
Gunnar Wetterberg:

Hur ska vi få råd att bli gamla?

Titeln *Hur ska vi få råd att bli gamla?* på Gunnar Wetterbergs rapport (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1989:59) är lätt missvisande och kan ge upphov till feltolkningar av bokens innehåll och syfte. Det ifrågasätts inte att vi får "råd att bli gamla" i meningen att inte redan uppnådd standard bör upprätthållas och ytterligare höjas. Den fråga som diskuteras är hur de offentliga resurser som på olika sätt tillgodoser de äldres behov skall kunna utnyttjas på bästa sätt. Utgångspunkten är att hitta mekanismer, som kombinerar säkrad trygghet åt de äldre med gynnsamma samhällsekonomiska effekter. Wetterberg visar på de erfarenheter – positiva och negativa – man i detta avseende kan avvinna den hittillsvarande utvecklingen. På basis härav skisserar han en strategi på lång sikt för äldrepolitikens utformning. I sina olika delar är denna politik välkänd och diskuterad. Men det har i stort sett saknats ett samlat grepp i form av försök till avvägningar mellan resursinsatser på olika områden och en helhetssyn på det komplicerade regelverket. I dessa avseenden är Wetterbergs bok både informativ och tankeväckande.

Inledningsvis diskuterar Wetterberg de principiella motsättningar, som man har att ta ställning till inte bara inom äldre-satsningen utan inom socialpolitiken över huvud taget: kontant- versus naturapri-nipen, generella versus selektiva åtgärder, älstöd versus krav från yngre generationer. Kapitel 2 innehåller en historik över välfärdsstatens framväxt i ljuset bl a av de växlingar som under olika skeden gjorts mellan tonvikten på kontant- respektive naturapri-nipen för äldrestödet.

Kapitel 3 är en noggrann genomgång av nuvarande åtgärds-kostnader och regel-system för samhällets stöd till de äldre. Denna information om vård och omsorg är spridd över många källor och bra att få samlad. Materialet används för en diskus-sion av värdet för pensionärerna av de olika särregler som gäller tex vad beträffar beskattning, boende, rabatter och för-måner såsom hem- och färdtjänst. Dessa uppskattningar blir utgångspunkten för en diskussion av rationaliteten i det nuva-rande systemet, behovet av samordning och möjliga alternativ.

Kapitel 4 innehåller ytterligare fak-taunderlag i en form av en detaljbeskrivning av de äldres ekonomiska och sociala situation i dag. På basis av omfattande statistiskt material visas att de äldres stan-dard förbättrats successivt både absolut och i relation till andra socialgrupper. Härvidlag har äldrepolitiken spelat en mycket stor roll. För de allra flesta pen-sionärerna är pensionen den helt domine-rande inkomsten. *Inom* gruppen pensionärer är fördelningen efter disponibel in-komst jämnare än inom den övriga be-folkningen och påtagligt jämnare än i andra länder. Den viktigaste faktorn bakom denna utveckling är transferering-arna till grupperna med låg inkomst snarare än beskattning av pensionärerna med hög inkomst. Genomsnittlig förmögenhet och förmögenhetsfördelning för yngre pensionärer (65-74 år) sammanfaller i stort sett med den för övriga befolkningen. De äldre pensionärerna har i ge-

nomsnitt mindre förmögenhet än de yngre bl a beroende på att av de förra ägda småhus har lagre genomsnittligt taxeringsvärde. (Detta kan ha att göra med principerna för fastighetstaxering.) I jämförelse med andra grupper bor pensionärerna hyggligt. Under de senare tio åren har deras boendestandard förbättrats kraftigt.

