

PRO

PRO och pensionerna

75 ÅR AV PÅVERKANSARBETE

Förord

I år, 2017, firar PRO, Pensionärernas riksorganisation, 75 år. Det är ett jubileum väl värt att fira för en organisation som både är, och har varit, en stark röst för pensionärernas intressen under många år. PRO har påverkat samhällsutvecklingen inom flera områden, men det är framför allt inom pensionsområdet som PRO gjort avtryck.

När PRO startades 1942 var fattigdomen utbredd i Sverige. Av landets nära 6,5 miljoner invånare beskrevs cirka 470 000 som fattigvårdsfall. Av dessa var många pensionärer. Bostäderna var dåliga och behovet att förbättra pensionärernas situation var stort. Medlemmarna ville vid den tidpunkten att den nya organisationen skulle ägna sig åt folkpensionärernas ekonomiska och sociala intressen.

Under de 75 år som gått har PRO på skilda sätt agerat i samhällsdebatten. På så sätt har olika frågor kunnat aktualiseras ur ett pensionärsperspektiv. Efter hand har pensionärernas röster blivit starkare. PRO:s mångåriga ordförande Lars Sandberg (1979–1996) kom att bli en mycket betydelsefull person när det gäller pensionernas utveckling.

Under det senaste decenniet har PRO varit fortsatt aktivt i pensionsfrågan. Det nuvarande pensionssystemet har inte visat sig vara så hållbart för den enskilda pensionären som många trodde när det infördes. PRO har genom sitt arbete synliggjort de sämst ställda pensionärerna. Det är allt för många, inte minst kvinnor, som inte har en pension det går att leva på.

Jag vill rikta ett stort tack till författaren till den intressanta skrift du nu håller i din hand. Det är Bengt Sibbmark, tidigare pensionsexpert vid PRO:s riksorganisation och en av de få personer som i decennier arbetat med pensionsfrågan, både på Socialdepartementet och i Riksdagen. Skriften är en värdefull del i PRO:s fortsatta påverkansarbete för pensioner som det går att leva ett bra liv på.

Malmö den 1 mars 2017



Christina Tallberg
Ordförande, PRO



INNEHÅLL

| | |
|---|----|
| Förord | 3 |
| 1. Inledning..... | 6 |
| 2. Bakgrund..... | 8 |
| 3. Intressepolitik på pensionsområdet | 10 |
| 4. ATP växer fram..... | 15 |
| 5. Besparingstider | 19 |
| 6. Mot ett nytt pensionssystem | 23 |
| Källor..... | 34 |

1. Inledning.

Äldre organiserar sig och PRO föds.

Pensionärernas riksorganisation, PRO, firar i år 75 år. Det var fackföreningarnas ökade inflytande i samhället som sannolikt inspirerade till bildandet av en organisation för landets folkpensionärer. Äldre behövde, även de, göra sin röst hörd och hävda sina intressen i olika frågor. Och bästa sättet var att, liksom fackföreningarna, organisera sig. På så sätt går det att hävda att pensionärsföreningarna har sitt ursprung i fackföreningsrörelsen.

Fattigdomen var utbredd. 1942 fanns i Sverige 6 406 474 invånare och av dem klassades drygt sju procent (468 519 personer) som fattigvårdsfall och av dessa var i sin tur många pensionärer. Bostäderna var dåliga och hade ofta problem med ohyra. Behovet att förbättra pensionärernas situation var stort.

Vid en konstituerande kongress i Malmö den 1 mars 1942 grundades Sveriges folkpensionärers riksorganisation. (1 januari 1966 ändrade organisationen namnet till det namn som används i dag; Pensionärernas riksorganisation, PRO). Det hade funnits pensionärsföreningar redan tidigare och den äldsta sägs vara en förening i Grängesberg som bildades redan 1935. En annan tidig föregångare till PRO var Göteborgs folkpensionärers förening bildad 1938. Det var den föreningen som tog initiativet till bildandet av en riksorganisation. Som tack för detta fick Göteborgsföreningen nummer 1 när riksorganisationen bildades.

Pensionerna knäckfråga från allra första början.

Vid tiden av bildandet av Göteborgsföreningen pågick en het strid mellan olika partier på vänsterkanten i Göteborg. Initiativtagaren till pensionärsföreningen, Albin Ström, bildade egentligen föreningen för att ge underlag till en protest mot att Socialdemokraterna, och då närmast partiledaren Per Albin Hansson, träffat en politisk uppgörelse med Bondeförbundet.

Inför det val som skulle komma försökte Ström, som även gav ut tidningen Arbetarposten och startat det egna partiet Vänstersocialisterna, utnyttja det missnöje som fanns bland pensionärerna om en ändring i pensioner och pensionstillskott. Dåvarande socialministern Gustav Möller och den socialdemokratiska regeringen hade genomfört en pensionshöjning med 100 kronor. I Göteborg beslutades då i stället om en sänkning av ett lokalt pensionsstillskott i motsvarande mån med motiveringen att det inte längre behövdes. Det blev den tändande gnistan. Stridens vågor gick höga i föreningen under en tid.

Efter hand tröttnade medlemmarna på de som ville utnyttja föreningen för sina egna politiska syften och de uteslöts undan för undan ur föreningen. De som uteslöts bildade då en ny förening, Göteborgs folkpensionärers centralförening, som politiskt låg längre till vänster. Denna förening kom sedan att utgöra embryot till vad som i dag är SPF Seniorerna.

I Malmö pågick också en rad aktiviteter för att få till stånd en politiskt färgad pensionärsrörelse. Inom Malmö arbetarekommun och hos de fackliga organisationerna väckte detta oro. En före detta byggnadssnickare, Karl Pettersson, fick stöd för att bilda en pensionärsförening, vilket skedde i februari 1941.

Den 16 november 1941 anordnades en konferens i Göteborg med representanter för föreningarna i Malmö och Göteborg samt pensionärer från Alingsås, Mölndal och Uddevalla. Då utsågs en interimsstyrelse för en riksomfattande organisation och bestämde att den skulle heta Sveriges folkpensionärers riksorganisation, det som alltså numera är PRO. Intressant är att det hölls en annan rikskonferens en vecka senare, en konferens som utgjorde den formella starten för SPF (Sveriges pensionärsförbund), i dag SPF Seniorerna.

PRO:s konstituerande kongress hölls alltså i Malmö och den tidigare nämnde Karl Pettersson utsågs till riksorganisationens förste ordförande. Diskussion uppstod kring var organisationens centrala ledning skulle placeras. Göteborgarna föreslog att den skulle ha sitt säte i Malmö och det blev också kongressens beslut.

PRO växte snabbt.

År 1942 var antalet pensionärer 638 058, vilket representerade 9,96 procent av det totala invånarantalet i Sverige. Redan 1945 hade riksorganisationen 41 000 medlemmar. 1953 passerade medlemsantalet 100 000, 1964 nåddes 200 000, 1974 var antalet uppe i 300 000 och i dag har PRO nära 400 000 medlemmar.

Vad gäller PRO:s verksamhet ville medlemmarna att organisationen uteslutande skulle ägna sig åt folkpensionärernas ekonomiska och sociala intressen. Som nämnts i inledningen kommer denna skrift att ägnas en del av pensionärernas ekonomiska intressen, den kanske allra viktigaste, nämligen pensionerna.

2. Bakgrund.

Omsorg på nåder.

I gamla tider ålåg det familjen att ta hand om sina gamla och andra familjemedlemmar som behövde särskild omsorg. Kunde det inte klaras inom familjen blev det socknen som fick ta över ansvaret och detta gällde framför allt på landsbygden. I städerna var det i stället gillen eller skrån som hjälpte till då situationen var för svår att klara av inom familjen. Ofta var det också husbönderna i staden eller på landet som tog hand om sina före detta anställda.

När industrialismen kom förändrades situationen. Folk flyttade in till samhällen eller städer för att få sin försörjning och kopplingen till familjen försvagades. I samband med detta började en diskussion om någon form av pensionering av äldre arbetstagare, en diskussion som skulle komma att pågå under en lång följd av år innan riksdagen var mogen att fatta beslut.

Pensionsfrågan i långbänk.

Redan under tiden för ståndsriksdagen, alltså under 1800-talets första hälft, började de första motionerna till riksdagen om att införa pensioner förekomma. Samtliga dessa motioner avslogs. Men, frågan tog ny fart i och med en motion till 1884 års riksdag av den liberale riksdagsledamoten Adolf Hedin. Han ville införa en olycksfalls- och ålderdomsförsäkring för arbetare. Riksdagen biföll motionen. Enligt beslutet skulle försäkringen avse "arbetare och med dem jämförliga personer". Redan då användes den metod som är så vanlig i dag, nämligen att tillsätta en utredning. På så vis tillkom Arbetarförsäkringskommittén vars uppgift bland annat blev att lämna förslag till en ålderdomsförsäkring.

1889 lämnade kommittén sitt betänkande. Majoritetens förslag innebar inrättande av en allmän pensionsförsäkring som skulle finansieras med avgifter. Avgifterna skulle betalas av arbetstagare från att de fyllt 19 år och fram till 28 år. Vid 60 års ålder skulle de sedan få en pension på 72 kronor om året. En minoritet föreslog att försäkringen skulle finansieras med avgifter och skatter på högre inkomster. Försäkringen skulle också vara behovsprövad. Några kommittéledamöter ville i stället ha en frivillig försäkring.

Betänkandet remissbehandlades och remissinstanserna var till stor del negativa till förslaget. Resultatet blev då en ny utredning som följdriktigt kallade sig Nya arbetarförsäkringskommittén. Dess betänkande kom 1893.

Förslaget innebar att anställda med inkomster under en viss gräns samt deras hustrur skulle vara försäkrade för ålderspension från 70 års ålder. Försäkringen föreslogs bli obligatorisk och även omfatta personer som drabbats av invaliditet. Den skulle finansieras med hjälp av arbetsgivaravgifter och att arbetsgivaren fick dra av hälften av kostnaderna för avgiften på den anställdes lön. Även detta förslag avslogs av riksdagen.

Frågans betydelse hade emellertid ökat och nu begärdes ett nytt förslag som skulle föregås av ytterligare utredning. Riksdagen beslöt att avsätta medel varje år, medel som skulle utgöra en grundplåt för den kommande försäkringen. Pengarna fonderades i den så kallade Arbetarförsäkringsfonden.

1898 kom ytterligare ett nytt förslag. I det nya förslaget sänktes pensionsåldern från 70 till 65 år. Även en åldersgräns för invalidpensionen föreslogs, vilket innebar att personen i fråga först kunde få pension vid fyllda 50 år.

Övergångsbestämmelser föreslogs också vilket betydde att man måste ha fyllt 30 år när försäkringen infördes för att omfattas av den. Den skulle fortfarande vara obligatorisk men

bara ges till anställda med låga inkomster. Övriga skulle hänvisas till en frivillig försäkring som delvis skulle finansieras med statsbidrag. Men även detta förslag avsågs av riksdagen.

Allmän pension införs.

