

Finansutskottets yttrande

1993/94:FiU13y

Reformering av det allmänna pensionssystemet



1993/94
FiU13y

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har den 3 maj 1994 beslutat att bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet jämte motioner, såvitt propositionen och motionerna rör finansutskottets beredningsområde.

Sammanfattning

Finansutskottet tillstyrker regeringens förslag till riktlinjer för en reformering av det allmänna pensionssystemet. Det är enligt finansutskottets mening angeläget att reformera det statliga pensionssystemet så att det blir finansiellt robust, vilket uppnås i regeringens förslag genom att det görs följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen. Förslagen baseras på en grundlig beredning som genomförts med bred uppslutning hos de politiska partierna.

Utskottet avstyrker däremot de motionsförslag som väckts med anledning av propositionen i de delar som utskottet behandlar.

Avvikande mening har anmälts av Ny demokratis företrädare i utskottet. Vänsterpartiets representant har anmält en meningsyttring.

Propositionen

Finansutskottet behandlar i detta yttrande följande avsnitt av proposition 1993/94:250:

- Pensionssystemet och sparandet (avsnitt 3.7; s. 41–44)
- Reformens huvudsakliga inriktning (avsnitt 4; s. 45–59)
- Uppräkning av intjänad pensionsrätt inom fördelningssystemet (avsnitt 5.9; s. 104–106)
- Premiereservsystemet (avsnitt 6; s. 109–128)
- Ålderspension (avsnitt 8; s. 140–162)
- Pensionssystemets finansiering (avsnitt 13; s. 206–222)
- Administrativa konsekvenser, övriga frågor (avsnitt 15; s. 225–227)

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen skall godkänna de föreslagna riktlinjerna för ett reformerat ålderspensionssystem.

Finansutskottet behandlar i detta yttrande motionerna 1993/94:Sf52 av Gudrun Schyman m.fl. (v), 1993/94:Sf53 av Margareta Winberg m.fl. (s) och 1993/94:Sf57 av Harriet Colliander m.fl. (nyd) i de delar de berör utskottets beredningsområde.

Utskottet

Inledning

I propositionen föreslår regeringen riktlinjer för en reformering av reglerna för det allmänna pensionssystemet. Förslagen är baserade på Pensionsarbetsgruppens förslag och den uppgörelse som träffades inom arbetsgruppen mellan företrädare för de fyra regeringspartierna och Socialdemokraterna. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag till den närmare utformningen.

Den föreslagna reformen syftar till att skapa ett från andra socialförsäkringsgrenar avskilt inkomstrelaterat ålderspensionssystem som skall vara mer robust för samhällsekonomiska och demografiska förändringar än vad dagens system är. Reformen syftar även till att ge pensionssystemet en försäkringsmässig karaktär samtidigt som de fördelningspolitiska inslagen görs tydligare. Vidare syftar reformeringen till att öka pensionssystemets bidrag till det sammantagna offentliga sparandet och att det i högre grad än dagens system skall stimulera arbetsutbudet.

Propositionen innehåller förslag till riktlinjer för viktiga element i ett reformerat pensionssystem: pensionsrätt, förmånstak, ålderspensionsavgift (som skall utgå som arbetsgivar- eller egenavgift), fördelningssystem, individuell premiereserv, livsinkomstprincip, pris- och följsamhetsindex, garantipension samt övergångsregler.

Regeringens förslag till nytt pensionssystem innebär att ett offentligt och obligatoriskt pensionssystem kommer att utgöra grunden för den enskildes pensionsskydd samtidigt som sambandet mellan pensionsavgifter och förmåner stärks i förhållande till nuvarande system. Det reformerade pensionssystemet skall till sin huvuddel vara uppbyggt som ett fördelningssystem men kompletteras med inslag av individuella premiereserver som är uppbyggda på rent försäkringsmässiga principer. Ålderspensionen skiljs ut som en separat försäkringsgren och finansieras i sin helhet med en specialdestinerad pensionsavgift. Fördelningspolitiska inslag görs i den föreslagna modellen tydliga och finansieras över statsbudgeten som avgift till ålderspensionssystemet.

Finansutskottet välkomnar en reformering av det allmänna pensionssystemet. Det är flera omständigheter som talar för att en reformering är nödvändig. Det finns en välgrundad oro för att det nuvarande systemet kommer att utsättas för finansiella påfrestningar beroende på att följsamheten mot samhällsekonomin inte är tillräckligt stark och att det inte är anpassat till den demografiska utvecklingen.

Finansutskottet ställer sig bakom de grundläggande riktlinjerna för ett reformerat allmänt pensionssystem som redovisas i propositionen.

