

Motion till riksdagen

1988/89:Sk409

av Margit Gennser m.fl. (m)

Beskattningen av pensionssparandet

Det är synd att politikerna misstror väljarna ännu mer än vad väljarna misstror politikerna. I dag vore det politiskt relevant att diskutera hur det sociala försäkringssystemet ska finansieras på 1990-talet och hur tilläggspensionen, ATP, ska kunna garanteras in på 2000-talet. Men detta är minerade områden, och alldeles för känsliga för regeringen och oppositionen. Regeringen är rädd för den interna oppositionen och oppositionen vill inte anklagas av regeringen för att angripa den sociala tryggheten.

Detta skriver DN:s kommentator Sven Svensson när han behandlar årets budgetproposition (DN 1989-01-10).

De sociala försäkringssystemen och ATP:s framtid **måste** komma upp på den politiska dagordningen. Väljarna får inte "misstras"! En genomlysning av både de dagsaktuella problemen och de som kan förutses för vår socialförsäkringssektor för framtiden bör göras så snart som möjligt, inte minst därför att socialförsäkringssystemen och ATP är utomordentligt väsentliga för människors ekonomiska trygghet vid ålderdomen och när de utsätts för sjukdom eller arbetsskada. Det är således inte förenligt med det ansvar som medborgarna har gett politikerna att rädas svåra och långsiktiga problem och kanske impopulära avslöjanden.

I en moderat motion angående reformering av arbetsskadeförsäkringen och en om reformering av sjukförsäkringen behandlas två av de viktiga frågor som förtogs i regeringens budgetproposition. Föreliggande motion ägnas åt ATP-systemet. Vi är medvetna om att arbete f.n. pågår i den av regeringen tillsatta pensionsberedningen. Dess uppdrag är dock alltför begränsat.

Dessvärre har under de senaste decennierna seriösa förslag och krav om utredningar inom socialförsäkringssektorn bemötts av socialdemokraterna och den socialdemokratiska regeringen med att förslagen syftar till att rasera den sociala tryggheten. Mycket av den agitation som då bedrivits har byggt på myter och en förvanskad historieskrivning om systemens tillkomst. Av denna anledning vill vi erinra om ett antal – säkert av de flesta – bortglömda fakta när ATP-systemet infördes.

Den historiska bakgrunden

I och med att den allmänna pensionsberedningen avgav sitt betänkande (SOU 1957:7) tog den politiska diskussionen om det framtida pensionssystemet på allvar fart. Som bekant underställdes tre förslag om tilläggspensioneringen folkomröstning den 18 oktober 1957.

En obligatorielinje – socialdemokraternas förslag – ställdes mot två olika

omfattande system som byggde på frivilliglinjen. Riksdagsmajoriteten – (s), (vpk) och (c) – bestämde frågornas formulering. För en sentida betraktare tycks det som om detta inte underlättade för väljarna att förstå skiljelinjerna och deras effekter i de olika alternativen. Resultatet av folkomröstningen blev dock att obligatorielinjen endast fick 45,8 %. De två förslag som ville få en lösning efter frivilliga linjer erhöll 50,3 % av rösterna. 3,9 % av väljarna röstade blankt.

Mot. 1988/89
Sk409

I pensionsvalet den 1 juli 1958 till andra kammaren erhöll de borgerliga partierna, som valt frivilliglinjen 50,4 % av rösterna, medan socialdemokrater och kommunister, som stödde obligatoriet erhöll 49,6 %. Trots detta fick de socialistiska partierna en rösts övervikt i andra kammaren och den rösten hänförde sig till ett mandat i Örebro län, som socialdemokraterna erövrat med endast 23 rösters övervikt. Pensionslagen beslutades därefter vid 1959 års riksdag. Riksdagens sammansättning tydde på att pensionsbelutet skulle avgöras genom lottning. Så blev som bekant inte fallet utan frågan avgjordes genom en nedlagd folkpartistisk röst.

Man kan tycka att en historik över ATP-systemets tillblivelse är onödig i en motion som skall behandla krav på utredning om möjliga och nödvändiga förändringar av ATP-systemet. Men historiken är nödvändig. Mycket av orsakerna till att ATP-systemet inte tidigare utsatts för en mera saklig kritik hänger samman med myten om hela svenska folkets uppslutning kring ATP-systemet och dess plats som hörnstenen i den svenska välfärdsstaten. Det är därför viktigt att inte minst de yngre i vårt land påminns om att ATP-systemet genomfördes i en nation som hade en klar majoritet för ett frivilligt tilläggspensionssystem, och inte ett obligatorium.