Nu hade bollen kommit i rullning och utomparlamentariska aktiviteter sattes i gång med kaptenen och friherren G A Raab i spetsen. Enligt Raab borde alla medborgare betala pensionsavgifter under sin förvärvsaktiva tid. Pensioner skulle dock endast betalas ut till de sämst ställda. På så sätt introducerades modellen med inkomstprövade förmåner, en modell som skulle få stor betydelse i pensionssystemet framöver.

År 1907 tillsattes åter igen en ny kommitté, Ålderdomsförsäkringskommittén. Ordförande för kommittén blev professor Anders Lindstedt. Han hade varit aktiv på området redan i samband med den tidigare nämnda Nya arbetarförsäkringskommittén. I kommittén gjorde också Hjalmar Branting en mycket aktiv insats. Det tog tid och först i november 1912 var arbetet klart. Nu gick det fortare. En proposition lämnades under våren 1913 och redan 21 maj 1913 fattade riksdagen med stor majoritet beslut om en allmän pensionsförsäkring. Det fanns dock ett kraftigt motstånd från vissa konservativa grupper med argument som att en sådan försäkring skulle leda till att folk skulle bli lata och osjälvständiga eftersom de visste att de skulle få en pension som tryggade försörjningen på äldre dagar.

Den nya lagen trädde i kraft från 1914. Därmed omfattades alla i landet av en försäkring vid ålderdom och invaliditet. Pensionerna finansierades genom avgifter och pensionerna betalades ut i förhållande till inbetalda avgifter. Avgiften utgjorde 3 kronor per år med en inkomstberoende tilläggsavgift på högst 10 kronor per år.

1914 var genomsnittslönen för en arbetare inom industri, handel och samfärdsl 1 090 kr per år. För en tjänsteman i privat sektor var motsvarande inkomst 2 101 kr per år. För en manlig lantarbetare var inkomsten 731 kr per år medan en kvinnlig motsvarighet fick 461 kr per år.

De första pensionerna var mycket små; 6 kronor och 25 öre i månaden. För vissa, framför allt kvinnor, innebar detta att de för första gången i sitt liv fick egna inkomster. De låga pensionsbeloppen gjorde dock att pensionärerna i hög grad blev beroende av de pensionstillägg som kunde fås utöver avgiftspensionen. För de som inte hade någon avgiftspension fanns det möjlighet att få understöd.

Första världskriget innebar stora påfrestningar på pensionärernas ekonomi. Priserna steg och pensionerna följde inte med i den utvecklingen. Det blev därför nödvändigt att förbättra situationen för landets pensionärer. 1916 mjukades reglerna upp så att invalider som fyllt 67 år före 1914 kunde få rätt till visst pensionstillägg och 1919 infördes barntillägg. Från och med 1922 höjdes pensionsbeloppen, men samtidigt höjdes maxbeloppet för avgifterna till tilläggs pensionen. Avgiftspensionernas storlek gjordes beroende av storleken på de erlagda avgifterna och av vid vilken ålder avgifterna skulle betalas. Efter år 1922 förblev pensionsförsäkringen i stort sett oförändrad till 1937.

Andra världskrigets utbrott kom också att påverka folkpensioneringen. 1939 beslöts att fonderingen i folkpensioneringsfonden skulle upphöra och avkastningen av fonden tillföras statsverket. På så sätt försvann de sista resterna av den försäkringsmässiga uppbyggnaden av folkpensioneringen. Kriget medförde naturligtvis högre levnadsomkostnader också för pensionärerna. Genom särskilda lagar tillskapades från och med 1941 särskilda dyrtidstillägg för pensionärer med tilläggs pension. Detta var utgångsläget när PRO bildades den 1 mars 1942.

3. Intressepolitik på pensionsområdet.

Opinionsbildning.

En av de viktigaste anledningarna till att PRO bildades var att man såg behovet av att arbeta aktivt med pensionsfrågorna. Det fanns en grund att stå på genom den pensionsförsäkring som fanns trots att utvecklingen på pensionsområdet hade varit långsam. Försäkringen hade fått ordentligt fäste i det välfärdssystem som var under uppbyggnad. Nu gällde det att utveckla systemet då villkoren såg väldigt olika ut för olika grupper i samhället. Något bra system för värdesäkring av pensionerna fanns inte och inkomsttryggheten låg därför på en ganska låg nivå.

Möjligheterna att påverka beslutsfattarna var små. PRO hänvisades till att lämna remissynpunkter på de förslag som lämnades av olika kommittéer och utredningar. I övrigt spred man sina åsikter via tidningsartiklar och insändare till tidningarna. Vid PRO:s första kongress 1942 fick styrelsen i uppdrag att fortsätta utgivningen av tidningen Folkpensionären. Den hade tidigare varit Göteborgsföreningens tidning och ansågs nu vara ett lämpligt agitationsorgan. Tidningen fick tidigt stor spridning. För att få en uppfattning om hur medlemmarna tyckte och tänkte i olika frågor använde man sig av studiecirklar och föreningsmöten med föredrag och diskussioner.

Trägen vinner.

Pensionsfrågorna hade tidigare framför allt ansetts vara fackliga angelägenheter och uppgiften att driva sådana frågor hade därför hänvisats till fackföreningarna. Framgången för frågorna var därmed avhängig av fackets kontakter med olika riksdagsledamöter. För precis då som nu var det ganska vanligt att riksdagsledamöter hade facklig bakgrund.

För det nybildade PRO blev det därför extra viktigt att utnyttja de kontakter man hade med förtroendevalda på lokal och regional nivå, och också med olika riksdagsledamöter eller representanter för regeringen.

Till en början svarade ordföranden Karl Pettersson praktiskt taget ensam för alla agitationsresor och omedelbart började han med uppvaktningar av regeringen. Samma år som den första kongressen, 1942, uppvaktades socialministern och ordförandena i de politiska riksdagsgrupperna samt riksdagens lagutskott angående regeringens förslag om dyrortstillägg. Lagutskottet lovade då att rätta till situationen och det blev alltså den första framgången för den nybildade organisationen.

I april 1943 gjordes en ny uppvaktning om ett ytterligare dyrortstillägg. Detta resulterade i ett förslag från regeringen som antogs av riksdagen. I mars 1944 var det dags för nästa uppvaktning angående pensionärernas ekonomi och det var för statsminister Per Albin Hansson, finansminister Ernst Wigforss och socialminister Gustav Möller ärendet framställdes. Än en gång med positivt resultat. Regeringen föreslog ett engångsbidrag till varje folkpensionärshushåll med tilläggspension och det som nu blev ett sjätte dyrortstillägg. Framgångarna fortsatte alltså.

På samma sätt fortsatte PRO att agera för att påverka regeringen i olika pensionsfrågor. Det berättas att delegationer från PRO, som då hade sitt kansli i Malmö, med jämna mellanrum reste upp till Stockholm för att framföra sina synpunkter på olika frågor direkt till ministrarna och då i första hand socialministern. Kontakterna fanns redan genom att en stor del av de personer som representerade PRO i sådana sammanhang rekryterats direkt från

fackföreningsrörelsen. På pensionsområdet bevakade man i första hand pensionsnivåernas storlek och värdesäkringen av pensionerna.

Förändringar i folkpensionen.

1938 tillsattes en utredning, Socialvårdskommittén. Den fick stor betydelse för den framtida utformningen av folkpensionen.

En proposition om ändringar i folkpensionen lämnades till riksdagen 1946 som i allt väsentligt följde Socialvårdskommitténs förslag. Regeringen valde det alternativ beträffande pensionsbeloppet som innebar att ingen inkomstprövning av pensionen skulle göras. Pensionsbeloppen var fortfarande små. Årsbeloppet var 1 000 kronor för ogifta respektive 1 600 kronor för makar. Bostadstilläggen föreslogs bli en angelägenhet för kommunerna som själva skulle få bestämma tilläggens storlek och beräkningsreglerna.

1950 års folkpensionsrevision var en sakkunnigutredning under ledning av riksdagsman Edgar Sjödahl. Utredningen tillkom för att granska inkomstprövningens utformning inom folkpensionen då det framkommit kritik mot den.

I januari 1951 skrev PRO följdaktligen till regeringen och framförde synpunkter på pensionssystemets utformning inför det uppdrag Folkpensionsrevisionen fått att utreda. PRO pekade senare i sitt remissvar över utredningens betänkande särskilt på behovet av att sänka pensionsåldern till 65 år för män och 63 år för kvinnor. Särskild notis togs också att folkpensionärerna inte fått del av den standardhöjning som övriga grupper i samhället fått del av. "Ett aldrig så väl uträknat indextillägg till pensionsbeloppen kan inte kompensera penningvärdesförsämringen, eftersom index beräknas på ett för lågt grundbelopp."

Inflytandet ökar sakta.

Det första tecknet på att PRO önskade flytta fram sina positioner för att kunna påverka riksdagsbeslut redan under beredningsstadiet kom i samband med förslaget till en allmän sjukförsäkring år 1953. PRO skrev då till andra lagutskottet i riksdagen och uttryckte sin förtrytelse över att förslaget inte skickats på remiss till just PRO. Återigen togs den eftersläpning upp som ansågs ha skett när det gällde att standardförbättra pensionsbeloppen. De indextillägg och extra tillägg som skett ansågs inte kunna återställa realvärdet av pensionerna. I första hand krävdes höjda grundbelopp för pensionerna och i andra hand en utredning om vad som behövdes för att ge folkpensionärerna en rimlig försörjning.

År 1955 återkom PRO till pensionärernas kompensation för prisstegringarna eftersom pensionärerna inte fått del av den standardförbättring som löntagarna fått.

Det skulle dröja länge innan pensionärerna fick vara med i de rum där förändringar i pensionssystemet förbereddes. Det var till och med så att man ansåg att pensionärerna inte skulle delta i beslut kring pensionssystemet och dess framtid eftersom de på något sätt ansågs jäviga på området. När exempelvis frågan om en folkomröstning i tjänstepensionsfrågan blev aktuell i slutet på 1950-talet, motsatte sig dåvarande LO-ordföranden, sedermera ordföranden i PRO, Arne Geijer, detta. Enligt hans uppfattning skulle en folkomröstning innebära att "de som redan har pension får chansen att hindra de andra att få pension". Inte förrän på 1980-talet fick representanter för PRO delta med sakkunniga eller experter i sådana statliga utredningar. När pensionsberedningen tillsattes i oktober 1984 utsågs dåvarande ordföranden Lars Sandberg till sakkunnig. Han kom att bli en mycket betydelsefull person när det gäller pensionernas utveckling i nästan två årtionden.

Tjänstepension.

Vid sidan av utvecklingen av folkpensionssystemet pågick hela tiden en diskussion kring tjänstepension. Redan på 1920-talet tillkallades sakkunniga inom Justitiedepartementet för att ta fram förslag om en frivillig tjänstepension för privatanställda. Förslaget innebar en generell lagstiftning i situationer där det inte fanns någon pensionsutfästelse från arbetsgivaren. De anställdas rätt skulle skyddas och obehöriga inskränkningar av pensionsrätten förbjudas. Samtliga remissinstanser avstyrkte förslaget. Det man framför allt reagerade på var att förslaget skulle inskränka avtalsfriheten.