Att reformeringen av systemet kunnat förberedas med ett brett parlamentariskt stöd är ytterligare en omständighet som talar för att reformeringen bör följa de riktlinjer som regeringen nu föreslår. Det är angeläget med kontinuitet i reglerna för pensionssystemet, och det breda stödet innebär att det inte behöver utsättas för skiftande revideringar försakade av växlingar vid regeringsmakten.

Finansutskottet har, utöver denna inledande, övergripande kommentar till reformens huvudsakliga inriktning, valt att särskilt yttra sig över de delar av förslaget som utskottet bedömt har primär relevans för utskottets beredningsområde. Det rör reformförslagets betydelse för sparandet, avgiftsnivån på och uppräknings av pensionsrätt, beräkning av pensionsbelopp, pensionssystemets finansiering, premiereservsystemet samt att ålderspensionssystemet görs fristående.

1. Förslagets betydelse för sparandet

Ett ofta anfört argument för att skapa ett allmänt pensionssystem är sparandets betydelse för investeringarna och tillväxten. Det har hävdats att sparandet är nödvändigt för att skapa finansiellt utrymme för investeringar. Detta resonemang var grundläggande för det nuvarande ATP-systemets utformning och var relevant för en finansiellt reglerad ekonomi som Sveriges fram till slutet av 1980-talet. I propositionen förs emellertid ett resonemang som visar hur situationen har förändrats och vilken betydelse sparandet har för samhällsekonomin i en ekonomi som är öppen mot utländska finansiella marknader. Utskottet anser att detta resonemang är klargörande för att bedöma behovet av sparandet i samhällsekonomin och för nödvändigheten att reformera det nuvarande pensionssystemet.

I propositionen konstateras att den totala sparkvoten i ekonomin år 1993 hamnade på den lägsta nivån hittills under efterkrigstiden. Det låga sparandet kan dock inte i sig anses utgöra något primärt problem för den svenska ekonomin, anføres det. Avgörande för att få till stånd ökad ekonomisk tillväxt är att efterfrågan ökar, vilket driver fram investeringar och därmed får effekter på produktion och sysselsättning.

I propositionen framhålls att investeringsutvecklingen främst bestäms av efterfrågan i Sverige och i utlandet. Med Sveriges tillgång till den internationella kapitalmarknaden har däremot det inhemska sparandet inte längre någon direkt betydelse för investeringsaktiviteten. Investeringar kan alltid finansieras, om inte annat så genom lån på de internationella kapitalmarknaderna. Sparandenivån spelar inte heller någon större roll för den realekonomiska utvecklingen på längre sikt. Det är det samlade värdet av investeringarna — kapitalstocken i vid mening inkl. investeringar i humankapital — tillsammans med ekonomins förmåga att ta till vara produktiva resurser, som bestämmer den ekonomiska tillväxten. Att stimulera sparandet är därför inte ett sätt att öka tillväxten och investeringarna. Sannolikt innebär starkare incitament för investeringar betydligt mer.

Sparandet saknar således betydelse för den realekonomiska utvecklingen men har stor betydelse för inkomstutvecklingen. Den ekono-

miska tillväxt som gjorts möjlig genom investeringarna skapar utrymme för en konsumtionsökning. Den del som inte används för konsumtion utgör sparande. En investeringsökning som inte har en motsvarighet i en sparandeökning innebär att det reala sparandet kommer att överstiga det finansiella sparandet, dvs. det uppkommer ett underskott i bytesbalansen som måste finansieras genom upplåning utomlands. En ökad utländsk skuldsättningen innebär att räntor och amorteringar måste betalas till utlandet och tas av framtida nationalinkomster.

Om sparandet långsiktigt understiger investeringarna uppstår ett strukturellt sparandeunderskott. Det var sannolikt förhållandet under hela 1970- och 1980-talet. Trots att investeringarna var för små för att kunna skapa en långsiktigt god tillväxt och för låga för att kunna bygga upp kapitalstocken uppstod ett bytesbalansunderskott eftersom sparandet var ännu lägre. I den meningen var sparandet för lågt.

Det är uppenbart att investeringarna måste öka för att vi i framtiden skall uppnå en tillfredsställande ekonomisk tillväxt. Nu aktuella prognoser tyder också på en investeringsuppgång under de närmaste åren på 1990-talet. Samtidigt förutspås stora överskott i bytesbalansen, vilket skulle tyda på att sparandet mer än väl räcker för att kunna finansiera investeringarna. Med tanke på att den demografiska utvecklingen innebär att antalet äldre en bit in på 2000-talet ökar i förhållande till antalet yrkesaktiva borde tillfället nu utnyttjas att höja investeringskvoten och därmed öka den långsiktiga tillväxten. Framtidens pensioner betalas av det arbete som de då yrkesaktiva svarar för samt av den avkastning som kapitalstocken ger. I dagsläget finns det dock ett finansiellt sparandeunderskott i den offentliga sektorn som uppgår till 165 miljarder kronor. Det motverkas nationellt sett av ett högt hushållssparande.