Kritiken mot obligatoriet

Alla partier i Sverige var eniga om att ålderstryggheten skulle ordnas i form av en allmän medborgerlig grundpension, folkpensionen. Grundskyddet skulle också omfatta familjetrygghet och förtidspension.

Kritikerna avvisade ett obligatoriskt enhetssystem med följande motive-
ringar:

- Människors villkor och prioriteringar är så vitt skilda att ett enhetligt system inte på ett rimligt sätt kan tillfredsställa individens behov av individuella avvägningar. Kritikerna framhöll att faktorer som livslönens fördelning i tiden, en temporärt betungande försörjningsbörda, sparande av annat slag, t.ex. i egen rörelse etc inte skulle gå att beakta. De regler som utformades skulle med nödvändighet skapa orättvisor mellan betalade avgifter och erhållen pension.

Så blev också fallet. ATP-systemets maximala intjänandetid och poängberäkning för utgående pensionsförmåner har genom invecklade schabloniseringar fått fördelningseffekter som är ytterligt svåra att klarlägga.

- Ett politiskt administrerat pensionssystem, byggt på fördelningsprincipen, skulle också lätt utsättas för politiska ingrepp. Pensionskontrakt är mycket långsiktiga kontrakt. Därför måste de vara oantastbara och just skyddas från kortsiktiga politiska åtgärder.

I SOU 1955:32 besvarades tidigare remisskritik i detta hänseende på följande sätt:

Mot. 1988/89
Sk409

Självfallet finnes inget hinder för statsmakterna att besluta ändring av de lagbestämmelser som reglerar detta område. Lika klart bör emellertid vara, att den försäkrade icke skall kunna frångå en rätt som han enligt äldre lag förvärvat. Av betydelse är att medborgaren bibringas insikt om vikten av att avtal skall hållas vare sig det gäller pensionsförsäkringsavtal av traditionell typ uppbyggda på premiereservens grund eller – i sådana fall som här – anordningar av det slag en pensionering på fördelningsgrund innebär

Det senaste decenniets erfarenhet har visat att det politiska beslutsfattandets behov av kortsiktiga åtgärder tar överhanden framför den gamla hävdvunna regeln att avtal skall hållas. ATP-systemet är inte ett oantastbart system. Detta innebär att medborgarnas möjligheter att göra egna rationella överväganden omöjliggörs. För sådana krävs att medborgarna har klara, tydliga och fasta regler för vad pensionerna kommer att ge, och att de med betydande säkerhet kan anta att utställda löften verkligen kommer att infrias.

- Pensionssystem får inte utsättas för politisk prövning vart femte år, vilket reglerna om utgiftsuttaget förutsatte. Detta skulle äventyra systemets fasthet. Tiden har visat att varningarna var befogade. Avgifterna skulle dessutom växa betydligt snabbare än vad som förutsågs. Maximalt avgiftsuttag skulle enligt den dåvarande regeringen stanna vid 10 procent av lönerna mellan 1 och 7,5 basbelopp. I riks-försäkringsverkets förslag 1977 för avgiftsuttagets storlek för 1980–84 föreslogs att uttaget för sistnämnda år skulle uppgå till 14 % enligt de ursprungliga reglerna för beräkning av avgifter eller en felmarginal på 40 %.

1982 ändrades emellertid reglerna för avgiftsuttaget. Tidigare hade basen för ATP-avgifterna varit förvärvsinkomster mellan 1 och 7,5 basbelopp. Förändringen innebar att alla förvärvsinkomster skulle räknas in i avgiftsbasen. Detta innebar att avgift utgick oavsett förmåner skulle utgå eller inte. Detta innebar att avgiften huvudsakligen förvandlades till en skatt.

1982 års genomgripande systemändring som byggde på en utredning från 1975, gjorde systemet än mer ogenomträngligt. De lägsta inkomsttagarna "drabbades" i princip av en dubbelbeskattning genom att folkpensions- och ATP-avgift utgick på samma inkomst, fastän inga ATP-poäng erhöles för den erlagda avgiften. Alla inkomster över ATP-taket, 7,5 basbelopp, beskattades således med ATP-avgiften, som numera uppgår till 11 procent av det nya beräkningsunderlaget.