Ovanstående och många andra upplysningar dokumenteras med ett omfattande tabellmaterial. Detta är emellertid inte alltid så lättläst. Texttabellerna är onumererade, och ibland vet man inte var de hör hemma. Det tar lite tid innan man upp-täcker att en tabell som baseras på decil-gruppering utan närmare förklaring saknar en eller flera deciler (tex tabellen s 54). Ibland är tabellen en blandning av kvartiler och deciler (tex tabellerna s 55). Ibland visar tabellen inte vad som sägs i texten (nedersta tabellen s 57). Ibland är det fel i tabellen (nedersta tabellen s 58, fjärde raden). Förutom texttabellerna finns inte mindre än 85 tabeller i en bi-laga. Existensen av dessa (numrerade) ta-beller rättfärdigas inte någonstans i tex-ten. (Hanvisningar finns bara från en not i enstaka texttabeller.)

Sambandet med samhällsekonomin

I kapitel 5 vidgas perspektivet på äldrepolitiken till dess samband med samhälls-ekonomi i stort. Bakgrunden är de för-ändringar som har inträtt och kan förväntas i befolkningens åldersfördelning. Under framförlliggande decennium kommer det att gå en åldring (över 64 år) på fyra yngre (15-64 år). De första decennierna på 2000-talet kan relationen bli en på tre.

Detta innebär ökande resursbehov för äldreförsörjning och äldreomvårdnad. Behoven ökar ytterligare om hänsyn tas till förtidspensionerade och att andelen riktigt gamla bland pensionärerna ökar. Denna utveckling innebär kraftiga ökning-av de totala sociala utgifterna och av äldresektorns resursandel. Frågan är

hur detta påverkar den ekonomiska tillväxten och i vad mån socialpolitikens utformning kan bidra till en gynnsam utveckling.

Problemen är inte bara av finansiell natur. De har också att göra med stödformerna inom omsorgen och vårdsnaden av äldre. Sålunda leder de äldres kvarboende i hemmet till arbetsmiljöproblem och därmed problem för personalrekryteringen. Avgiftstäckningen för denna service är lägre än för alternativa vårdformer.

De historiska erfarenheterna, genomgången av regelsystemet och utvärderingen av de äldres aktuella situationer leder Wetterberg till ett par viktiga slutsatser som närmare utvecklas i kapitel 6 om framtidens äldrestöd. Det är främst pensionerna som framgångsrikt höjt de äldres standard. Även i framtiden bör tyngdpunkten läggas på en utbyggnad av pensionssystemet d v s på kontantprincipen. Det är i första hand grundskyddet som skall förstärkas genom en sammanslagning och höjning av summa folkpension, pensionstillskott och kommunalt bostadstillägg. Detta grundskydd skall ses som en rättighet för alla pensionärer och sättas högt nog för att ge dem ett betydande mått av frihet i valet av boendeform och omvårdnad.

En därigenom mer diversifierad efterfrågan skulle kunna skapa ett mer diversifierat utbud av sociala tjänster. Den ökade köpkraften skulle vidare möjliggöra en ökad kostnadstäckning och ökat kostnadsmedvetande för dessa tjänster. Man skulle härigenom kunna komma till rätta med de fel som enligt Wetterberg vidlåtit direktomsorgen och som bl a försvårat rekryteringen.

Ändringar i pensionssystemet

Det finns ytterligare möjligheter att förstärka kopplingen mellan pensionssystemets utformning och arbetsmarknaden. Wetterberg nämner här möjligheten att i

stället för en fix pensionsålder sätta ett pensioneringsintervall t ex 63-70 år med särskilda incitament för den som väljer att kvarstå i arbetskraften. En annan möjlighet är att öka kvalificeringstiden till ATP enligt 15- och 30-årsreglerna. Ett borttagande av ATP-taket skulle också förstärka sambandet mellan förvärvsinkomst och pensionsförmån d v s göra tilläggs pensionen prestationsrelaterad.

Tas taket bort skulle emellertid stora pensioner komma att betalas ut till den, som klarar sig bra dessförutan. Höjt grundskydd och borttaget tak skulle komma att kosta ATP-systemet långt mer än vid nuvarande regler, som enligt gällande prognoser skulle kräva avsevärda avgiftshöjningar även vid gynnsam ekonomisk tillväxt. Alternativt till avgiftshöjningarna kan man låta ATP-systemets kompensationsnivå bli residual i kalkylen. Enligt Wetterberg är "sådana nivåjusteringar emellertid inte det svåraste att åstadkomma, om stödet till de äldre ska ges en ny, samlad inriktning" (s 73). Jag tror att Wetterberg underskattar detta eminent ekonomiskt-politiska problem!