I propositionen uppställs två mål för sparandet som utskottet ställer sig bakom. Det ena är att det totala sparandet skall ligga på en nivå som skall finansiera investeringarna för att undvika permanenta bytesbalansunderskott. Det andra målet är att reducera det finansiella underskottet i den offentliga sektorn och på sikt uppnå balans i denna.

Enligt propositionens kalkyler kommer pensionsutgifterna i det nuvarande pensionssystemet de närmaste åren att öka med nära 2 % per år i reala termer oberoende av hur stor tillväxten blir i avgiftsunderlaget. Det betyder att avgörande för hur sparandet utvecklas i systemet är tillväxten av avgiftsunderlaget. Med låg tillväxt och oförändrade avgifter kommer sparandet snart att vara negativt. Det totala sparandet i samhället kommer därmed att minska även om det privata sparandet kommer att ligga kvar på en hög nivå. Även med en god ekonomisk tillväxt med ca 3 % per år under resten av 1990-talet beräknas AP-fondssparandet bli halverat.

I Vänsterpartiets motion Sf52 avstyrks det framlagda förslaget till reformering av pensionssystemet bl.a. med hänvisning till att man vill ha ett högt offentligt sparande. Som utskottet ser det är de förslag till

marginella förändringar inom det nuvarande pensionssystemet som motionärerna förordar otillräckliga för att åstadkomma ett högt offentligt sparande.

Finansutskottet delar regeringens uppfattning att det finns skäl att överväga åtgärder som ökar sparandet inom det offentliga pensionssystemet.

2. Pensionsrätt: avgiftsnivå och uppräknings

Enligt regeringens förslag skall den pensionsrätt som för ett visst år tillgodoräknas den enskilde inom ålderspensionssystemet baseras på dennes pensionsgrundande inkomster under samma år. Värde av pensionsrätten skall vidare överensstämja med den ålderspensionsavgift som tas ut. Denna ordning bidrar till att skapa det önskade direkta sambandet mellan inkomst och pensionsförmån och ökar därmed pensionssystemets finansiella stabilitet. Kopplingen mellan inkomst och förmån bör dessutom få en positiv effekt på arbetsutbudet. Vidare reduceras pensionsavgiftens karaktär av skatt.

Ålderspensionsavgiften skall alltså enligt förslaget vara försäkringsmässigt fastställd på så sätt att de avgifter som betalas in under förvärvstiden motsvarar de pensionsförmåner som den försäkrade statistiskt sett kan förväntas få ut som ålderspensionär. Det innebär att det reformerade ålderspensionssystemet blir avgiftsbestämt i stället för förmånsbestämt. Storleken på ålderspensionsavgiften blir därmed en faktor som har stor betydelse för kompensationsnivån i systemet.

Enligt förslaget skall avgiftsuttaget ligga fast, vilket innebär att förändringar i de samhällsekonomiska eller demografiska förutsättningarna i stället kommer att slå igenom på förmånsnivåerna. De demografiska faktorerna förändras långsamt och kan förutses med god säkerhet, medan de samhällsekonomiska förhållandena som det visat sig kan komma att variera kraftigt. Det framgår inte av propositionen på vilket sätt olika samhällsekonomiska scenarion skulle påverka förmånsnivåerna. Det kan emellertid inte uteslutas att en väsentligt annorlunda samhällsutveckling än den antagna skulle kunna leda till stora variationer i förmånerna med allvarliga påfrestningar som följd. Eventuella påfrestningar på systemet som kan uppkomma måste hanteras inom systemet. I annat fall bryts den grundläggande principen om ett försäkringsmässigt samband mellan avgifter och förmånsnivåer. Det är som utskottet ser det en nödvändig förutsättning för att systemet skall fungera på ett samhällsekoniskt tillfredsställande sätt att inte statsbudgeten automatiskt belastas vid påfrestningar i systemet. Det skulle kunna skapa en okontrollerbar utveckling av statsfinanserna. Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att med den föreslagna utformningen av ålderspensionssystemet undviks detta.

Finansutskottet ser positivt på att pensionsrätten kopplas till individens pensionsgrundande inkomster och att den beräknas på försäk-

ringsmässiga grunder på det sätt som föreslås i propositionen. Det bör bidra till att ge systemet den finansiella stabilitet som dagens system saknar.