- Fördelningskonstruktionen och metoden som valdes för värdesäkring fötuspäddes skapa framtida ekonomiska störningar, som undgås med ett premiereservsystem.

Nu efter trettio år är det belagt att dessa farhågor var riktiga.

I ett premiereservsystem bestäms pensionernas realskydd av de insatta premiernas avkastning. Detta innebär att från premiereservsystemet kan lämnas fortlöpande, adekvata signaler om de förväntningar som man kan ställa på dagens och framtidens pensioner. ATP-systemet däremot bygger på att utgående pensioner hela tiden skall betalas med inkommande avgifter – det är innebörden av vad man brukar kalla "fördelningssystem" – och man utgår där från historiska reallöner.

ATP-systemet lämnar bristfällig och snedvriden information om systemets styrka och stabilitet. Samtidigt kan politikerna genom olika åtgärder skapa förväntningar som inte kan hållas. De prognosinstrument som riksförsäkringsverket byggt upp och som utgör underlag för återkommande riksdagsbeslut om ATP-avgiftens storlek ger på intet sätt en fullständig kunskap om framtida åtaganden. Inte heller finns rutiner hos försäkringsmyndigheterna som på ett acceptabelt sätt ger den som intjänat pensionsrätt fortlöpande upplysningar om denna.

Bristande information skapar rättsosäkerhet och lämnar stort manöverutrymme för kortsiktiga politiska åtgärder av oftast mindre väl underbyggt slag.

Samtidigt utsätts ett fördelningssystem som ATP för återkommande cykliska störningar som har sitt ursprung i två typer av förhållanden, nämligen växlingen mellan stora och små generationer samt den mellan hög och låg ekonomisk tillväxt. Kontraktet mellan generationerna kan därför utsättas för stora påfrestningar, och i detta sammanhang bör noteras att pensionsrättigheter i pensionssystem utformade som fördelningssystem inte är baserade på fonderade medel utan på underförstådda sociala kontrakt mellan generationerna.

Kritikerna påpekade att löften om ett maximalt utgiftsuttag på 10 procent inte skulle kunna hålla. Av följande avsnitt framgår att de som varnade för de inneboende svagheter i det valda tilläggpensionssystemet har fått rätt, kanske t.o.m. mer rätt än de fruktade.

Krissymptom i det svenska pensionssystemet

Rubriken ovan är tagen ur inledningen till SOU 1988:57 Pensionssystemets stabilitet.

Här heter det:

Det finns tydliga tecken på att det svenska allmänna pensionssystemet kommer att utsättas för en mycket stark press inom en tämligen snar framtid. Med nuvarande utformning av reglerna kommer avgiften/skatten för att finansiera pensionsutbetalningarna att behöva höjas kraftigt, eventuellt mycket kraftigt för att underskott inte skall uppnås.

Mot. 1988/89

Sk 409

Följande tabell används för att belysa det nu refererade påståendet:

Mot. 1988/89

Sk409

Folkpensionsutgifter(*) och ATP-utgifter som andel av lönesumman

Real årlig tillväxt

	0 %	1 %	2 %
1995	26,3	23,6	22,4
därav ATP	17,4	15,7	14,9
2015	43,8	33,7	26,4
därav ATP	33,8	26,5	21,0
2035	50,1	36,5	22,5
därav ATP	39,5	30,0	18,2

(*) Endast folkpensionsutgifter finansierade genom arbetsgivaravgifter, dvs. ca 80 %, är medtagna. siffrorna underskattar därmed utgifterna för folkpensionerna. Anm. I årets budgetproposition har siffran 80 % justerats upp till 87 %.

Källa: SOU 1988:57 och proposition 1988/89:100

Kraven på utgiftsuttag för vårt allmänna pensionssystem (folkpension och ATP) visar att den trygghet pensionssystemet skall garantera är i fara särskilt om tillväxten i ekonomin är låg. Den svenska tillväxttakten i ekonomin är låg. Sverige ligger i OECD:s bottenskikt när det gäller tillväxttakt. Ett ytterligt allvarligt memento är att den svenska ekonomin vid en tillväxt på 1,7 % har fått allvarliga flaskhalsproblem samt att denna låga tillväxtsiffra redovisas under högkonjunktur. Ett realistiskt antagande är att den ekonomiska tillväxten i Sverige kommer att närma sig nolltillväxt under lågkonjunktur.

