

## Rätt och fel om våra pensioner

Det har nu gått 20 år sedan principbeslutet om ett nytt pensionssystem togs med stor majoritet i riksdagen. Systemet har varit i gång i 15 år och det är därför välkommet med en kritisk granskning. K G Scherman var generaldirektör på Riksförsäkringsverket då det begav sig och han är motståndare till det mesta i pensionssystemet, att döma av hans nya bok *Pensioner på villovägar – orsaker och lösningar*.

Dagens pension består av inkomstpension och premiepension. Det mesta av pensionsavgiften, 16 av de 18,5 procenten av lönen, blir pensionsrätter i inkomstpensionen. De 16 procenten bokförs på individuella, men fiktiva, konton. Det görs inte några faktiska insättningar på de kontona. I stället används pengarna till att betala pensionerna till de samtida pensionärerna. Detta tillvägagångssätt, att låta pensionsavgifterna gå direkt ut till pensioner, känner vi igen från det gamla ATP. Det är det som vi kallar fördelningssystem. Avkastningen på de fiktiva kontona bestäms av samhällets genomsnittliga inkomstutveckling. Vi väljer själva hur vi vill placera de återstående 2,5 procentenheterna. Även dessa förs till individuella konton, men nu med verkliga pengar. Den årliga pensionen bestäms sedan av hur stort kapital som har sparats ihop och hur lång tid vi i genomsnitt förväntas vara pensionärer. Avgiften ligger fast och förmånerna anpassas efter demografiska och ekonomiska förändringar. Systemet är avgiftsbestämt, medan det gamla ATP-systemet var förmånsbestämt. Då låg anpassningen i stället

hos avgiftsbetalarna, dvs de förvärvsarbetande. Dagens system är självreglerande. Är pensionskulden (summan av beräknade pensioner för pensionärer och blivande pensionärer) större än systemets tillgångar (framtida avgifter och till en mindre del pengarna i AP-fonden, som är en buffertfond) aktiveras den så kallade bromsen: Pensionärerna får inte ut hela den pension de tjänat ihop och värdet på pensionsrätterna sänks. När ekonomin i systemet är i balans igen återgår pensionerna och värdet på pensionsrätterna till den nivå de skulle ha varit på om bromsen aldrig hade slagit till.

Vad vill Scherman? Och vad skulle det leda till? Scherman vill för det första varken ha förmånsbestämda eller avgiftsbestämda förmåner, utan politikerbestämda. Han bekymrar sig, med all rätt, över bromsen, som har gjort att pensionsförmånerna har minskat och inte längre följer inkomstutvecklingen. Bromsen är nödvändig eftersom det är genomsnittsinkomsten och inte summan av alla inkomster som ligger till grund för indexeringen. Vid de tillfällen då snittlönen ökar mer än lönesumman blir indexeringen för hög; balansen hotas. Scherman vill avskaffa bromsen och ersätta den med politiska beslut om att sänka eller höja pensionerna. Men vi misstänker att politikerna då återigen kommer att dra sig för att fatta impopulära beslut om att sänka pensionsnivåerna och i stället ge mer pengar åt dem som redan är pensionärer, vilket är mer populärt. Både teori och empiri stöder våra misstankar, men Scherman oroar sig inte för detta.

Scherman lägger stort fokus på att bromsen har sänkt pensionerna ett antal år. Men han försummar att påtala att när tiderna blir bättre och bromsen upphör ökar pensionerna i snabbare takt än de annars skulle ha gjort.