1931 bildades en centralorganisation för privatanställda tjänstemän, DACO. Organisationen begärde en utredning hos regeringen kring olika anställningsfrågor, däribland invaliditets- och ålderspensionering. Resultatet blev att Kommittén angående privatanställda tillsattes. I direktiven hade frågan om rätt till tryggad pensionering en framträdande plats. Frågan om införande av en tjänstepension kopplades också i en motion till riksdagen samman med den rådande ungdomsarbetslösheten. I avsaknad av en tillräcklig försörjning för äldre lät en del arbetsgivare sina arbetare jobba vidare efter 65 års ålder. En pensionsförsäkring skulle, menade man, göra det möjligt att låta de äldre bereda plats för arbetslösa yngre personer.

Kraven tydliggörs.

Tjänstepensionsfrågan fortsatte att vara föremål för motioner i riksdagen. Som ett resultat av dessa tillkallades en kommitté, Harteliuskommittén, med uppdrag att lägga förslag på åtgärder för att främja pensionering av privatanställda. Även om inte heller denna kommittés förslag ledde till lagstiftning, finns det anledning att nämna de huvudkrav som kommittén ansåg man borde ställa på en ändamålsenlig tjänstepensionering. Detta särskilt mot bakgrund av den framtida hanteringen av tjänstepensionsfrågan.

För det första borde pensionsutfästelser lämnas i sådan form att ingen tvekan skulle behöva råda om vad som var dess mening. För det andra borde pensionen bestå av både ålderspension och familjepension. Vidare skulle pensionsrätten vara flyttbar om den anställde bytte anställning. Slutligen borde pensionsutfästelsen vara ekonomiskt tryggad och rätten till pensionen säkerställd. Kommittén slog också fast att pensionen var att betrakta som uppskjuten lön. Utredningens förslag avvisades av remissinstanserna framför allt på grund av förslaget till finansiering via fondering enligt ett premiereservsystem.

Värd att nämna i det här sammanhanget är en motion av folkpartisten Bertil Ohlin till 1938 års riksdag. Motionen föreslog att aktiebolag skulle ha en skyldighet att avsätta en del av vinsten för att garantera en minimipension av de anställda. Som läget var kunde avsättningar som en arbetsgivare gjort till en pensionsstiftelse användas för andra ändamål, exempelvis att ge utdelningar till aktieägarna. "Ingen tvekan borde råda därom att ett sådant förfaringsätt innebär ett otillbörligt gynnande av aktieägarna på de anställdas bekostnad" skrev Ohlin i motionen.

I januari 1937 hade Försäkringsutredningen tillsatts för att bland annat se över anställdas pensionering. När kriget kom fick man annat att tänka på och utredningen lades i malpåse. Den återupptogs i november 1942. Utredningen fann att det inte fanns några hinder av teknisk eller organisatorisk natur för att införa en obligatorisk pensionsförsäkring. Något eget förslag lämnades dock inte utan det föreslogs att en ny utredning skulle tillsättas för att arbeta vidare med frågan.

Medan Försäkringsutredningen arbetade tillsattes en ny utredning, Tjänstepensionsutredningen som avsåg enbart tjänstepensionering av tjänstemän. Arbetare berördes inte.

Resultatet blev att de krav som borde kunna ställas på ett tjänstepensionssystem angavs. Pensionernas värdebeständighet berördes också. Enligt utredningen var det orimligt att lägga ansvaret för detta på arbetsgivarna. I stället borde detta vara ett statligt ansvar som kunde lösas via ett stabilt penningvärde.

Remissvaren kom i viss utsträckning att handla om värdebeständigheten för pensionerna. Försäkringsinspektionen ansåg i sitt remissvar att ett premiereservsystem inte räckte för att tillgodose detta utan någon form av fördelningssystem borde inrättas.



4. ATP växer fram.

Oskar Åkerströms motion.

Frågan om att införa en tjänstepension fick ny fart genom en motion av den socialdemokratiska pappersarbetaren och riksdagsmannen, Oskar Åkerström. Till 1944 års riksdag motionerade han om en skyndsamt utredning av huruvida en företagarpension skulle kunna genomföras med hjälp av lagstiftning. I motionen pekade Åkerström på att staten som arbetsgivare ordnat pension åt sina anställda. Det borde nu vara dags att ordna pensionsfrågan via lagstiftning för alla som var sysselsatta i produktionen.

Motionen remitterades till utskott och höll där på att gå samma öde till mötes som tidigare motioner i ämnet. Per Albin Hansson blev dock uppmärksam på motionen och uppmanade i sin tur de socialdemokratiska ledamöterna i utskottet att tillstyrka den. Så skedde och riksdagen fattade beslut enligt motionen. Trots beslutet dröjde det tre år innan regeringen tillsatte den begärda utredningen. I väntan på den reform av folkpensioneringen som beslutades vid 1946 års riksdag sinkades utredningen.

På så vis tillkom i januari 1947 Pensionsutredningen, den som kallas den första Åkessonska utredningen efter dess ordförande, generaldirektören vid försäkringsinspektionen O A Åkesson.

Krav på enhetlig försäkring väcks.

Samtidigt som folkpensionen byggdes ut förbättrades pensionerna för statsanställda genom 1947 års allmänna tjänste- och pensionsreglementen. Inom de flesta kommuner och landsting fanns det också någon form av pension för de anställda. Samma år påbörjades förhandlingar om enhetliga pensionsbestämmelser för hela landet. Situationen förbättrades också för privatanställda tjänstemän. När det gällde gruppen arbetare utvecklades möjligheterna till tjänstepension för arbetare med lång tjänstgöringstid hos samma arbetsgivare. Pensionerna var dock fortfarande sämre för arbetare än för tjänstemän.

Sådan var situationen under den tid då Pensionsutredningen höll på med sitt arbete. Utredningen blev klar med sitt betänkande 1950. En allmän och obligatorisk pensionsförsäkring föreslogs.

Vid remissbehandlingen av förslaget var statliga myndigheter genomgående negativa. Pensionsstyrelsen och Socialstyrelsen förordade båda en frivillig lösning. Arbetsgivarorganisationerna var också negativa till en obligatorisk försäkring och menade att förslaget äventyrade en snabb lösning av tjänstepensionsfrågan. LO tillstyrkte förslagen men tyckte att ytterligare utredning behövdes innan en lagstiftning kunde läggas fram. Denna uppfattning delades av Sveriges akademikers centralorganisation, SACO. Försäkringsbolagen för sin del ifrågasatte behovet av en obligatorisk försäkring.

Obligatorisk kontra frivillig försäkring.

Remissbehandlingen hade alltså lett till krav på ytterligare utredning. En sådan tillsattes också i december 1951, än en gång med generaldirektör Åkesson som ordförande. Utredningen var klar med sitt arbete i september 1955. Förslaget gick ut på att vid sidan av folkpensionsförsäkringen skulle en allmän och obligatorisk pensionsförsäkring införas. Pensionsåldern föreslogs bli 67 år. Utöver ålderspension skulle försäkringen också innehålla invalidpension och familjepension. Pensionsrätten skulle grundas på inbetalda premier, vilka

skulle beräknas i förhållande till inkomsten med ett tak på 30 000 kronor per år. Premierna skulle betalas för alla från 17 till 64 års ålder och av arbetsgivaren med möjlighet att ta ut hälften av kostnaden från de anställda. Försäkringen föreslogs förutom arbetstagare även omfatta egna företagare och personer med andra inkomster.

Vid remissbehandlingen av förslaget vidhöll arbetsgivarrepresentanterna sin negativa inställning till en obligatorisk försäkring och presenterade en egen lösning på frivillig basis. De fackliga företrädarna hade endast invändningar när det gällde pensionsåldern, men var inte helt eniga i den frågan. I sitt remissyttrande anförde PRO bekymmer över att de äldre pensionärerna inte skulle få del av de föreslagna förbättringarna av pensionssystemet. Man var inte beredda att tillstyrka förslaget om det inte åtföljdes av ett förslag om en samtidig förbättring av folkpensionens grundbelopp.

Landvinningar för de sämst ställda.

Nu ansåg regeringen att det var bråttom med att lämna en proposition till riksdagen. Redan innan remissbehandlingen av det föregående betänkandet var klar tillsattes en särskild arbetsgrupp, Allmänna pensionsberedningen, med uppgift att förbereda frågan. Beredningen lämnade sitt betänkande i februari 1957. I detta lanserades de olika alternativ som så småningom skulle bli föremål för folkomröstning. I motiveringarna angavs bland annat att barnpension skulle ersätta det mesta av barnbidragen och att bostadstilläggens betydelse avta till följd av de höjda pensionerna.

PRO var ar en av de organisationer som anmodades avge remissynpunkter. Den första och viktigaste synpunkten var om en förbättrad pensionsnivå. Det fanns en medvetenhet om att kostnaderna för förbättringar av pensionssystemet skulle komma att läggas på de förvärvsarbetande. Därför var det skäligt att åtgärder vidtogs för att trygga försörjningen på äldre dagar för dessa. Folkpensionen var inte tillräcklig för att klara av detta. PRO förordade en obligatorisk tillägspension och ställde sig mycket positiv till majoritetsförslaget.

Vad gällde resonemanget i betänkandet om en minskande betydelse för bostadstilläggen påpekade PRO att ett av de viktigaste motiven för bostadstillägg var att pensionärerna skulle ha råd att efterfråga moderna och ändamålsenliga bostäder. Med den motiveringen gick det inte ställa sig bakom att bostadstilläggen minskade. Vidare ansåg PRO att det var viktigt att se till att pensionshöjningarna i största möjliga mån gick till de sämst ställda pensionärerna. En annan fråga som också togs upp var situationen för personer som ännu inte fyllt 67 år och som på grund av sjukdom var förhindrade att arbeta. Med glädje noterades de förbättringar som skedde 1958 för de svårt invalidiserade och de synskadade, men här krävdes ändå ytterligare utredning.

Värdesäkringens var en annan sak som PRO betonade i sitt remissvar. Här ställde sig PRO bakom utredningens förslag om att värdebeständigheten skulle garanteras med hjälp av en automatisk indexreglering.

Pensionsbeloppen mellan olika pensionärskategorier borde jämnas ut. PRO ansåg att detta var en angelägen reform inte minst ur rättvisesynpunkt. Slutligen ställde man sig tveksam till skillnaden i pensionsbelopp mellan ensamstående och gifta personer. Det fanns inga yrkanden på det området men PRO ville ändå markera sin tveksamhet.

Folkomröstningen om ATP.