Tabellen ovan kombinerad med under senare år redovisade tillväxtsiffror borde i hög grad oroa framtida pensionärgenerationer. Vad kommer de pensionsutfästelser de är lovade att egentligen vara värda?

Blir tillväxten svag kommer knappast arbetsgivaravgifterna kunna höjas i den takt som enligt tabellen ovan fordras.

Även vid snabb tillväxt skapar ATP-systemet problem. Är tillväxten snabb blir pensionssystemet betydligt billigare än vi räknar med i dag, men samtidigt kommer förmånerna att ge en för låg standard i förhållande till de förvärvsarbetandes inkomster. Vid en god ekonomisk tillväxt blir således den standard man får vid pensioneringstillfället snabbt historia. Äldre pensionärgenerationer blir fort fattiga. Detta är en sida av ATP-systemets stora inbyggda problem.

Den andra sidan visar sig vid en för hög inflation. De pensioner de förvärvsarbetande arbetar ihop är reglerade i fast penningvärde. De ökar i takt med penningvärdets fall. Vid hög inflation får pensionärerna ett bättre utfall än de yrkesverksamma. Vid snabb ekonomisk tillväxt växer däremot avgiftsunderlaget snabbare än utgående pensioner och värdet av de pensionsfordringar som samlats ihop. Pensionerna blir då relativt lägre i förhållande till de inkomster de förvärvsarbetande uppbär, d.v.s. pensionsnivån motsvarar inte stipulerade 60 %.

Som redan nämnts innebär indexeringen med hjälp av prisindexet att det successivt byggs upp en standardskillnad mellan olika gamla grupper av ATP-pensionärer, d.v.s. pensionen kommer att motsvara 60 % av slutlönen vid den tidpunkt pension först utgick, men blir allt mindre värd när de förvärvsarbetandes reallöner stiger.

Pensionssystemets utformning får ytterligare en effekt vid ekonomisk tillväxt. Konstruktionen med ett tak för ATP kommer att göra att allt fler kommer att ha inkomster som ligger över 7,5 basbelopp. Detta innebär att ATP-systemet konvergerar mot ett folkpensionssystem. ATP kommer då att allt mer övergå till att bli en enhetsfolkpension med mycket litet kvar av det värde som en gång utlovats.

Vad blir då innebörden av en sådan utveckling? Avtalspensionerna på tjänstemannasidan måste få större vikt i pensionssystemen och bära en tyngre börda samtidigt som ojämn lön över den yrkesaktiva tiden kommer att medföra helt andra typer av krav på avgiftsuttag än om livslönen är jämnt fördelad över åren. Detta kan skapa betydande problem för samexistensen mellan den obligatoriska ATP-försäkringen och avtalsförsäkringar. En god gissning är dessutom att i ett framtida "informationssamhälle" kommer livslönen att variera betydligt mer. Stelheten i ATP-systemet kommer således att medföra växande nackdelar.

Mindre känslighet?

Som påpekades i föregående avsnitt är det svenska pensionssystemet känsligt både för inflation och tillväxt. Finns det då enkla vägar för att minska känsligheten?

Finland har valt att inte ha något pensionstak i lagen om pension för arbetstagare (APL). Detta innebär att arbetspensionen (motsvarande vår tilläggspension) beror på den försäkrades tjänstetid och förvärvsinkomster. Systemet tycks fungera bra i Finland. Av detta kan dock inte dras slutsatsen att ett borttagande av taket i det svenska systemet skulle lösa problemen. Ett av dessa är alltför snabbt stigande avgifter. De skulle stiga ännu mer i ett system utan tak.

Å andra sidan har det ibland hävdats att det svenska pensionssystemet med ett tak för utgående pensioner innebär att problemen i pensionssystemet löser sig av sig själva, när de flesta människor finns ovanför ATP-taket. Detta är en illusion. Bristerna med en sådan utveckling är betydande samtidigt som frestelserna för politiska "avtalsbrott" i form av samordning med avtalspensionerna skulle uppstå. Redan nu har "försöksballonger" släppts upp. LO:s maktutredning har i rapporten Välfärdsstaten och sparandet föreslagit att ATP skall samordnas med de avtalsbundna försäkringarna. Utredningen menar att en höjning av ATP-taket till betydande del kan finansieras genom de avsättningar som har gjorts för de privatanställda tjänstemännens avtalsenliga pensioner.