Regeringen föreslår vidare i enlighet med Pensionsarbetsgruppens förslag att tillgodoräknad pensionsrätt och ålderspensionsavgift skall fastställas till 18,5 % av den pensionsgrundande inkomsten. Detta beräknas inte åstadkomma några generella förändringar av den genomsnittliga förmånsnivå som i dag gäller inom det allmänna pensionssystemet. För att bestämma avgiftsnivån har pensionsarbetsgruppen utgått från att den som förvärvsarbetar i 40 år och har haft en jämn inkomstutveckling som sammanfallit med den genomsnittliga inkomstökningen i ekonomin skall få en pension som uppgår till 55–60 % av inkomsten det sista året innan han eller hon går i pension vid 65 års ålder. Med den genomsnittliga livslängd som råder för närvarande och en årlig ekonomisk tillväxt på 1,5 % skulle avgiften enligt pensionsarbetsgruppens beräkningar behöva uppgå till 18,5 %. Vid avvägningen av avgiftsnivån har även hänsyn tagits till vilken pensionsavgift som faktiskt behövs för att finansiera de pensionsförmåner som under övergångstiden kommer att fortsätta att utges med tillämpning av hittillsvarande regelsystem. Avgiftsnivån måste därför väljas så att avgiftsinkomsterna tillsammans med buffertfonden inom pensionssystemet förslår att täcka nuvarande och framtida åtaganden enligt dagens folkpensions- och ATP-system.

Finansutskottet vill i detta sammanhang påpeka att den grannliga uppgift som regeringen haft beträffande fastställandet av avgiftsnivån inte enbart har rent pekuniära aspekter, utan i hög grad handlar om en principiell inställning till omfattningen av statens uppgifter och ansvar för medborgarnas pensionering. De partier som har medverkat vid beredningen av regeringens förslag har från olika ideologiska utgångspunkter nått fram till en kompromiss som, enligt utskottets mening, innebär en rimlig avvägning mellan de konkurrerande värden som här bryts.

Nivån på avgifterna innebär att staten reserverar en bestämd andel av nationens ekonomiska resurser för pensioner. Denna reservering som motsvarar 18,5 % av de pensionsgrundande inkomsterna kan jämföras med andra tänkbara lösningar som skulle kunna bedömas ge en annan omfattning och fördelning av pensionerna, dvs. antingen en sänkt avgifts- och förmånsnivå för att minska pensionernas andel av konsumtionen och/eller öka privata pensionsförsäkringars omfattning eller en höjd nivå, vilket skulle säkra en högre kompensationsnivå i det statliga pensionssystemet och därmed ta i anspråk en större andel av samhällets konsumtion. Finansutskottet instämmer i de bedömningar och avvägningar som regeringen och tidigare Pensionsarbetsgruppen har gjort när de föreslår att avgiftsuttag och pensionsrätt skall uppgå till 18,5 % av den årliga pensionsgrundande inkomsten och har följaktligen inget att erinra mot regeringens förslag till avgiftsnivå.

Regeringen föreslår vidare att de inom fördelningssystemet intjänade pensionsrätterna årligen skall skrivas upp efter ett index som baseras

på den procentuella ökningen av de pensionsgrundande inkomsterna. Detta index — kallat PGI-index — konstrueras så att det avspeglar förändringen i konsumentprisindex under loppet av det senaste året justerat med den genomsnittliga prisjusterade förändringen i pensionsgrundande inkomster under en treårsperiod. För den detaljerade utformningen av PGI-indexet krävs, bedömer regeringen, emellertid vidare överväganden.

Genom sitt förslag avser regeringen att koppla uppräkningsmetoden av intjänad pensionsrätt inom fördelningssystemet till den allmänna standardutvecklingen så att pensionsrätten utvecklas på samma sätt som de yrkesaktivas inkomster. Vid valet av uppräkningsmetod har regeringen stått inför flera vägval där såväl principiella prioriteringar som praktiska administrativa hänsyn beaktats. Regeringen har dock bedömt att man behöver utreda närmare om indexet skall beräknas efter den genomsnittliga eller totala förändringen av de pensionsgrundande inkomsterna. I det första fallet prioriteras likhet i standardutveckling och i det andra uppnås en högre stabilitet. Eftersom ett index baserat på genomsnittet blir okänsligt för förändringar i förvärvsdeltagandet kan detta medföra finansiella påfrestningar vid minskat förvärvsdeltagande.

Finansutskottet vill inte föregripa de fortsatta övervägandena beträffande indexets slutliga utformning, men kan i övrigt ansluta sig till de principer som ligger bakom indexets tänkta konstruktion i propositionen. Konstruktionen av detta index innebär bl.a. att det blir följande till standardutvecklingen och att finansiell stabilitet skapas i systemet. Vidare syftar konstruktionen till att alla inkomster skall väga lika tungt vid pensionsberäkningen oavsett när under livet som de intjänats.