Efter hand ställdes allt tydligare krav på att frågan borde bli föremål för en folkomröstning och 1957 års riksdag beslöt att medborgarna skulle få säga sitt kring utformningen av

tjänstepensionen som beredningen lagt fram. Det fanns tre olika alternativ att lägga sin röst på: Linje 1 ville ge alla löntagare lagfäst rätt till inkomststyrd tilläggspension. Andra yrkesarbetande, som till exempel egna företagare, skulle få möjlighet att till ett begränsat belopp frivilligt försäkra sig för tilläggspensioner och med statlig värdegaranti. Linje 2 ville ge alla yrkesarbetande, löntagare som egna företagare, möjlighet att till ett begränsat belopp frivilligt försäkra sig för tilläggspensioner med statlig värdegaranti. Linje 3 ville å sin sida ge alla yrkesarbetande, löntagare som egna företagare, möjlighet att frivilligt försäkra sig för tilläggspensioner utan statlig värdegaranti och med möjlighet att teckna försäkringen till exempel via kollektivavtal.

PRO tog klar ställning för linje 1 vid folkomröstningen. Folkomröstningen hölls i oktober 1957. Utfallet blev att alternativ 1 fick 45,8 procent av rösterna, alternativ 2 fick 15 procent och alternativ 3 fick 35,3 procent.

Turbulent efterspel.

Regeringen, som bestod av en koalition mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet beslöt att lägga fram ett förslag till riksdagen enligt linje 1. Detta innebar att Bondeförbundet, som stått bakom linje 2 i folkomröstningen, lämnade regeringen. Regeringen inbjöd då samtliga partier till överläggningar med syfte att nå en bred uppgörelse, men utan resultat. Mot den här bakgrunden lämnade regeringen en proposition till riksdagen om förbättringar i folkpensioneringen samt en lagfäst tilläggspension. Pensionssystemet skulle också omfatta invalid- och familjepension. Riksdagen godtog förslagen beträffande folkpensioneringen med vissa justeringar, medan förslaget om tilläggspensionering avlogs med 117 röster mot 111 i andra kammaren. Detta ledde till att riksdagen upplöstes och att nyval utlystes.

Valkampanjen kom i stort sett helt att handla om pensionsfrågan, eftersom det ju var den frågan som orsakat riksdagsupplösningen. Valresultatet gav regeringen 116 röster i andra kammaren jämfört med oppositionens 115. Men, eftersom talmannen inte fick rösta, var i själva verket ställningen 115 mot 115 röster i kammaren.

Regeringen fortsatte arbetet med en proposition om förändringar i pensionssystemet. Oppositionen bjöds in på nytt till överläggningar, men inte heller den här gången ledde detta till något resultat. Oppositionspartierna yrkade ändå på avslag på propositionen. Risken fanns nu att det skulle bli lotten som avgjorde pensionsfrågans framtid. Under hösten 1958 hade emellertid dåvarande finansministern Per-Edvin Sköld tagit kontakt med folkpartiriksdagsmannen Ture Königsson, som var öppet kritisk till sin partiledningens hantering av pensionsfrågan. Königsson deklarerade i en artikel i Göteborgs handels- och sjöfartstidning, i januari 1959, att han inte avsåg att rösta mot regeringens förslag. Vid omröstningen i riksdagen lade han således ned sin röst och på så sätt röstades propositionen igenom. Sverige hade fått en obligatorisk allmän tjänstepension ATP.

Fortsatt utveckling av pensionssystemet.

Pensionsreformerna mellan 1957 och 1960 ställde stora krav på PRO när det gällde att få ut informationen om innehållet till sina medlemmar. Tidningen Folkpensionären, som vid den här tiden hade cirka 90 000 sålda exemplar, hade stor betydelse när det gällde att informera om PRO:s uppfattning i fråga om både folkpension och tilläggspension.

Genom 1959 års allmänna tjänstepensionsreglemente anpassades de statliga tjänstepensionerna till det nya pensionssystemet. Samma sak hände med de kommunala tjänstepensionerna. En viktig milstolpe för de avtalsreglerade pensionerna blev att industrins och handelns

tilläggs pension, den så kallade ITP-planen, förhandlades fram som ett komplement till den obligatoriska folk- och tilläggs pensioneringen.

PRO fann efter ATP-beslutet anledning att redovisa för sina medlemmar en sammanfattning av vad som hänt på pensionsområdet under åren. I förvaltningsberättelsen för åren 1957 till 1960 skrevs:

”Det stora pensionsverket, som började mycket blygsamt 1914 genom 1913 års riksdagsbeslut om allmän pensionsförsäkring, är ännu inte slutfört. De sedan 1946 inledda pensionsreformerna, som accentuerades genom djupgående reformer under åren 1958 till 1960 av hela pensionssystemet, har lagt en bärig grund för en pensionsstandard och social trygghet, som en tidigare pensionärgeneration inte vågat drömma om och långt mindre hoppas på. I det fortsatta reformarbete, som kan återstå innan vi nått slutmålet, har riksorganisationen sin givna plats som en intresseorganisation för landets pensionärer. Vi kan dock i denna berättelse inte undgå att uttala vår mycket stora tacksamhet och tillfredsställelse över de stora, betydelsefulla förbättringar, som har skett och väntas komma att ske.”

Bostadstillägg, pensionstillskott och hustrutillägg.

År 1961 gjorde PRO en landsomfattande undersökning beträffande de kommunala bostadstilläggs storlek i landets samtliga kommuner. Så snart utredningen redovisats ”Pensionen och kommunen” reagerade kommunerna snabbt och höjde bostadstilläggen.

Ett antal frågor på pensionsområdet väntade dock fortfarande på en lösning. I december 1962 tillsattes en ny utredning, Pensionsförsäkringskommittén. Kommittén skulle framför allt arbeta med frågor som rörde yngre pensionärer, förtidspensionärer med partiell pension, frånskildas pensionsrätt, pensioner till änklings och utlänningars rätt till pension.

I en skrivelse till regeringen, som redovisas i verksamhetsberättelsen för kongressperioden 1965 till 1968, menar PRO att den framtida pensionärens ställning måste bli sådan att den är ekonomiskt självständig och liksom andra grupper i samhället får möjlighet att välja varor och tjänster den anser sig i behov av. Därför var det nödvändigt att grundpensionen höjdes mera än vad som skett.

Pensionsförsäkringskommittén överlämnade en rad betänkanden. Bland dessa kan nämnas betänkandet med förslag till pensionstillskott som kom i maj 1968. Enligt detta skulle folkpensionerna höjas med ett pensionstillskott som skulle utbetalas till personer med låg eller ingen ATP. Första året skulle tillskottet uppgå till 3 procent och därefter öka med ytterligare 3 procent varje år under en tioårsperiod till dess att 30 procent uppnåts. Därutöver föreslogs en uppmjukning av reglerna om inkomstprövningen vid hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg.

I sitt remissyttrande över kommitténs betänkande tillstyrkte PRO förslagen under förutsättning att förslagen genomfördes i snabbare takt och att bostadstilläggen utformades så att de täckte en godtagbar bostadsstandard för pensionärerna.

Samtidigt infördes också möjligheter till förtida respektive uppskjutet uttag av ålderspension. Pensionen kunde tas ut tidigast från 63 års ålder. Tog man ut pensionen före den dåvarande pensionsåldern 67 år innebar detta reducerad pension. På samma sätt blev pensionsbeloppet högre om man väntade med att ta ut sin pension.

Vid remissbehandlingen av förslaget var PRO positivt till möjligheterna att kunna välja pensionsålder och också att kunna trappa ner sitt förvärvsarbete. Förtidspensionerna skulle utgöra en viktig del av pensionssystemet just för att göra det möjligt med rörlig pensionsålder. Man var också bestämd på kravet att de nya reglerna skulle bygga på lagstiftning. På så sätt skulle lösningen bli så lik ATP-systemet som möjligt.

5. Besparingstider.

Förändringar i beräkning av basbeloppet.

En proposition med förslag till besparingar i statsverksamheten i oktober 1980 handlade till en betydande del om en omläggning av beräkningen av basbeloppet. Enligt propositionen skulle indirekta skatter, tullar och avgifter bortses från vid beräkningen av basbeloppet, och i stället skulle tillägg göras för subventioner. Dessutom skulle energiprisernas inverkan på det allmänna prisläget bortses från. Besparingarna motiverades inte bara av den kris som rådde beträffande energiprisernas utveckling utan också gällande problem förknippade med pensionssystemets konstruktion. Besparingsåtgärder som regeringen vidtog för att exempelvis höja moms eller punktskatter drabbade inte pensionärerna i samma utsträckning som löntagare eftersom sådana höjningar kompenenserades med höjt basbelopp.

Den borgerliga regeringens strategi blev att dels försöka spela ut pensionärer och löntagare mot varandra och dels att ställa välbeställda pensionärer mot dem med låga pensioner. Socialminister Karin Söder var dessutom tydlig med ett annat skäl till besparingarna på pensionsområdet, nämligen att det ingick i en politik där grundtryggheten i pensionssystemet skulle förbättras och de allmänna tilläggs pensionernas betydelse skulle minska.

Oppositionens var inte sen att angripa den stora orättvisa som förslaget ansågs innebära gentemot pensionärerna, den generation som genom sitt arbete lagt grunden för landets ekonomiska välbefinnande. Även om regeringens proposition beslutades i riksdagen hade oppositionen lyckats synliggöra effekterna av regeringens politik. Inte minst PRO:s ordförande Lars Sandberg var mycket aktiv med debattartiklar och seminarier där han informerade om regeringens angrepp på pensionärernas standard. Hanteringen av pensionsfrågan hade med all säkerhet mycket stor betydelse vid riksdagsvalet 1982, som ju ledde till regimskifte.

Devalveringen 1982.

När den nyttillträdande socialdemokratiska regeringen tillträdde hösten 1982 genomfördes en kraftig devalvering av den svenska kronan som ett led i den nya regeringens ekonomiska politik. Devalvering påverkade pensionärernas ekonomi och regeringen var angelägen att diskutera effekterna av detta. Såväl dåvarande socialministern Sten Andersson som finansministern Kjell Olof Feldt tar upp situationen i sina memoarer.

Den tidigare regeringen hade förändrat sättet för beräkning av basbeloppet. Då basbeloppet var den väsentligaste delen av värdesäkringen av pensionerna ville den nya regeringen återställa värdesäkringen. Det nya sättet att beräkna basbeloppet innebar också att beloppet bara skulle räknas upp en gång om året i stället för varje gång som konsumentpriserna stigit med en viss procentsats. För att mildra effekterna av detta krävdes en engångskompensation.

Storleken på kompensationen skulle överläggas mellan regeringen och pensionärernas organisationer. Enligt Sten Andersson förklarade sig pensionärsorganisationerna, i det här fallet Pensionärernas riksorganisation, Svenska pensionärers riksförbund och Handikappförbundens central kommitté beredda att göra samma uppoffringar som löntagarna när det gällde effekterna av devalveringen.

Däremot var man inte ense om värdet av löntagarnas uppoffringar, storleken på devalveringseffekten och hur och när den skulle återbetalas. Efter "nattmanglingar", som Sten Andersson uttryckte det, slöts en överenskommelse om att en extra pensionshöjning skulle ske från och med 1983 för att kompensera för den ändrade beräkningen av basbeloppet. Däremot skulle arbetet med frågan om hur avräkningen av devalveringseffekten skulle ske fortsätta.