Påtvingade "avtalsbrott" som träffar människors planering inför ålderdomen utgör ett av de mera kränkande avtalsbrotten. När ATP infördes fick statspensionärerna vidkännas den här typen av negativ behandling och bitterheten bland statspensionärerna är fortfarande stor. Det nu behandlade

problemet ställer ett ännu större problem i fokus, nämligen att den politiska marknaden – som kännetecknas av kortsiktighet och undfallenhet mot starka organiserade intressen – är sällsynt olämplig för att hantera på lång sikt uppbyggda pensionssystem.

En annan väg att göra det nuvarande systemet robustare är att byta nuvarande indexering, som bygger på ett prisindex, mot ett index som följer löneutvecklingen eller mot ett blandat index som Finland tillämpar. (APL-indexet fastställs årligen av social- och hälsovårdsministeriet på grundval av den genomsnittliga förändringen i löne- och prisnivån. Utgående pensioner är knutna till APL-index och omräknas årligen med hänsyn till förändringarna i detta.) En sådan förändring kan i många hänseenden tyckas attraktiv – den yrkesverksamma befolkningens och pensionärernas standardförbättringar/försämringar skulle bättre följas åt. Det underförstådda pensionskontraktet mellan generationerna skulle öka i hållfasthet.

En ändring av indexeringen skulle dock få vissa svåråtkomliga effekter. Sannolikt skulle LO-grupperna gynnas i förhållande till löntagare med karriärlöner. ATP-systemet skulle genom en sådan förändring av indexregleringen vridas mot mer försäkringsmässiga principer. En sådan lösning är dock en halvmesyr. Försäkringsmässiga principer fordrar ett premiereservsystem.

Ett pensionssystem av fördelningskaraktär är känsligt för förändringar av demografisk natur. Cykliska spänningar uppkommer i systemet, när stora årskullar följs av små. Den ökade livslängden skapar givetvis också ökad belastning på systemet. Den ökade genomsnittliga livslängden utgör givetvis ett uttryck för att människors åldrande genomsnittligen går långsammare. Till detta har den höjda levnadsstandarden och bättre hälso- och sjukvård bidragit. En logisk slutsats av detta borde vara att pensionsåldern borde kunna förskjutas uppåt. Belastningen på pensionssystemet skulle då i motsvarande mån minska. Nu bör naturligtvis i detta sammanhang observeras att åldrandet är mycket individuellt. Detta måste beaktas och synpunkter härpå utvecklas längre fram.

Den bristande kunskapen om pensionssystemet

Inte minst förändringen vid 1988 års riksmöte av de tidigare efterlevandeförmånerna i vårt pensionssystem har avslöjat svenska folkets bristande kunskap och förståelse för hur systemet fungerar.

Det är en rad faktorer som bidragit till den bristande informationen:

1. Avgifterna "betalas" av arbetsgivarna men – och det kan inte ofta nog betonas – de påverkar de yrkesverksammas löner. Nackdelen med detta dolda avgifts/skatteuttag är att den enskilde lätt förhåller sig okunnig om kostnaderna för pensionssystemet och ställer då inte krav på systemets funktionsduglighet.
2. Avgifterna som ursprungligen endast utgick för löner som är pensionsgrundande har efter en förändring 1982 i princip frikopplats från pensionsförmånerna. Detta innebär att avgifterna har förvandlas till en skatt med skärpta totala marginalskatteeffekter som följd. Samtidigt växer frestelserna att utan uttryckliga belut överge ATP-systemets avsedda inkomststandardförsäkringsprincip för en "behovsprincip".