3. Beräkning av pensionsbelopp

Den årliga uppräkningsmetoden av utgående ålderspensioner kommer att baseras på PGI-indexet med avdrag eller tillägg för så många procentenheter som den reala förändringen i indextalet avviker från en tillväxtnorm, s.k. pris- och följsamhetsindexering. Denna tillväxtnorm skall, föreslår regeringen, vara den tillväxt som ligger till grund för beräkningen av delningstalet och därmed för nivån på den nybeviljade ålderspensionen. Vilken tillväxtnorm som skall tillämpas kommer att avgöras i den fortsatta beredningen av frågan. Regeringen gör dock bedömningen att en tillväxtnorm om 1,5 % per år utgör en god utgångspunkt för det arbetet. Anledningen till att tillväxtnormen inte kan fastslås nu är att frågan om pris- och följsamhetsindexeringen inom det nuvarande regelsystemet ännu inte avgjorts.

Finansutskottet har inget att erinra mot den principiella lösningen utan tillstyrker att pris- och följsamhetsindexeringen av utgående pensioner får den utformning som regeringen föreslår i propositionen. Det är viktigt att ett reformerat pensionssystem i alla delar är följande gentemot den samhällsekonomiska utvecklingen. Utskottet delar den bedömning som regeringen gör att den föreslagna utformningen uppfyller detta krav. Utskottet vill emellertid inte föregripa de fortsatta

beredningsarbetet i övrigt i denna fråga. Tillväxtnormens höjd har ingen betydelse för finansieringen av det reformerade systemet, däremot har valet av indexeringsnorm stor betydelse för pris- och följsamhetsindexeringen av de nuvarande pensionerna.

4. Pensionssystemets finansiering

I avsnittet 13.2 i propositionen framförs förslag om formerna för uttaget av avgifter till pensionssystemet. Enligt regeringens förslag skall avgiften till ålderspensionssystemet uppgå till sammanlagt 18,5 % varav hälften, 9,25 %, skall tas ut som egenavgift. Motiven för att dela upp den totala avgiften på egenavgift och arbetsgivaravgift är både principiella och administrativa. Med en egenavgift görs kostnaderna synliga för de försäkrade för det inkomstskydd för ålderdomen som det offentliga pensionssystemet ger. Det andra motivet för att finansiera pensionssystemet med egenavgifter hänger samman med att man vill stärka sambandet mellan avgifter och förmåner. Egenavgifter bör därför inte tas ut på inkomster ovanför förmånstaket. Att begränsa uttaget av arbetsgivaravgift till att avse enbart delar av den enskildes inkomst är förenat med vissa administrativa problem. Takbegränsningen gäller den enskildes inkomst, medan arbetsgivaravgiften debiteras arbetsgivaren på löner och andra ersättningar som utgår till samtliga anställda utan någon uppdelning på enskilda. Den enskildes avgift kan fastställas först i samband med taxeringen.

En växling från arbetsgivaravgift till en ny egenavgift för ålderspension förutsätts genomföras. Då införande av egenavgiften förutsätter bruttolöneökning som kompensation krävs överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Enligt regeringen bör avgiftsväxlingen inte genomföras om inte tillräckliga garantier för kompensation genom bruttolöneökning kan åstadkommas. Vissa remissinstanser har påpekat att det kan finnas svårigheter att rent tekniskt i förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter åstadkomma en lönerevidering som leder till att avgiftsväxlingen blir neutral.

Finansutskottet vill betona vikten av att växlingen kan åstadkommas på ett sådant sätt att den blir neutral ur den enskilde individens perspektiv. Det förutsätts att garantier för kompensation genom bruttolöneökning vid avgiftsväxling kan åstadkommas. Avgiftsväxlingen kommer att påverka bruttolönerna, vilka i sin tur utgör underlag för att fastställa vissa inkomstrelaterade förmåner och avgifter som t.ex. bostadsbidrag, sjuk- och arbetslöshetsersättning och daghemsavgifter m.m. Utskottet utgår från att dessa konsekvenser beaktas vid den slutliga utformningen av förslagen. Med tanke på de nämnda konsekvenserna anser utskottet att avgiftsväxlingen bör ske i ett steg vid samma tidpunkt för hela arbetsmarknaden samt att den bör hållas isär från sedvanliga löneförhandlingar.

Enligt regeringens förslag bör avgiftsväxlingen inte genomföras om inte garantier för kompenserande bruttolöneökning kan åstadkommas. Finansieringen skulle i så fall ske enbart med arbetsgivaravgifter.

Denna del av arbetsgivaravgiften skall i så fall endast tas ut på inkomster upp till förmånstaket. Hur en sådan begränsning av avgiften administrativt skall genomföras måste i så fall utredas ytterligare.