Kjell Olof Feldt var mycket upprörd över att Sten Andersson "förhandlade" med pensionärsorganisationerna. Uppdraget gällde bara "överläggning". Gränsdragningen mellan begreppen är naturligtvis inte helt lätt att göra.

Inför fastställandet av pensionerna 1984 bjöd regeringen in pensionärsorganisationerna till överläggningar men det gick inte att komma överens. Pensionärsorganisationerna hävdade att riksdagens beslut om full värdesäkring måste ligga fast och avsteg från värdesäkring för devalveringseffekten endast kunde gälla år 1984. Regeringen beslöt ändå att devalveringseffekten skulle bestämmas till fyra procent. I propositionen skrevs emellertid att hur snabbt pensionärerna skulle kunna kompenseras för devalveringseffekten var beroende av hur fort den ekonomiska krisen kunde avhjälpas. Nu kom regeringen på kollisionskurs med pensionärsorganisationerna. För att lösa situationen förde Sten Andersson informella samtal med PRO. PRO förklarade sig då villig att acceptera en kompromiss som gick ut på att kompensationen var avhängig av takten på löntagarnas reallönstegringar.

Överläggningsrätt.

Antalet pensionärer växte och pensionärernas andel av landets befolkning likaså. Allt större och viktigare blev därför frågan om hur pensionärernas medinflytande i samhället skulle förbättras. Generellt sett hade pensionärerna goda möjligheter att göra sig hörda via remissvar på förslag som lades fram av olika utredningar. Men pensionärerna var definitivt underrepresenterade i de beslutande organen i samhället. Detta trots att pensionärerna utgjorde en stor grupp i valmanskåren och att valdeltagandet var större hos pensionärerna än hos andra grupper.

Mot den här bakgrunden begärde PRO i en skrivelse till regeringen 1986 samtal för att närmare utforma en reell överläggningsrätt för pensionärsorganisationer. Som svar på detta tillsatte regeringen i mars 1987 en särskild utredare med uppgift att analysera formerna för pensionärernas inflytande och att redovisa förslag för hur dessa kunde utformas i framtiden.

Utredaren föreslog 1988 i sitt betänkande att en överläggningsrätt för pensionärsorganisationerna skulle införas på central nivå, men den fick inte ha sådan karaktär att den kom i konflikt med regeringsformens rätt för regeringen att styra riket.

I sitt remissvar ställde sig PRO bakom utredningens förslag om en avtalsreglerad överläggningsrätt på central nivå och ville dessutom ha motsvarande överläggningsrätt med statliga myndigheter.

Den lösning som sedan valdes för pensionärernas medinflytande blev att en särskild kommitté tillsattes inom ramen för kommittéväsendet, Pensionärskommittén. Kommittén tillkallades 1991. Dess arbete pågår fortfarande och ska fortsätta tills vidare. Kommittén sammanträder tre till fyra gånger om året och ordförande är en av ministrarna på Socialdepartementet.

PRO:s medlemstidning.

1987 övergick tidningen PRO-pensionären från att vara en tidning som såldes via prenumerationer och lösnummer till medlemstidning. Detta innebar att samtliga medlemmar i PRO fick tidningen hemskickad. Upplagan ökade naturligtvis väsentligt och tidningen fick ännu större betydelse som opinionsbildare.

Höjning av den övre hyresgränsen för bostadstillägg.

Från och med januari 1988 höjdes den övre hyresgränsen i bestämmelserna om kommunala bostadstillägg. I PRO:s verksamhetsberättelse för år 1986 beskrevs det som ett resultat av PRO:s strävanden att utjämna bostadstilläggen mellan olika kommuner. PRO:s kongress 1989 uttalade sig också för att ansvaret för bostadstilläggen skulle överföras från kommunerna till staten.



6. Mot ett nytt pensionssystem.

Pensionsberedningen.

Den första utredning på pensionsområdet där PRO var representerat var som tidigare nämnts 1984 års pensionsberedning. Utredningen hade till uppgift att göra en översyn av vissa frågor inom den allmänna pensionen. Slutbetänkandet, Allmän pension (SOU 1990:76), lämnades inte förrän i november 1990 och hade då mera karaktären av ett principbetänkande. Under utredningsarbetet lämnade man dock en hel rad delbetänkanden. I oktober 1986 kom Deltidspension (SOU 1986:47). Efterlevandepension (SOU 1987:55) kom i januari 1988 och under 1989 kom två betänkanden Undantagandepensionärernas ekonomi (SOU 1989:58) och Förtidspension och rörlig pensionsålder (SOU 1989:101).

PRO hade en egen representant i utredningen, Lars Sandberg. Han kunde kontinuerligt framföra sina synpunkter under utredningsarbetet. Han lämnade ett särskilt yttranden till slutbetänkandet där han förordade värdesäkring av pensionerna med hjälp av konsumentprisindex (KPI) och ett annat gällande de lägsta pensionerna. Sandberg ansåg att argumenten för att förstärka låga pensioner med pensionstillskott, bostadstillägg och extra skatteavdrag fortfarande var giltiga. Ett av de alternativ som pensionsberedningen hade arbetat med var nämligen att baka in dessa förstärkningar i en förstärkt grundpension.

Ny regering, nya reformer.

Under tiden som pensionsberedningens betänkande remissbehandlades hann det bli regimskifte i landet. Den nytillträdde socialförsäkringsministern Bo Könberg tog hand om remissvaren. Han bestämde sig snabbt för att arbeta vidare med en reformering av pensionssystemet.

Pensionsberedningen hade ju hållit på med sitt arbete i ganska många år. Könberg bedömde att detta berott på att för många ledamöter, sakkunniga och experter var inblandade, totalt 30 personer. Han valde att begränsa antalet personer som deltog i det fortsatta arbetet. Resultatet blev en arbetsgrupp med uppgift att utforma ett reformerat system för den allmänna pensionen.

Pensionsarbetsgruppen arbetade snabbt. I januari 1994 presenterades det färdiga förslaget som just hette Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20). Bakom förslagen i betänkandet stod samtliga partier förutom Vänsterpartiet och Ny demokrati.

Pensionsarbetsgruppens förslag remissbehandlades. Remisstiden blev emellertid relativt kort vilket kritiserades och svårigheten att på kort tid sätta sig in i förslagets detaljer påpekades.

Huvudprinciperna för det reformerade systemet mottogs dock positivt av remissinstanserna då många ställde sig bakom behovet av reformer. Det ansågs angeläget att ha en pensionsförsäkring som var mer robust mot ekonomiska och demografiska förändringar i samhället. PRO uttryckte sin tillfredsställelse över att grunden för pensionerna också i fortsättningen skulle vara ett offentligt och obligatoriskt system. PRO stödde också att pensionssystemet skulle förbli ett ekonomiskt skydd för personer med låga inkomster samtidigt som förmåner skulle ges baserade på pensionstagarens under sitt liv intjänade inkomster. Vad gällde pensionsnivåerna menade PRO att den obligatoriska pensionen skulle ligga kvar på den aktuella nivån. Avtalsreglerade och individuella pensioner skulle bara utgöra kompletteringar till denna.

PRO motsatte sig inslaget av premiereserver i pensionssystemet. Förslaget om att pensions-

systemet skulle finansieras via en ålderspensionsavgift på 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten tillstyrktes uttryckligen av PRO. En avgift av den storleken krävdes för att få en tillfredsställande nivå på ålderspensionen. PRO var vidare positiv till att pensionsrättigheter skulle kunna tjänas in från 16 års ålder och uppåt utan någon övre åldersgräns. Likaså var man positiv till att inkomsten måste uppgå till 25 procent av basbeloppet för att vara pensionsgrundande.

När det gällde pensionsrättigheter för personer som uppburit olika typer av socialförsäkringsersättningar, ansåg PRO att den bakomliggande inkomsten och inte ersättningens storlek skulle vara pensionsgrundande. PRO gillade också förslaget till pensionsrätt för studier och att ge pensionsrätt till den som varit hemma och vårdat små barn eller gjort militärtjänstgöring. PRO tillstyrkte att privata pensioner skulle inräknas i giftorättsgodset i samband med bodelning.

Däremot var PRO direkt avvisande när det gällde förslaget till pris- och följsamhetsindexering av pensionerna och menade att den omständigheten att pensionerna garanterades en viss köpkraft var en garanti för pensionärerna livet ut. En värdesäkring via prisindexering förordades därför bestämt och att en sådan indexering också borde gälla för bostadstilläggen. PRO värnade också om pensionerna för de sämst ställda pensionärerna och även de särskilda folkpensionsförmånerna. PRO var dessutom positivt till den föreslagna övergångsregleringen. När det gällde diskussionerna om en höjd pensionsålder uttryckte PRO tveksamhet eftersom man menade att möjligheterna för äldre att förvärvsarbeta var så ojämnt fördelad på arbetsmarknaden.

Förslaget till förändringar i pensionssystemet innehöll inga förslag vad gällde förtidspensionerna. PRO var kritiskt till detta och menade att pensionsarbetsgruppen därmed inte löst sin uppgift enligt direktiven.

Slutligen innehöll betänkandet förslag beträffande finansieringen av det reformerade pensionssystemet. PRO hävdade att pensionsavgifter borde tas ut på hela inkomsten utan begränsningar och avvisade förslaget att dela upp avgiften i en arbetsgivarandel och en egenavgift.

Överenskommelsen implementeras.

Riksdagen fattade beslut om riktlinjer för det reformerade pensionssystemet 1994 i enlighet med regeringens proposition. Lagen om inkomstgrundande ålderspension beslutades 1998 och de första pensionerna enligt det nya systemet började betalas ut 2001.

Pensionsarbetsgruppens arbete var avslutat i och med att betänkandet Reformerat pensionssystem avlämnades. Detta innebar dock inte att arbetet med pensionsreformen var över. Nu skulle reformen genomföras. De fem partier som stod bakom pensionsöverenskommelsen fortsatte sitt arbete tillsammans i Genomförandegruppen (sedemera Pensionsgruppen). Uppgiften för gruppen var nu att genomföra och vårda överenskommelsen men samtidigt innebar detta ett problem. Gruppen var sluten och insyn i verksamheten för politiker och organisationer gavs först sedan gruppen enats kring ett beslut. Dessutom överlämnades alla frågor av betydelse inom pensionsområdet till gruppen och hamnade på så sätt utanför den vanliga politiska processen. PRO har hela tiden varit kritisk till denna slutenhet.

Det nya pensionssystemet var ett resultat av en parlamentariskt sett unik överenskommelse över den politiska blockgränsen. Uppgårelsen innebar ett slags garanti för att det nya systemet skulle kunna överleva ett regimskifte. En komplikation var och är fortfarande det faktum att alla de fem partier som ingick överenskommelsen måste vara överens om eventuella förändringar i systemet. En typ av vetorätt skapades alltså. En intressant fråga att ställa

sig är därmed om något av de partier som ingått överenskommelsen skulle lämna riksdagen. Finns då vetorätten kvar för det partiet?