3. Det ursprungliga pensionsbeslutet byggde på att folkpensionen skulle ge bastrygghet för alla. Tilläggpensioneringen skulle garantera en någorlunda oförändrad standard mellan pensionärsåren och den yrkesverksamma tiden. Genom att under en lång tid lägga näst intill alla standardförbättringar på folkpensionens pensionstillskott och KBT har pensionssystemet blivit ännu mera ogenomträngligt både för gemene man och politiker. Att en pensionärsinkomst bestående av folkpensionen med pensionstillskott och KBT tillsammans som regel är obeskattad gör ATP än mindre värd och systemet än mer obegripligt.
4. Fördelningssystemet som sådant, med långt gående schabloniseringar och bristande civilrättsligt skydd för den enskilde, där risken för att politiskt godtycke kan kullkasta "avtalets" förutsättningar, leder till att de som berörs blir osäkra – för att inte säga misstänksamma – beträffande systemets innebörd och får stora svårigheter att överblicka vilka pensionsförmåner som utfaller när pensioneringstiden väl är inne.

Mot. 1988/89
Sk409

Pensionssystemet och arbetsutbudet

Det svenska pensionssystemet är f.n. utformat så att det uppmuntrar människor att begränsa sin yrkesverksamma tid. Den rörlighet som finns i systemet skapar endast rörlighet "nedåt", d.v.s. den genomsnittliga pensionsåldern har sänkts.

De regler som samverkat till denna utveckling är

1. 15- och 30-årsreglerna (som kom till för att tillgodose grupper med relativt få verksamma år i arbetslivet, t.ex. arbetstagare med lång utbildning och karriärlöner och gifta kvinnor).
2. Reglerna för delpensionering som ersätter inkomstbortfallet vid minskad arbetstid mellan 60 och 64 år med 65 %.
3. Reglerna för förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl som innebär att förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl kan beviljas utan någon som helst prövning av de medicinska skälen mellan 60 och 64 år.

Delpensionen och förtidspensionen av arbetsmarknadsskäl ger en subvention till dem som vill minska sitt arbetsutbud eller gå i pension före ordinarie pensionsålder. Delpensionen har i huvudsak utnyttjats av tjänstemannagrupper. Tar man dessutom hänsyn till skatteeffekter finner man att kompensationsgraden efter skatt vid delpension inte sällan är 86 % av inkomstbortfallet och för förtidspension 88 %.

Den demografiska utvecklingen de närmaste decennierna visar att det är önskvärt att människor utvidgar sin yrkesverksamma tid, inte minskar den. De effekter som en senareläggning av pensionsuttaget medför med nu gällande regler både inom pensions- och skattesystemet är förhållandevis negativa. Regeringens proposition 1988/89:46 innehöll en väsentlig markering i denna riktning. Här föreslogs att det kommunala bostadstillägget till folkpensionärer inte skulle trappas ned till följd av inkomst av tjänst. Syftet med förslaget var att underlätta och uppmuntra pensionärer att fortsätta att arbeta efter uppnådd pensionsålder. Förslaget hade dock betydande skönhetsfläckar. Det skulle inte gälla egenföretagare och trots förbättringen kommer pensionärer fortfarande att drabbas av marginaeffekter på 60-

65 %. Stimulanserna för att öka arbetsutbudet måste vara större. Detta mål uppnås om det extra avdraget inte avtrappas för inkomst av förvärvsarbete. Moderata samlingspartiet begärde i motion 1988/89:46 att regeringen snarast borde lägga fram ett förslag i denna riktning. Givetvis återfanns också kravet att de nya "avtrappningsreglerna" inte endast skulle gälla löntagare utan alla förvärvsarbetande.

För att underlätta för pensionärer som önskar förvärvsarbete efter 65 års ålder krävs också ändringar i lagen om anställningsskydd (LAS).

Mot. 1988/89
Sk409

Sparandet

Som tidigare påpekats kritiserades fördelningssystemet för dess inverkan på sparandet. AP-fonderna som egentligen var ett främmande element i systemet inrättades för att ersätta bortfallande sparande hos hushållen med ett kollektivt sparande.

Det är väsentligt att stödja hushållens och företagens sparande. Socialdemokraterna prioriterar däremot ett kollektivt sparande. Detta leder till en osund förening av politisk och ekonomisk makt.

En satsning på hushållens och företagens sparande leder till en överlägsen riskspridning och decentraliserat beslutsfattande. Ett land som i övervägande grad prioriterar kollektivt sparande undergräver också det marknadsekonomiska systemet och i förlängningen demokratin.