Vid bibehållet tak får ATP successivt karaktär av en grundpension orelaterad till dess intjänande. Kostnaderna för det offentliga pensionssystemet skulle då, vid "normal" tillväxt öka relativt måttligt. Avtalspensioneringen fick då svara för sambandet mellan lön och pension. Det ligger en svårighet i samordningen av de olika system som finns idag (ITP, STP m m). Wetterberg ser emellertid en fördel i att kostnaderna minskar för det offentliga pensionssystemet och att ett fondsparande kan komma till stånd inom avtalspensioneringen.

Man måste ha avtalspensioneringen i tankarna också när man diskuterar skillnaderna i pensioner mellan män och kvinnor. Wetterberg påpekar att nuvarande kvalifikationsregler för ATP gynnar kvinnorna och att de får ut mer i pension eftersom de har högre genomsnittlig livslängd än männen. Samtidigt missgynnas emel-

lertid de äldsta – till övervägande del kvinnor – av att deras pensioner vid en positiv reallöneutveckling relativt sett förlorar alltmer i köpkraft. Om, vid oförändrat tak, följsamheten i förhållande till reallöneutvecklingen skall bäras upp av avtalspensioneringen riskerar kvinnorna att förlora terräng ytterligare. Det kan nämligen visas att med nuvarande konstruktioner är avtalspensioneringen till nackdel för kvinnorna.

Pensionernas standardsäkring

En till takkonstruktionen delvis relaterad fråga avser *pensionernas standardsäkring*. Standardsäkringen garanteras nu bara gentemot prisutvecklingen via basbeloppet. Detta innebär att vid hög ekonomisk tillväxt vidgas snabbt standardgapet gentemot de aktiva. Vid låg tillväxt blir belastningen på de aktiva orimligt stor. Wetterberg diskuterar alternativa anknäytningar till avgiftsunderlag (lönesumma) respektive reallöneutvecklingen. Sistnämnda norm skulle garantera strikt följsamhet för pensionärerna gentemot löntagarna och dessutom avsevärt förbättra det nuvarande systemets samhällsekonomiska egenskaper. Problemen skulle emellertid uppkomma i den mån aktiva tar ut sin standardhöjning i form av förmåner som inte räknas in i lönen tex genom arbetstidsförkortning.

Liksom frågan om takets borttagande diskuterar inte Wetterberg de implikationer en sådan utveckling kan få för pensionärernas standardutveckling och inkomstandel. Han hänvisar till att han inte haft tillgång till de resurser som krävs för att beräkna tänkbara nivåer när det gäller ersättningar, avgifter, resursanspråk o s v. Det är också i själva verket här fråga om kalkyler av en sådan omfattning och övergripande natur att de naturligen bör realiseras genom ett samarbete mellan Riksförsäkringsverket, Långtidsutredningen och Pensionsberedningen.

Försök att beräkna avvägningen mel-

lan bla takborttagande, arbetstidsförkortning, utrymme för offentliga sektorns tillväxt och pensionärskollektivets standardutveckling har emellertid faktiskt gjorts av Märten Lagergren i boken *Folkhemmets framtider* [1988] recenserad i *Ekonomisk Debatt* Nr 3/1989. Wetterberg borde åtminstone ha hänvisat till denna källa.

Wetterbergs bok är ett välskrivet och tankeväckande bidrag till den diskussion om de äldres villkor, som snart måste komma igång på allvar. Det dröjer bara till en liten bit in på nästa århundrade innan den svenska befolkningspyramiden börjar likna det lutande tornet i Pisa.

Professor **BÖRJE KRAGH**
Stockholm

Referens

Lagergren, M, [1988], *Folkhemmets framtider*.
Institutet för framtidsstudier, Stockholm.