I motion Sf52 avvisar Vänsterpartiet att ålderspensionssystemet finansieras med egenavgifter. Genom egenavgifter, anför motionärerna, försvagas den kollektiva tanke, det samhällskontrakt, som arbetarrörelsen bygger på. Egenavgifter öppnar för en ytterligare privatisering av pensionssystemet. Eftersom egenavgifter inte skall betalas på inkomster över förmånstaket försvagas solidariteten mellan klasserna, och dessutom utesluts en finansieringskälla till pensionssystemet som har fördelningspolitiska fördelar.

Finansutskottet anser att egenavgifter har flera fördelar. Bland annat görs kostnaderna för pensionssystemet tydligare för den enskilde inkomstagaren genom egenavgifter än genom arbetsgivaravgifter. Utskottet stöder även regeringsförslaget om att pensionsavgiften i princip skall motsvara pensionsförmånen. Det är därför rimligt att egenavgiften inte tas ut för inkomster som inte är förmånsgrundande. Därtill vill utskottet påpeka att förslaget till det reformerade pensionssystemet bygger på en form av samhällskontrakt med väsentliga fördelningspolitiska inslag, inte minst fördelningen mellan generationer. Med det anförda avstyrker utskottet motionen i denna del.

5. Premiereservsystemet

Inom ramen för det reformerade pensionssystemet skall vidare ett premiereservsystem inrättas. Till detta skall två procentenheter av avgiftsuttaget avsättas och ge pensionsrätt enligt i princip samma försäkringsmässiga grunder som gäller för frivilliga, individuella pensionsförsäkringar. Avsättningen av medel skall registreras på individuella konton, och det skall finnas möjlighet att välja ett efterlevandeskydd genom förmånstagarförordnande.

I motion Sf57 (nyd) föreslås att premiereservdelen av pensionen skall vara minst dubbelt så stor som den av regeringen föreslagna. Motiveringen är att fördelningssystemet har kedjebrevskaraktär, dvs. att betalningen av konsumtion i dag skjuts på framtiden till kommande generationer.

Finansutskottet anser att ett fonderat pensionssparande har många fördelar, t.ex. genom att det skapar ett robustare pensionssystem och ger tryggare pensioner samtidigt som det finansiella sparandet ökar. Vad beträffar fördelningen mellan fördelningssystemet och premiereservsystemet har utskottet inga invändningar mot den bedömning som Pensionsarbetsgruppen och regeringen har gjort. Regeringen framhåller att om en större andel av den totala pensionsgrundande avgiften skulle avsättas till en premiereserv skulle återstoden inte komma att räcka till för att täcka de löpande utbetalningarna från fördelningssystemet; avgiften blir således för låg. För att kunna öka inslaget av premiereservsystem skulle det för närvarande krävas att avgiften ökades. Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag i denna del och avstyrker motsvarande förslag i motion Sf57 (nyd).

I motion Sf53 av Margareta Winberg m.fl. (s) hävdas att om medlen i premiereservsystemet placeras i privata fonder, till skillnad från i kollektiva, kan de användas helt utan hänsyn till nationens behov eller intresse av kapital.

Motionärernas påstående kan tolkas som att vissa investeringar som görs i nationellt intresse skulle kunna riskera att bli ofinansierade i ett system med privata fonder. Investeringar bedöms emellertid utifrån den avkastning och risk de förväntas ge och innebära. Syftar motionärerna på offentliga investeringar i t.ex. infrastruktur eller skolor torde risken vara obefintlig eftersom offentliga institutioner står som garant. Utskottet kan således inte dela den oro motionärerna uttrycker för premiereservsystemet i dessa avseenden.

Vänsterpartiet framhåller i motion Sf52 att premiereservsystemet är en del i det ideologiska systemskiftet. Motionärerna påpekar dessutom att systemet torde bli dyrt att administrera eftersom de försäkringsbolag som skall sköta hanteringen kommer att göra det mot skäligen ersättning och på ett sätt som genererar vinst för bolaget. Dessutom kan premiereservsystemet skapa orättvisa genom att den som av skicklighet eller med tur lyckas placera sin premiereserv i en framgångsrik fond får en större pension än den som av okunnighet eller otur placerar i en fond med låg tillväxt.

Beträffande premiereservsystemets förvaltning föreslår regeringen att de medel som avsatts skall förvaltas av kapitalförvaltare som väljs av försäkringsstagaren. Försäkringsfunktionen skall handhas av Riksförsäkringsverket som även skall ansvara för premieinbetalningar till kapitalförvaltaren, beräkning av pensionsbelopp och utbetalning av pension.

Finansutskottet förutsätter i detta sammanhang att det kommer att etableras fri konkurrens mellan olika förvaltningsbolag, både statliga och privata, vilket bör leda till en kostnadseffektiv lösning av förvaltningen av premiereserven.