Det pensionssystem som väljs har stor inverkan på ett lands sparstruktur. Att hushållens sparkvot i Sverige t.o.m. blivit negativ under 1980-talet hängersamman med statens inriktning på kollektivt sparande genom extremt högt skatte- och avgiftsuttag.

För att hushållen skall satsa på sparande krävs att de kan råda över sitt sparkapital och känna att pengarna är "säkrade" även för framtiden.

Långsiktiga sparformer, t.ex. olika typer av pensionssparande är angelägena. ATP-systemet är dock i ringa utsträckning ett sådant sparsystem, eftersom de försäkrade inte har någon personlig rätt till de insatta medlen. De äger inte sina sparmedel och har heller inte rätt till avkastningen på samma sätt som vid ett egentligt pensionssparande.

En reform av tilläggspensioneringen kan bygga på premiereservteknik. Folkpensionen kvarstår då oförändrad medan ATP-delen, som förblir obligatorisk, kan bygga på att varje "försäkrad" får ett konto till vilket avgifterna förs. Premierna betalas under hela arbetslivet men de första årens premier avsätts för förtids- och efterlevandepensioner. Även andra modeller kan väljas. En stor skillnad mot i dag skulle vara att pensionen skulle få ett civilrättsligt skydd. Den enskilde skulle äga sin andel och sin avkastning och hela tiden kunna avläsa hur stor avkastningen är och hur kapitalet växer. Kontots storlek den dag det är dags för pensionering avgör pensionens storlek för första året. Det resterande kapitalet förräntas därefter vidare varför pensionsutbetalningarna kommer att stiga år från år. Någon form av försäkringsmässig utjämning mellan olika konton torde bli nödvändig för att undvika att personer med kort premiebetalningstid i vissa fall blir "nödlidande". Kapitalavkastningen i stället för prisutvecklingen blir en avgörande faktor för pensionens storlek och dess uveckling under pensionärstiden, vilket är gynnat att öka stabiliteten i systemet.

Det bör finnas möjlighet att valfritt få ansluta sig till konkurrerande fonder. Även detta skärper intresset för pensionskapitalets utveckling och den enskilde blir bättre informerad om sina framtida villkor.

Skatteregler skall vidare gynna frivilliga premieinbetalningar för pensionsändamål. Ingen diskriminering skall ske mellan olika sparformer. Se den moderata motionen om hushållssparandet.

De försäkrade bör givetvis även få variera pensionssparandet över tiden. Det bör dessutom vara tillåtet att betala pensionspremier för make/maka eller barn. Den som satsar några år på familjen skall inte bli lottlös inför ålderdomen.

Fördelen med informerade pensionssparare är att de i ökande utsträckning intresserar sig för vårt lands och vårt näringslivs långsiktiga utveckling. Beslutsfattandet inom politiken skulle därför också kunna styras mot mera långsiktiga beslut och rationaliteten i beslutsfattandet skulle förhoppningsvis öka.

SOU 1988:57 har – som redan nämnts – konstaterat att ATP-systemet kommer att möta betydande problem i framtiden. En förändring av systemet innebär också betydande påfrestningar särskilt om de kommande åren kännetecknas av låg eller t.o.m. fallande ekonomisk tillväxt. Vad som nu påtalas innebär att tillväxtbefrämjande åtgärder måste ges hög prioritet. Lägre skattetryck och en avreglerad och marknadsinriktad politik utgör de främsta medlen. Att använda löntagar- och ATP-fonderna som buffertar vid omläggningen av pensionssystemet är en möjlighet att mildra övergångssvårigheterna särskilt som den privata sektorns sparande främjas.

Förändringarna

Som framgick av inledningen till denna motion omfattades obligatorielinjen endast av en minoritet av svenska folket. Representationsreglerna för riksdagen och andra faktorer ledde dock till att det obligatoriska ATP-systemet genomfördes trots att folkmajoriteten förespråkade något annat. När vi nu efter 30 år finner att systemet är vacklande, måste förändringar ske med största varsamhet, så att de generationer som tvingades in i systemet inte drabbas av påtagliga rättsförluster.

