vill avslutningsvis konstatera att regeringens förslag, som bygger på departementspromemorian, fått ett mycket dåligt mottagande hos remissinstanserna. De organ som företräder socialförsäkringssektorn (riksförsäkringsverket, försäkringsöverdomstolen, två försäkringsrätter och Försäkringskassförbundet) är negativa till förslaget. Detsamma gäller arbetsmarknadens parter (ILO, TCO, SAF, de båda kommunförbunden). Regeringen känner sig tydligen ha så dåligt stöd för sin linje att man till varje pris vill försköna remissammanställningen. Så anges riksskatteverket vara för promemorian, medan verket enbart nöjt sig med att konstatera att man inte berörs av förslaget och därför inte har några erinringar. Vi konstaterar också

att regeringen, uppseendeväckande nog, inte redovisade pensionskommitténs behandling av den här aktuella frågan. Vi har av detta skäl återgett vad kommittén uttalat.

Den borgerliga riksdagsmajoriteten genomdrev i december 1980 ett riksdagsbeslut i syfte att urholka pensionssystemet till nackdel för pensionärerna. Nu skall dessa därutöver betala nya åtaganden till andra grupper samtidigt som regeringspolitiken i övrigt går ut på att försämra reallönerna. Som riksförsäkringsverket pekat på måste i stället för det nu framlagda förslaget den viktigaste uppgiften vara att garantera folk- och tilläggs pensionernas värdebeständighet, så att reglerna för basbeloppsberäkningen inte tillåts rubba pensionssystemets grundvalar.

5. Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs
att riksdagen avslår proposition 1980/81:204.

Stockholm den 5 juni 1981

OLOF PALME (s)

CURT BOSTRÖM (s)

INGVAR CARLSSON (s)

HANS GUSTAFSSON (s)

LILLY HANSSON (s)

LENA HJELM-WALLÉN (s)

PAUL JANSSON (s)

GÖRAN KARLSSON (s)

VALTER KRISTENSON (s)

MAJ-LIS LANDBERG (s)

ESSEN LINDAHL (s)

LISA MATTSON (s)

THAGE PETERSON (s)

ANNA-GRETA SKANTZ (s)

INGVAR SVANBERG (s)

LARS ULANDER (s)

OLLE WESTBERG (s)

i Hofors