Det hävdas ofta att bördan av bromsen delas lika mellan pensionärer och

## BOKANMÄLAN

K G Scherman: *Pensioner på villovägar – orsaker och lösningar*, Jure förlag, 2014, 221 sidor, ISBN 978-91-7223-571-7.

yrkesverksamma. När tiderna blir bättre återställer systemet automatiskt genomförda sänkningar. Alla avdragen på pensionsrätterna lämnas tillbaka. De yrkesverksamma förlorar ingenting. Pensionerna är åter på den nivå de skulle ha haft utan bromsen. Men Scherman påpekar att de pengar som pensionärerna har gått miste om under åren med sänkta pensioner aldrig kommer tillbaka. De har förlorat på bromsen. Vi ger Scherman rätt i detta; att systemets ekonomiska obalans tas ut på pensionerna och inte, ”trots vad experter och politiker påstår”, även på de yrkesverksamma medan de är aktiva (s 80). För några år sedan beslutade man om att ändra bromsen för att stora börsfall inte skulle få omedelbart genomslag på pensionerna. Effekten blev att det nu tar längre tid innan bromsen upphör, utan att den reala sänkningen av pensionerna blir mindre. Det är också så att yrkesverksamma kan vinna på att bromsen ligger i, något som Pensionsmyndigheten har uppmärksammat och gett regeringen förslag på hur det kan undvikas. Regeringen har ännu inte kommit med något förslag och vi är tveksamma till att ändra i pensionssystemet. Det minskar transparensen och tillförlitligheten.

Scherman vill för det andra ta bort premiepensionen. De pengar som avsätts till premiepensionen kan, skriver han, utan förlust för någon avsättas till inkomstpensionen och ge pensionsrätt där (s 6). Det är riktigt, men bara under förutsättningen att kapitalavkastningen kommer att vara lägre än inkomstillväxten för all framtid. Scherman ser sig tydligen kunna ge garantier om den framtida kapitalavkastningen, trots att en stor del av hans kritik mot premiepensionen är att den framtida kapitalavkastningen är oförutsebar. Dagens pensionärer kan visserligen vänta sig högre pensioner med Schermans förslag, eftersom risken för att bromsen ska

aktiveras minskar när de 2,5 procent av lönen som avsätts till premiepensionen i stället avsätts till inkomstpensionen, men det sker på bekostnad av de yngre generationerna, som går miste om möjligheterna till en högre avkastning från kapitalmarknaden.

För det tredje vill Scherman höja avgiften. Pensionsavgiften är ett tvångsparande. Men det gäller inte bara, som Scherman felaktigt tror, avgiften till premiepensionen, utan också avgiften till inkomstpensionen. Avgiften till inkomstpensionen och premiepensionen tillsammans är i dag 18,5 procent. Till detta kommer avgiften till den avtalade tjänstepensionen, 4 till 4,5 procent, och omkring 2 procent i skatt för garantipensioner. Sammanlagt avstår alltså en yrkesverksam person ungefär en fjärdedel av sin inkomst i avsättning till ålderspension – varje månad. Scherman vill höja avgiften med ytterligare 3 procentenheter. Det skulle ge högre pension. Men det skulle också bli mindre över till löner och konsumtionen skulle bli lägre under de förvärvsverksamma åren. Höjd avgift är betydligt tuffare och mer kännbar i låga inkomstlagen – något som Scherman inte uppmärksammar. En höjd avgift ger visserligen högre pension, men först efter många år då den höjda avgiften resulterat i högre behållning på pensionskontot. Det är heller inte säkert att dagens pensionärer får högre pension; snarare tvärtom. Om den högre avgiften leder till lägre sysselsättning och minskat arbetsutbud och därmed lägre tillväxt kan effekten bli lägre pensioner för dagens pensionärer.