En förändring av ATP-systemet måste således bygga på att

1. rättsförluster för intjänade rättigheter undviks,
2. systemet får en stabilare utformning, bl.a. måste standardförändringar – positiva som negativa – gynna/bäras någorlunda lika av de yrkesverksamma respektive pensionärerna,
3. folkpensionen skall utgöra en bastrygghet,
4. tilläggspensionssystem skall vara fredade från mer eller mindre genomgripande fördelningspolitiska åtgärder. "Premierna" motiverade av s.k. "fripassagerare" motiverade av sociala skäl skall inte belasta ATP-systemet utan, om så anses lämpligt, betalas över statsbudgeten,
5. pensionssystemet skall inte motverka den äldre befolkningens arbetsutbud. En rörlig pensionsålder med regler som motiverar människor att stanna kvar i arbetskraften så länge de vill och kan är av betydelse för Sverige med en alltmer åldrande befolkning.

6. förslag om lösningar som i och för sig vidmakthåller krav på tilläggspensioner bör bygga på premiereservprincipen,
7. förslag som förbättrar möjligheterna till frivilligt pensionssparande genom liberalare avdragsregler vid beskattningen samt återinför rätten för make/maka att svara för pensionspremier bör läggas fram. Denna senare förändring bör – på grund av de redan gjorda ändringarna i efterlevandepensioneringen – dock genomföras omedelbart. Givetvis kan en sådan politik inte kombineras med en beskattning av livbolagens pensionssparande. En permanentning av "engångsskatten" måste således avvisas.

Omedelbara åtgärder

Som påpekats under punkt fem ovan är det angeläget att snarast påverka pensionärernas möjligheter att fortsätta förvärvsarbete om de så önskar efter inträdd pensionsålder.

Lagen om anställningsskydd (LAS) bör därför ändras snarast möjligt. Samma gäller avtrappningsreglerna vid KBT, där dessa regler inte endast bör gälla löntagare utan också egenföretagare. Vidare måste marginaleffekter för förvärvsarbetande pensionärer minskas ytterligare. Detta kan – som redan påpekats – ske genom att extra avdraget inte avtrappas för inkomst av förvärvsarbete. I de nu angivna fallen krävs snabb lagstiftning.

Följande förändringar i lagstiftningen under senare år har medfört att kvinnor numera har större behov än tidigare av att bygga upp ett eget pensionsskydd:

- avskaffandet av rätten för make att dra av premier för pensionsförsäkring för andre maken,
- försämringen av familjeskyddet i äktenskapsbalken bl.a. genom att privata pensionsförsäkringar där görs till enskild egendom från att tidigare ha varit giftorättsgods,
- förändrade regler för änkepensioneringen som skapar svagare skydd för äldre änkor.

Vid en förändring av pensionssystemet måste möjligheter öppnas, så att pensionstrygghet ges bägge parterna i ett äktenskap. De lösningar som bör sökas, skall kunna anpassas till familjernas egna förhållanden. Att uppfylla detta krav torde inte skapa större problem vid ett premiereservsystem. Huvudregeln bör vara att makar har giftorätt i alla former av pensionstillgångar. Dock kan regeln vara dispositiv, dvs. makar skall ha rätt att reglera förhållandena på annat sätt.

För att framför allt kvinnornas pensionsvillkor inte skall urholkas på ett oacceptabelt sätt, är det nödvändigt att de nuvarande 15- och 30-årsreglerna inte förändras, förrän de kan anpassas till ett nytt regelsystem.

Beslut om utredning av giftorätt i makes ATP-poäng intjänade under äktenskapet har redan tagits av riksdagen.

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

[att riksdagen begär att regeringen tillsätter en ny parlamentarisk utredning med uppgift att ge ett samlat, heltäckande förslag till en revision av ATP-systemet i enlighet med de i motionen anförda riktlinjerna.¹]

1. att riksdagen beslutar att inga försäkringar i beskattningshänseende får genomföras vad gäller pensionssparande under den tid den nödvändiga reformeringen av pensionssystemet utreds,

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om 15- och 30-årsreglerna.¹]

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till nya regler för avdragsrätt vad gäller premier för pensionsförsäkringar i enlighet med vad som anförts i motionen,

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående KBT, pensionärer samt LAS,¹]

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om det extra avdraget för pensionärer.

Stockholm den 23 januari 1989

Margit Gennser (m)

Anders Andersson (m)

Karin Falkmer (m)

Sonja Rembo (m)

Charlotte Cederschiöld (m)

Bertil Persson (m)

Per Stenmarck (m)

¹ 1988/89:Sf338