Reformarbetet fortsatte emellertid, men möjligheterna för PRO och andra organisationer att framföra sina synpunkter på olika förändringar blev alltmer begränsade. Därför hade vetorätten extra stor betydelse när det gäller förändringar i systemet. PRO hade vant sig vid att ha goda kontakter med olika regeringar där det fanns möjlighet att framföra sina åsikter. Den nya situationen var helt annorlunda. Det har heller knappast hänt att representanter för PRO eller de andra pensionärsorganisationerna har blivit kallade till Pensionsgruppens sammanträden. Påverkansmöjligheterna är alltså starkt begränsade. I beslutet om införandet av ett reformerat pensionssystem ingick, som beskrivits, regler om följsamhetsindexering som värdesäkring av pensionerna. Pensionsavgiftens storlek skulle vara oförändrad över åren. För att detta inte skulle medföra alltför stora påfrestningar på systemets finanser skulle pensionsutbetalningarna justeras med följsamhet mot inkomstutvecklingen reducerad med en norm som fastställdes till 1,6 procent. PRO hade vid remissbehandlingen av pensionsförslaget motsatt sig detta till förmån för en prisindexering. Effekterna av sättet att beräkna följsamhetsindexeringen skulle komma att visa sig.

Bromsen introduceras.

En annan komponent i det nya pensionssystemet, som tillkom senare, var den automatiska balanseringen, den så kallade Bromsen. Det var en åtgärd för att stärka systemets finansiella hållbarhet. När frågan behandlades i riksdagens socialförsäkringsutskott uttrycktes där att bromsen bara skulle utlösas i mycket speciella situationer, huvudsakligen i perioder med ovanligt hög utvandring eller låg nativitet. Med dessa försäkringar accepterade pensionärsorganisationerna att bromsen infördes.

Förtidpensionerna flyttas till sjukförsäkringssystemet.

Ytterligare en fråga som skulle komma att påverka den framtida debatten kring pensionerna var den överföring som skedde av medel från AP-fonderna till statsbudgeten åren 1999 till 2001. Det reformerade pensionssystemet innebar att förtidspensionerna fördes över från pensionsförsäkringen till sjukförsäkringssystemet, som ju staten hade ansvaret för.

I AP-fonderna fanns ett betydande kapital som utgjorde ackumulerade avgiftsöverskott och en del av detta överskott kom från förtidspensionsförsäkringen. Mot den bakgrunden var det rimligt att medel från AP-fonderna fördes över till statsbudgeten. Det belopp som överfördes uppgick till cirka 258 miljarder kronor, ytterligare medel förväntades att föras över senare.

Utvärdering av det nya pensionssystemet.

Det var nu upp till det nya systemet att bevisa om det levde upp till de höga förväntningar som ställts. Från PRO:s sida bedömdes det angeläget att en uppföljning och utvärdering borde ske. PRO:s dåvarande ordförande Curt Persson tog därför initiativet till en arbetsgrupp som skulle ta sig an ett sådant uppdrag. Övriga rikstäckande pensionärsorganisationer inbjöds att delta och samtliga tackade ja. Organisationerna var överens om att det skulle vara en styrka för utvärderingen om alla pensionärsorganisationer stod bakom.

På så sätt tillkom den gemensamma arbetsgrupp som så småningom kom att kallas D5-gruppen. I gruppen ingick en representant från vardera PRO, Riksförbundet Pensionärs-gemenskap (RPG), Svenska kommunalpensionärernas förbund (SKPF), Sveriges pensionärs-

förbund (SPF) och Sveriges pensionärers riksförbund (SPRF). I en skrift "Pensionssystemet, blev det som tänkt? Vad behöver göras?", som var klar i mars 2011, redovisade gruppen sina iakttagelser och förslag till åtgärder.

Utgångspunkten för uppföljningen och utvärderingen var de uttalanden som gjorts i direktiven för Pensionsarbetsgruppen med mera.

Avsikten med det reformerade pensionssystemet hade ju varit att skapa ett ekonomiskt stabilt system som samtidigt gav trygghet för pensionärerna. Det skulle alltså finnas ett tydligt samband mellan intjänade rättigheter och utbetalade förmåner. Varje intjänad krona skulle ha betydelse för den framtida pensionen. Pensionssystemet skulle vara autonomt, frikopplat från statsbudgeten. Följsamhetsindexering och automatisk balansering av utbetalningarna skulle garantera den ekonomiska stabiliteten.

D5-gruppens granskning omfattade i huvudsak fem områden. Dessa områden var den årliga pensionsomräkningen, pensionernas storlek, finansieringen, AP-fonden och dess roll samt premiepensionssystemet.

Förslag i D5-gruppens rapport.

D5-gruppens granskning syftade till, som titeln på rapporten angav, att pröva om det nya pensionssystemet levde upp till vad som utlovats. Den uppföljning och utvärdering av nya reformer som normalt sker hade i det här väldigt viktiga fallet inte gjorts. I den mån någon sådan uppföljning skett inom ramen för Genomförandegruppen eller Pensionsgruppen var detta okänt på grund av den slutenhet som präglat arbetet i de båda grupperna.

En allvarlig upptäckt som gjordes vid granskningen var att systemet uppenbart är underfinansierat. Pensionsavgiften hade sänkts för att det skulle bli möjligt att införa premiepensionen. Detta medförde att de avgifter som betalades in till inkomstpensionen blev otillräckliga för att behålla den följsamhet till löntagarnas inkomster som avsetts. Därför måste inkomsterna till pensionssystemet förstärkas.

När den automatiska balanseringen, Bromsen, infördes angavs att denna bara skulle kunna aktiveras i mycket speciella situationer. Bromsen är tänkt att vara en tillfällig broms av indexuppräknings av pensionerna under tider då landets ekonomi är så dålig att skulden i pensionssystemet är större än inkomsterna. Det skulle, som tidigare nämnts, kunna inträffa vid mycket låg nativitet eller stor utflyttning från landet. Inget av de kraven hade uppfyllts när Bromsen första gången användes år 2010. Sedan dess har Bromsen slagit till vid ytterligare två tillfällen under den senaste femårsperioden och har till och med lett till sänkt pension.

Det är sättet att beräkna pensionssystemets tillgångar och utgifter på som är omtvistat. AP-fondernas roll är särskilt problematisk. Deras värde anges till marknadsvärdet vid senaste årsskifte. Tillfälliga nedgångar i värdet på tillgångarna påverkar de pensioner som betalas ut även om det sänkta värdet beror på förändringar upp eller ned av kursvärdet på aktier. Variationerna ger ökad osäkerhet för pensionärerna kring sin ekonomi från år till år. Bromsen måste därför bort.

För att förstärka finansieringen av pensionerna bör de pensionsavgifter som avser inkomster över "taket" i systemet och alltså inte ger några pensionsrättigheter tillföras pensionssystemet. Avgifterna har samlats in under beteckningen pensionsavgifter och bör därför naturligen användas till det.

Premiepensionen är en udda företeelse i ett allmänt pensionssystem och hur mycket sådan pension den enskilde pensionären får är helt beroende av hur respektive fondförvaltare lyckas med sin förvaltning. Antalet fonder är alldeles för stort och avgifterna varierar alldeles för mycket och det är praktiskt taget omöjligt för den enskilde att avgöra vilka fonder han eller

hon ska välja. Avkastningen på de medel som finns placerade i olika fonder har varit låg och likaså har intresset för att välja fonder varit mycket lågt. Slutsatsen blir att premiepensionen bör tas bort och framtida avgifter tillföras inkomstpensionssystemet.

Slutligen utmynnar D5-gruppens rapport i ett krav på att en översyn av pensionssystemet bör tillsättas. Pensionärsorganisationerna bör vara representerade i en sådan utredning eller i vart fall i en referensgrupp till utredningen.

Pensionärsorganisationernas rapport överlämnades till regeringen och till riksdagens socialförsäkringsutskott i mars 2011

Vad hände sedan?

Förslagen i D5-gruppens rapport uppmärksammades av Pensionsgruppen och en rad åtgärder vidtogs. Trots att det var PRO och de övriga pensionärsorganisationerna som pekade på en rad områden där det nya pensionssystemet inte fungerade som det var tänkt nämndes aldrig D5 som avsändare av kritiken.

Pensionsåldern.

Den 14 april 2011 beslutade regeringen om direktiv för en särskild utredare som skulle göra en översyn av "Pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter till ett längre arbetsliv". Anledningen var egentligen den demografiska utvecklingen i landet. En åldrande befolkning skulle enligt direktiven medföra större påfrestningar på finansieringen av pensionssystemet. Oförändrad pensionsålder förväntades leda till sänkta pensionsnivåer i framtiden, då pensionsavgifterna inte var tillräckligt stora för att kunna ge de pensionsnivåer som angavs i principbeslutet från 1994. Lösningen var antingen höjd pensionsålder eller att befolkningen började arbeta tidigare i livet. I vart fall behövdes fler arbetade timmar.

Utredningen, som fick namnet Pensionsåldersutredningen, lämnade sitt slutbetänkande "Åtgärder för ett längre arbetsliv" (SOU 2013:25). I betänkandet föreslogs att flera åldersgränser i de försäkringssystem skulle höjas för att öka sysselsättningen bland äldre. Det skulle resultera i pensioner som var tillräckligt höga och värdesäkra på lång sikt samt stärkta offentliga finanser. Utredningens beräkningar visade att de flesta skulle tjäna på om förslagen genomfördes men eventuellt skulle några personer med låg inkomst och svag anknytning till arbetsmarknaden kunna förlora på förslagen.

PRO var inte avvisande i sitt remissvar men tog, liksom utredningen, upp farhågan med ökade inkomstklyftor. Även om utredningen räknade med att förslagen skulle leda till högre inkomster för de genomsnittliga hushållen fanns risken att de med de lägsta inkomsterna hamnade på efterkälken eftersom de hade sämre möjligheter att arbeta längre. Skillnader i livslängd mellan låginkomsttagare och lågutbildade jämfört med höginkomsttagare och högutbildade påpekades också.

PRO pekade också på att arbetsmiljön måste förbättras för att ge möjligheter att fortsätta arbeta även för personer med fysiskt eller psykiskt påfrestande yrken.

PRO:s dåvarande ordförande Curt Persson skrev ett inlägg i debatten i tidningen Arbetsvärlden 7 november 2014:

"Men att enbart tala om höjd pensionsålder som alternativ för att säkra välfärden i framtiden är enligt min mening felaktigt och provocerande eftersom diskussionen är så förenklad. Frågan om hållbar välfärd och ett robust pensionssystem är mycket mer komplicerad än så. Vi vet att i dag finns stora grupper, inte minst kvinnor i vårdsektorn, som inte ens orkar arbeta till dess att de fyller 60 år på grund av alltför slitsamma arbeten. En förbättring av

arbetsmiljön är utomordentligt viktig för att minska antalet personer som slås ut och tvingas att avsluta sitt arbetsliv i förtid och därmed riskerar att få en låg pension.”