Eftersom förslaget om premiereservsystemet innebär en ny form av offentligt pensionssystem kommer nya system och rutiner för bl.a. avgifter, förvaltning av medel, redovisning till fondförvaltare och aktuariehantering att behöva byggas upp, och ny kompetens hos Riksförsäkringsverket kommer att erfordras. Tillsammans med andra nyheter i det reformerade pensionssystemet och med parallell förvaltning av det gamla systemet kommer detta att bidra till ökade administrativa kostnader för bl.a. Riksförsäkringsverket, försäkringskassorna, skatteförvaltningen och förvaltningsdomstolarna. Mot bakgrund av det statsfinansiella läget vill finansutskottet i detta sammanhang framhäva vikten av att administrationen organiseras på det effektivaste sättet och att regeringen även i det fortsatta arbetet med pensionsreformen beaktar de administrativa kostnader som fortsatta vägval innebär. Utskottet avstyrker med det anförda motion Sf52 (v) och tillstyrker regeringens förslag till riktlinjer i här berörda delar.

Det reformerade ålderspensionssystemet skall skiljas ut som fristående försäkringsgren och finansieras i sin helhet med pensionsavgift som tas ut på alla inkomster som ger pensionsrätt. Systemet kommer emellertid att kompletteras med vad Pensionsarbetsgruppen kallar vissa fördelningsmässiga inslag. Systemet skall kompletteras med ett grundskydd för dem som haft inga eller låga pensionsgrundande inkomster. Vidare skall pensionsrätt kunna tillgodoräknas för vissa s.k. fiktiva inkomster för personer som uppbär sjukpenning eller dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen. Pensionsrätt skall även utgå för studier, barnår och värnpliktstjänstgöring. Systemet kommer senare också att kompletteras med ett förtidspensionssystem. De nu nämnda kompletteringarna är inte slutgiltigt utformade i propositionen utan kommer att utredas ytterligare.

Finansutskottet anser det angeläget att kostnaderna för de kompletteringar som regeringen föreslår, och som utskottet anser väl motiverade, särskiljs och finansieras av skattemedel vid sidan av ålderspensionssystemet. Dessa kompletteringar är fördelningspolitiskt motiverade och bestäms inte av det försäkringsmässiga samband mellan avgifter och förmåner som är en förutsättning för utformningen av ålderspensionssystemet. De fördelningsmässiga kompletteringarna i systemet bör därför särskiljas och kostnaderna tas upp i statsbudgeten. De kommer därmed att redovisas som en del av den totala inkomstfördelning som görs över statsbudgeten. Av de riktlinjer som redovisas i propositionen framgår att avsikten är att grundskyddet skall finansieras med skattemedel. Likaså skall pensionsavgifter avseende bakomliggande (fiktiva) inkomster finansieras inom ramen för motsvarande socialförsäkring. Utskottet anser att avgifter motsvarande pensionsrätten för studier, barnår och värnpliktstjänstgöring skall finansieras utanför ålderspensionssystemet med skattemedel. Utskottet instämmer således i de principer som redovisas i propositionen och vill understryka vikten av att de blir vägledande för det fortsatta beredningsarbetet.

Beträffande frågan om hur förtidspensioneringen skall finansieras — antingen med allmänna skattemedel eller med nya socialförsäkringsavgifter — kan man konstatera att utan ytterligare åtgärder på främst förtidspensionsområdet blir belastningen på statsbudgeten betydande.

Finansutskottet tillstyrker med det anförda att det reformerade ålderspensionssystemet i lagtekniskt och finansiellt hänseende utformas som ett fristående system avskilt från övriga delar av pensions- och socialförsäkringssystemet. Ett fristående system gör det möjligt att kunna följa utvecklingen av ålderspensionssystemets inkomster och utgifter, vilket är förutsättningen för att kunna bestämma förmånernas storlek. En sådan ordning skapar också ett förtroende för pensionssystemets stabilitet och förmåga att garantera pensionsförmånerna.

Vänsterpartiet invänder i sin motion Sf52 mot den ordning som regeringen föreslagit beträffande kompensationer för värnpliktstjänstgöring, studier och barnår och hävdar att ett system som utgår från dagens system men som bygger på 30 intjänandeår ger större valfrihet

och lämnar utrymme för både studie- och barnår. Det av regeringen föreslagna pensionssystemet ger upphov till byråkratiskt krångel. Dessutom påpekar motionärerna att det är effektivare att ge bidrag direkt till sådant som skall stödjas än att ta omvägen via pensionssystemet.

Finansutskottet instämmer i regeringens inställning till livsinkomstprincipen och avstyrker därför motion Sf52 (v) men vill ändå i sammanhanget framhålla att någon pensionsrätt som motsvarar den som föreslås för värnpliktstjänstgöring, studier och barnår inte bör införas för andra grupper.