Bromsen utvärderas.

Den automatiska balanseringen var uppenbarligen ett besvärligt inslag i det nya pensions-systemet, inte minst politiskt. Det var svårt att förklara för allmänheten varför pensionerna skulle hållas nere på grund av en teoretisk beräkning av pensionssystemets tillgångar och skulder, en beräkning som till stor del byggde på mer eller mindre osäkra prognoser över den framtida utvecklingen av arbetsmarknaden och pensionerna. Detta ledde till en rad åtgärder

Ganska omedelbart efter pensionärsorganisationernas rapport gav regeringen i juni 2011 Pensionsmyndigheten i uppdrag att utvärdera reglerna för beräkning av inkomstindex. I strävan att komma till rätta med effekterna av Bromsen som D5-gruppen blottlagt initierades utredningarna Utvärdering av vissa beräkningsregler i ålderspensionssystemet (2012), Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet (2013) och Kompletterande analys av inkomstindex utformning (2013).

Pensionsgruppen träffade därefter i mars 2014 en överenskommelse om ändrade regler för beräkning av inkomstindex samt regler för ett utjämnat balanstal. Denna överenskommelse ledde till att en arbetsgrupp med representanter för Socialdepartementet och Finansdepartementet tillsattes för att arbeta vidare med förslagen. Arbetsgruppen var klara med sitt förslag i januari 2015.

I sin rapport ”En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionen” (Ds 2015:6) konstaterades det att sedan ett par år ”varit uppenbart att pensionsutvecklingen, indexeringen av pensionerna, under en pågående balanseringsperiod ger vissa egenskaper som inte är optimala. Inte på så sätt att den finansiella stabiliteten hotas utan genom att systemet på kort sikt och under vissa förhållanden riskerar att reagera med en viss fördröjning eller reagera onödigt kraftigt.”

Rapporten innehöll två huvudförslag. Det första avsåg ett dämpat balanstal. Enligt arbetsgruppen hade pensionsutvecklingen under den då pågående balanseringsperioden varit påtagligt ojämn och de årliga förändringarna av pensionerna hade växlat mellan förhållandevis kraftiga upp- och nedgångar. Den dämpade balanseringen skulle göra att det tog längre tid att åtgärda uppkomna underskott i systemet, men det skulle också ta längre tid innan pensionärerna skulle få ta del av ett överskott. Totalt sett avsåg metoden att minska skillnaderna i pensionerna från år till år.

Det andra förslaget avsåg ett aktuellare och enklare inkomstindex. Avsikten var att få en jämnare utveckling utan onödig variation. En brist blev dock den ganska stora eftersläpningen i systemet. Ingen justering skulle ske för förändringar i konsumentprisindex, KPI.

AP-fonderna skärskådas.

I pensionärsorganisationernas gemensamma rapport föreslogs en möjlighet att rationalisera förvaltningen och därmed minska kostnaderna för AP-fonderna. Rapporten som publicerats av expertgruppen för studier i offentlig förvaltning (ESO) ”Fyra dyra fonder” ESO 2009:4 hänvisades till. I förarbetena till den existerande konstruktionen av AP-fonderna hade angetts fyra olika skäl till varför det fanns fyra fonder med likartat uppdrag. Det första skälet var att minska marknadseffekter som begränsar förvaltningen och stör marknaden. Risken för en sådan effekt ansågs inte längre giltig på grund av att marknaderna utvecklats, nya

finansiella instrument tillkommit och investeringsstrategierna förändrats. Det andra skälet var att riskerna i samband med förvaltningen skulle spridas. Erfarenheten visade dock att konkurrensen i stället hade gett likformighet och flockbeteende vilket snarare ökat riskerna i systemet. Det tredje skälet syftade till att skapa konkurrens som skulle leda till en press på kostnaderna och förbättra fondernas resultat, men om några sådana effekter fanns bedömdes dessa som marginella i jämförelse med de stordriftsfördelar som skulle kunna uppnås med en mer sammanhållen förvaltning. Det fjärde skälet var att begränsa möjligheterna till statligt inflytande över förvaltningen. Sådant inflytande kunde begränsas något med en uppdelning i olika fonder.

Pensionärsorganisationerna tog fasta på slutsatserna i ESO-rapporten och förordade därför en mera sammanhållen fondförvaltning. Dessutom önskades att en kortfattad årsberättelse för det reformerade pensionssystemet inklusive AP-fonden skulle hållas tillgänglig för allmänheten.

Oenighet om hur avkastningen säkras.

Den 29 september 2011 tillsattes en utredning om AP-fonderna, Buffertkapitalutredningen. I direktiven angavs att förvaltningen av AP-fonderna skulle effektiviseras. Antalet fonder skulle vara minst tre och utredningen lämnade i sitt betänkande förslag som låg inom ramen för vad direktiven begärde.

Det ovanliga inträffade dock att utredaren samtidigt presenterade ett alternativt förslag som han och majoriteten av de sakkunniga ställde sig bakom. De menade att riktmärket om tre fonder inte var vetenskapligt underbyggt och ej heller byggde på andra erfarenheter om hur effektiv pensionsförvaltning ska bedrivas. Den bästa hanteringen av pensionsmedlen kunde bara ske genom en sammanhållen fond.

Förslagen i Buffertkapitalutredningen ledde inte till lagstiftning. Efter en överenskommelse om AP-fondernas framtida organisation och placeringsregler i mars 2014 tillsattes en ny utredning. Denna resulterade i en departementsskrivelse "Nya regler för AP-fonderna" (Ds 2015:34), som innehöll nya regler för hur fondernas kapital skulle placeras. Skärpta regler föreslogs med krav på att fonderna skulle göra ansvarsfulla investeringar och vara ansvarsfulla ägare. Särskild vikt skulle fästas vid hur en hållbar utveckling kunde åstadkommas utan att en princip om aktsamhet vid investeringarna åsidosattes. De fem buffertfonderna första – fjärde samt sjätte AP-fonden skulle bantas till tre och förvalta var sin AP-fond. En ny huvudman kallad AP-fondsämnden skulle etableras med uppgift att fastställa gemensamma avkastningsmål för fonderna. För att kunna utvärdera förvaltningen av kapitalet skulle en särskild referensportfölj tas fram.

Pensionsgruppen ställde sig bakom förslagen i departementsskrivelsen och den sändes ut på remiss, men det uppseendeväckande hände att AP-fonderna drev en gemensam kampanj för att stoppa förslaget och man använde dessutom respektive fonds medel för att finansiera kampanjen. Vidare bytte en av pensionärsorganisationerna, SPF Seniorerna, uppfattning och ansåg numera att AP-fonderna fungerade väl och inte borde utsättas för politisk klåfingrighet. Detta medförde att man i sitt remissvar var negativ till en reformering. Därmed var uppfattningen bland pensionärsorganisationerna delad. Centerpartiet och Liberalerna i Pensionsgruppen bytte också uppfattning och beslöt sig för att säga nej till reformen. Förslaget föll alltså eftersom det krävs enighet i pensionsgruppen för att genomföra förändringar.

Premiepensionen.

PRO ställde sig, som beskrivits tidigare, redan från början avvisande till ett premiepensions-system. I den gemensamma rapporten från pensionärsorganisationerna återupprepades den kritiken.

Utän att ange var impulsen kommit ifrån initierade Pensionsgruppen en analys av premiepensionen och dess effekter. I förordet till den departementsskrivelse "Vägval för premiepensionen" (Ds 2013:35) som blev resultatet av analysen ställs frågorna: Blev det som tänkt? Finns det skäl att tänka om?

Utredaren konstaterade att premiepensionen lanserats under en hausseartad stämning på kapitalmarknaden samt att utvecklingen på marknaden under åren hade blivit svagare än förväntningarna. Trots detta ansåg utredaren att det fanns ett värde i att ha en fonderad del av den allmänna pensionen men ifrågasatte om konstruktionen var optimal. Som det nu var fanns det problem på framför allt tre områden:

Det stora antalet placeringsalternativ, över 800 stycken, medförde vitt skilda förvaltningsresultat. Avkastningen på kapitalet hade sedan premiepensionens införande varierat mellan minus 8 procent och plus 17 procent per år. Detta medförde naturligtvis stora skillnader i förväntad pension jämfört med det insatta kapitalet. Forskningen visade att svaga grupper i samhället har större svårigheter att fatta bra placeringsbeslut och tenderar att i högre utsträckning göra olika typer av misstag vid sina val av fonder.

Ett annat problem var att det stora utbudet av fonder medförde stora kostnader för information till den enskilde med risk för systematiskt dåligt utfall för vissa grupper. En växande marknad för placeringsrådgivare uppstod och kostnaden för att anlita sådana rådgivare var ofta stor och de fonder som rekommenderades hade så dyra förvaltningsavgifter att utfallet för pensionsspararna blev dåligt.

Det tredje problemet som utredaren pekade på var att kostnaderna för premiepensions-systemet bedömdes vara alltför höga, vilket berodde på förvaltningsavgifter och transaktionskostnader i form av courtage. De senare hade dock reducerats i och med att stopp för massfondbyten införts.

Förslag på förändring.

Utredaren presenterade inga förslag men redovisade tre alternativ för framtida vägval.

Det första alternativet innebar ett i princip oförändrat antal fonder. För att mildra de negativa effekter som analysen konstaterat, tänkte man sig dels bekräftelseval, det vill säga att pensionsspararen skulle tvingas ompröva sina fondval efter viss tid, dels att icke-valsalternativet tydligare skulle lyftas fram som ett bra alternativ.

Alternativ två innebar en kraftig begränsning av antalet fonder. Högst tio valbara statligt förvaltade fonder med olika profil vad gällde risk och investeringsslag skulle finnas.

Departementsskrivelsen innehöll också ett tredje alternativ där fondtorget, det stora antalet valbara fonder, skulle ersättas med en gemensam fond. Förslaget stötte på hårt motstånd bland olika fondförvaltare och det gick till och med så långt att utredarens objektivitet ifrågasattes. Pensionsgruppen tog uppenbart till sig av kritiken och en ny utredning tillsattes i juli 2014. Utredningen lämnade sitt betänkande "Fokus premiepension" till regeringen i september 2016.

Utredningen tog sin utgångspunkt i departementsskrivelsen som kallades Vägvals-promemorian. Åtgärderna skulle rymmas inom ramen för det befintliga systemet med stor valfrihet och öka sannolikheten för att flera pensionssparare fick ett bättre utfall för sin

premiepension. Framför allt skulle spridningen av utfallet minskas. Utredningens huvudförslag gick ut på att valrutinerna för såväl nya som gamla pensionssparare skulle ändras och avsevärt förenklas. Informationen från myndigheten skulle också förtydligas.

Nya pensionssparare, som enligt tillgänglig statistik i mycket liten omfattning gjorde egna val av fonder, föreslogs få sina pensionsrätter direkt placerade i en förvaltningsmodell som kallades Förvalsalternativet och förvaltades av den sjunde AP-fonden. Vart sjunde år skulle pensionsspararna få göra en utvärdering av sina val och ta ställning till om de ville behålla sina fonder eller byta ut dem. Bedömningen gjordes att utvärderingen skulle medföra att en betydande del av kapitalet flyttas över från fonderna inom förvaltningsmodellen Egen portfölj till Förvalsalternativet.