Stockholm den 18 maj 1994

På finansutskottets vägnar

Per-Ola Eriksson

I beslutet har deltagit: Per-Ola Eriksson (c), Lars Tobisson (m), Bengt Wittbom (m), Roland Sundgren (s), Lars Leijonborg (fp), Per Olof Håkansson (s), Lisbet Calner (s), Tom Heyman (m), Yvonne Sandberg-Fries (s), Stefan Attefall (kds), Ian Wachtmeister (nyd), Arne Kjörnsberg (s), Roland Larsson (c), Sonia Karlsson (s) och Alf Egnerfors (s).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Johan Lönnroth (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Avvikande mening

Ian Wachtmeister (nyd) anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Det nuvarande pensionssystemet kan beskrivas som ett kedjebrevssystem. Det är ett fördelningssystem utan koppling mellan inbetalade avgifter och utbetalade förmåner. Genom att värdesäkra utgående förmåner oavsett den ekonomiska eller demografiska utvecklingen har man skapat grunden för ett system som förr eller senare måste gå över styr. Det är därför uppenbart att pensionssystemet behöver reformeras.

Regeringens förslag är ett halvhjärtat försök att komma till rätta med de växande problemen. Enligt finansutskottets mening bör man utarbeta ett helt nytt system, som med åren leder till ett genomfört premiereservsystem, för pensionerna.

Pensionssystemet bör kompletteras med en grundgaranti som är solidariskt finansierad.

Det nya premiereservsystemet bör gälla för alla under 50 år. Individerna bör ges möjlighet att kunna påverka placeringen av sina pensionsmedel. Försäkringsbolaget Skandia har utarbetat ett förslag som kan ligga till grund för ett nytt premiereservbaserat pensionssystem. Propositionens förslag bör avslås av riksdagen.

Skulle socialförsäkringsutskottet ändå finna att det föreliggande förslaget bör ligga till grund för ett riksdagsbeslut anser finansutskottet att systemet bör modifieras på vissa punkter. Pensionssystemet bör få grundpensionskaraktär. Förmånerna och avgifterna bör beräknas på inkomster upp till maximalt 5,5 basbelopp. Premiereservdelen bör göras betydligt större, minst dubbelt så stor som i det framlagda förslaget. Denna del, men inte den fiktiva delen, bör redovisas för den enskilde vid den årliga informationen om kontot. Självfallet skall avgifterna till systemet vara avdragsgilla för den enskilde.

Meningsyttring

Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Johan Lönnroth (v) anför:

Vänsterpartiet vill ha ett generellt och obligatoriskt pensionssystem. Det skall betalas solidariskt med arbetsgivaravgifter som tas ut på hela lönesumman. Vi säger därför nej till ett system med egenavgifter och premiereservsystem som vi menar bryter mot den kollektiva tanke som arbetarrörelsens ideologi bygger på. Genom finansiering med egenavgifter öppnas vägen för en privatisering av pensionssystemet. Egenavgifterna borde dessutom tas ut även över det föreslagna förmånstaket. Det är väl motiverat i omfördelningssyfte. Premiereservsystemet är ytterligare ett steg mot privatisering, och det är dessutom dyrbart att administrera. Regeringens förslag till ålderspensionssystem innebär ett ideologiskt systemskifte, och utskottet borde därför ha avstyrkt propositionen.

I motion Sf52 lämnar Vänsterpartiet ett alternativt förslag till inriktning av ett ålderspensionssystem som bygger på de 30 intjänade bästa åren. Vi vill behålla de fördelningseffekter som ATP-systemet har. Systemet skall vara förmånsbaserat och knutet till det samhällsekonomiska utrymmet. Genom en sådan ordning kunde pensionssystemet ha gjorts finansiellt robust och pålitligt och samtidigt rättvist. Vi är överens med regeringen om att ålderspensionen skall vara uppbyggd så att det finns en grundpension/garantipension med ett standardskydd. Men vi vill höja garantipensionen en bit över socialbidragen. Vårt förslag leder dessutom till ett högt offentligt sparande. Garantipensionen måste dessutom utformas på så sätt att dålig tillväxt i flera år inte leder till att låginkomstpensionärerna drabbas. Jag anser därför att utskottet borde ha tillstyrkt motionen.

Slutligen kan jag inte förstå varför regeringen och Socialdemokraterna tvunget måste fatta ett beslut i riksdagen om grundläggande principer för ett nytt pensionssystem innan man utrett effekterna av detta för den enskilde och samhällsekonomi. Regeringen borde ha avvaktat vidare utredningar och gett utrymme till en noggrann diskussion av olika förslag. Den brådstörtade hanteringen av pensionsreformen påvisar brist på respekt för den demokratiska processen.