Frågan ännu ej avgjord.

Utredningens förslag är när detta skrivs ute på remiss och remisstiden går ut i februari 2017. Fondbolagens förening har dock redan uttryckt sitt missnöje. De är oroliga för att utvärderingsvalen ska leda till att premiepensionssystemet självdör eftersom det inte kommer att finnas några aktiva sparare kvar. De tycker att utredningen i stället borde ha koncentrerat sig på att underlätta för pensionsspararna att göra sina val och föreslå åtgärder mot de fondbolag som inte sköter sig.

PRO:s ordförande Christina Tallberg har också uttalat kritik mot utredningen. Den kritiken baseras på PRO:s tidigare ställningstaganden när det gäller premiepensionen. Utredningen borde tittat på konsekvenserna av att premiepensionssystemet stängs för nya avgifter och i stället överföra dessa till inkomstpensionssystemet. Ett antal oseriösa fondbörvaltare har också avslöjats under senare tid, vilket givetvis förstärkt kritiken mot systemet.

Tilläggs kan att LO i sin rapport "Vad krävs för en hållbar pension?" noterat att de farhågor som framfördes i samband med införandet av premiepensionen har besannats. Det är enligt LO:s uppfattning inte rimligt att utfallet blir så olika för pensionärerna beroende på hur den enskilde lyckats i premiepensionslotteriet. LO anser därför att premiepensionen ska avvecklas och har alltså ställt sig bakom PRO och övriga pensionsorganisationer i den här frågan.

Frågan om premiepensionernas framtid är alltså långt ifrån avgjord. PRO:s och pensionsorganisationernas kritik har som framgått ovan lett till en rad utredningar och överväganden från Pensionsgruppen. Uppenbart är att premiepensionssystemet inte blivit som det var tänkt.

Kvinnors pensioner.

PRO påvisade i rapporten "Fattigdomsfällan-så drabbar pensionssystemet många kvinnor" från år 2014 hur pensionssystemet slår mot dem med de lägsta pensionerna. När rapporten skrevs fanns det 205 000 pensionärer med en disponibel inkomst lägre än 60 procent av medianinkomsten som är EU:s gräns för låg ekonomisk standard eller relativ fattigdom. Senare siffror visar att antalet har ökat ytterligare. Omkring 70 procent av dem med inkomster under EU:s fattigdomsgräns är kvinnor.

PRO ansåg att dessa siffror var uppseendeväckande och beslöt att arbeta vidare med frågan. En särskild projektgrupp tillsattes och gruppen presenterade sina resultat i samband med ett seminarium på den årligen återkommande Gysinge-akademien i oktober 2015.

I rapporten kartlades och beskrevs orsakerna till äldrefattigdom och varför kvinnor

drabbas av detta i så stor utsträckning. Konsekvenserna av fattigdom analyserades också. Rapporten innehöll också ett antal förslag till åtgärder för att komma till rätta med problemen. På pensionsområdet handlade det bland annat om en samlad översyn och utvärdering av pensionssystemet. Den automatiska balanseringen, Bromsen, i pensionssystemet måste tas bort. Även premiepensionssystemet föreslogs tas bort och avgifterna föras över till inkomst-pensionssystemet. Pensionsavgifter över intjänandetaket skulle tillföras pensionssystemet. Garantipensionens basnivå föreslogs förstärkas, vara lika för alla och värdesäkras via inkomstbasbeloppet. Och inte minst: Ingen pensionär ska ha en inkomst under EU:s fattigdomsgräns.

Jämställdarbetet på gång.

I juni 2016 presenterade även Pensionsgruppen en antologi där en granskning av pensionerna och pensionssystemet ur ett jämställdhetsperspektiv gjorts.

Inledningsvis konstaterades i antologin att det jämställda pensionssystemet inte ger jämställda pensioner. Pensionen beräknas ju på livsinkomsten. Den blir en spegling av förhållandena på arbetsmarknaden och eftersom arbetslivet inte är jämställt blir heller inte pensionerna jämställda. Den dagen vi har ett jämställt arbetsliv blir pensionerna också jämställda. Men även om arbetslivet skulle bli jämställt dröjer det åtskilliga decennier innan pensionerna blir jämställda. Det finns därför anledning att undersöka vad som kan göras i det kortare perspektivet för att förbättra jämställdheten på pensionsområdet.

PRO-rapporterna har avgjort haft betydelse för att väcka Pensionsgruppens intresse för att utreda mera jämställda pensioner. I början på december 2016 skrev PRO:s ordförande Christina Tallberg en debattartikel i Aftonbladet där hon pekade på att det bara är staten som tjänar på det nuvarande pensionssystemet. Det andra viktiga kravet på ett pensionssystem, nämligen att ge ekonomisk trygghet åt de som är beroende av pensionerna, har glömts bort. Fler och fler äldre riskerar att hamna under EU:s fattigdomsgräns. Något måste göras ansåg hon och anvisade fem steg mot ett bättre pensionssystem.

- Höjt bostadstillägg som täcker upp till 100 procent av en bostadskostnad upp till 7000 kronor per månad.
- Bättre uppräknings av pensionerna genom en halvering av den så kallade Normen i pensionssystemet. Garantipensionen måste följa inkomstutvecklingen.
- Slopa Bromsen i pensionssystemet.
- Omfördela arvsvinsterna till de pensionärer som har lägst pension.
- Förändra pensionssystemet så att alla får ett grundskydd (på en högre nivå) och att en inkomstrelaterad pension läggs ovanpå detta.

Svaret lät inte vänta på sig. Redan en vecka senare uttalade sig statsministern i tidningen. Han konstaterade att pensionerna är ojämlika och måste därför ses över. Regeringen ska därför tillsätta en utredning med uppgift att komma till rätta med detta.

Hur syns resultatet av PRO:s aktiviteter på pensionsområdet?

Under de 75 år som gått har PRO på olika sätt agerat i samhällsdebatten. På så sätt har olika frågor kunnat aktualiseras ur ett pensionärsperspektiv. Efter hand har pensionärernas röster blivit starkare. Till en början var PRO hänvisat till att framföra sina synpunkter via olika former av opinionsbildning. Då var det viktigt vilken typ av relationer som fanns mellan företrädare för PRO och beslutsfattare på olika nivåer. Att den aktiva opinionsbildningen haft betydelse är dock uppenbart.

Det är inte alltid lätt att direkt avläsa om PRO:s aktiviteter och initiativ lett till önskvärda förändringar och förbättringar på pensionsområdet. I det gamla sättet att skriva propositioner, det vill säga förslag från regeringen till riksdagen angavs inte hur olika remissinstanser yttrat sig i samband med att förslagen remissbehandlats. Därför måste det ses vilka synpunkter som framförts och sedan avgöra om de fått något gehör hos regeringen.

Under ett antal år presenterade PRO i de årliga verksamhetsberättelserna sina krav på olika områden som hade betydelse för landets pensionärer. Året därpå redovisades sedan vad som hänt med de olika kraven och i vilken mån de uppfyllts. På så sätt fanns en möjlighet för PRO:s medlemmar att själva få en uppfattning i vilken omfattning organisationens arbete gav resultat. Numera anges i propositionerna både synpunkter som lämnats under beredningen av ett förslag och exempelvis vilken myndighet som lämnat synpunkten. Det blir då lättare att se i vilken omfattning exempelvis PRO fått gehör för sina synpunkter.

Olika regeringar har lyssnat eller mer eller mindre tvingats lyssna till vad pensionärerna haft att säga i frågor som varit av särskilt intresse för pensionärerna som grupp. Pensionärerna har dessutom vuxit både till antalet och som en del av väljarkåren. I dagarna passerar antalet invånare i Sverige 10 miljoner. En femtedel av dessa är pensionärer. Vid senaste riksdagsvalet 2014 var 25,6 procent av de röstberättigade över 65 år. Det har därför varit en klok strategi från olika makthavare att ta hänsyn till pensionärernas synpunkter i olika frågor.

Möjligheterna för PRO att genom remissvar på olika utredningar framföra sina synpunkter på förslag som presenterats på det sättet har som sagts funnits länge. Med åren har emellertid möjligheterna utvidgats. Sedan ett antal år har PRO och de andra pensionärsorganisationerna kunnat delta i arbetet med att ta fram förslag till nya reformer. Inte minst det arbete som nedlades av PRO:s mångårige ordförande Lars Sandberg hade stor betydelse för att markera och förstärka organisationens roll i samhället. Numera sker detta på ett organiserat sätt via deltagande i olika utredningar och referensgrupper där sådana förslag tas fram.

PRO producerar också egna rapporter och ordnar seminarier på områden som bedöms angelägna för pensionärer. Detta tillsammans med aktiva insatser i massmedia och andra sociala media gör att PRO:s röst hörs i samhällsdebatten. Den metod som PRO använt på senare tid, att arbeta tillsammans med övriga pensionärsorganisationer har visat sig framgångsrik. Det är betydligt svårare för makthavarna att bortse från synpunkter från Sveriges samtliga rikstäckande pensionärsorganisationer. Tidigare har det i viss mån kunnats komma runt pensionärernas åsikter i olika frågor då pensionärsorganisationernas åsikter i många avseenden skiljt sig åt. Det är därför viktigt att dessa i så stor utsträckning som möjligt uppträder gemensamt när det gäller att hävda pensionärernas intressen. På så sätt blir pensionärernas röster ännu tydligare och starkare i framtiden.

Källor

Litteratur

- Andersson, Sten "I de lugnaste vattnen ...", Tidens förlag, 1993.
Broberg, Rolf "Så formades tryggheten", FKF, 1973.
Classon, Sigvard "Vägen till ATP", FKF, 1986.
Edebalk, Per Gunnar, Ståhlberg, Ann-Charlotte, Wadensjö, Eskil "Socialförsäkringarna", SNS förlag, 1998.
Elmbrant, Björn "Palme", Författarförlaget Fischer och Rye, 1989.
Erlander, Tage "1940-1949", 1973, "1949-1954", 1974, "1955-1960", 1979, Tidens förlag.
Feldt, Kjell-Olof "Alla dessa dagar", Norstedts förlag, 1991.
Lundberg, Urban "Juvelen i kronan", Hjalmarson och Högberg, 2003.
Möller, Yngve "Per Edvin Sköld – humanist och samhällsbyggare", Tiden/Athena, 1996.
Viktorsson, Nils "60-årsboken", PRO, 2002.

Offentligt tryck

- Departementsserien (Ds)
Statens offentliga utredningar (SOU)
Regeringens propositioner

Organisationstryck

- Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Kongressprotokoll.
Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Verksamhetsberättelser.
Rapport från Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF), Sveriges Pensionärsförbund (SPF) och Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF) "Pensionssystemet, blev det som tänkt? Vad behöver göras?", Mars 2011.