För det fjärde vill Scherman ersätta den flexibla pensionsåldern med en fast – politikerbestämd – pensionsålder. Från 61 års ålder kan individen själv välja när hon vill ta ut sin pension och detta kan kombineras med olika grad av arbete. För garantipensionärer gäller inte denna valfrihet: Garantipension

kan fås först vid 65 års ålder. Scherman vill ha en återgång till det gamla, med en bestämd pensionsålder och avskaffad möjlighet för individen att själv avgöra vad som passar henne eller honom bäst. Stigande livslängd gör att arbetslivet behöver förlängas för att klara finansieringen. Scherman har helt rätt i att varken arbetslivet, socialförsäkringarna eller avtalsförsäkringarna är anpassade till detta. Tanken med fast pensionsålder, Scherman föreslår 66 år i dag, är (kanske) att om politikerna bestämmer en viss pensionsålder tvingas de också att anpassa övriga socialförsäkringar. En sådan anpassning hindras inte alls av dagens utformning av pensionssystemet och det ligger redan i dag i politikernas makt att genomföra denna typ av förändringar. Tyvärr ser vi inga ansatser till något sådant; Scherman förklarar inte varför det politiska systemet fallerar. Vi ser gärna att socialförsäkringar och arbetsmarknadsregler anpassas till ett längre arbetsliv. Men vi ser inte någon fördel med att individen själv inte får avgöra vad som passar henne eller honom: mer arbete och mer konsumtion, eller mindre arbete och mindre konsumtion.

Scherman vill vidare höja grundskyddet, garantipensionen. Garantipensionen följer inte den allmänna standardökningen i ekonomin; den är prisindexerad och inte tillväxtindexerad som inkomstpensionen. Vid tillväxt kommer därför garantipensionärer att få en sänkt standard jämfört med övriga, både yrkesverksamma och pensionärer. Scherman är mycket kritisk till detta, en kritik som vi instämmer i. Tyvärr ser vi inte någon finansminister eller finansministerkandidat som vill ändra på detta förhållande.

Scherman är kritisk till AP-fondens användning. AP-fonden började byggas upp under 1960-talet för att undvika att införandet av ATP minskade sparandet i samhället. Placeringsreglerna var strikta

och fonden användes till inhemsk infrastruktur och bostadsbyggande. Detta beskriver Scherman som något positivt och ser gärna en återgång bort från dagens placeringsregler. Men ett bekymmer med den tidigare hanteringen är att normala investeringskalkyler inte genomfördes. Pengarna framstod som ”billiga”, vilket gav en överinvestering som inte svarade mot samhällsekonomisk nytta. Vi fick en mängd bostäder utan att betala vad de faktiskt kostade. Alternativa, mer lönsamma investeringar fick stryka på foten till förfång för effektivitet och framtida pensioner.

Scherman är också kritisk till att fondmedel på 258 miljarder kr har förts över till statskassan. Detta innebär, som Scherman så riktigt påpekar, att tillgångarna i pensionssystemet minskar och att risken för att bromsen aktiveras ökar. Överföringen motiverades med att flera förmåner som tidigare hade legat inom pensionssystemet lyftes över till statsbudgeten – förtidspensionen/sjukersättningen liksom efterlevandepensionen. De 258 miljarderna räcker naturligtvis inte för att finansiera dessa förmåner under någon längre tid. De finansieras i övrigt av skatteintäkter. Utan någon överflyttning hade även denna del fått finansieras av statsbudgeten. Detta är naturligtvis helt möjligt och skulle ha gett en annan fördelning, men Scherman förklarar inte varför den skulle vara bättre.

Scherman tycker slutligen att pensionssystemet är obegripligt och det är helt riktigt att många uppenbarligen har svårt att förstå systemet. Systemet bygger ju på att folk förstår; i annat fall kan de inte anpassa sitt beteende – arbete och sparande – så att det stämmer med deras önskemål. Det orange kuvertet är svårbegripligt (prognosförutsättningarna är otydliga) och ofullständigt (tjänstepensionen finns inte med). Till detta kommer att en del inslag i syste-

met kräver expertkunskap för djupare förståelse; bromsen är ett exempel. Scherman säger sig inte finna något i denna reform som går att förstå (s 100). Vi förstår inte ett sådant uttalande. Och egentligen räcker det långt med att veta att varje krona i arbetsinkomster ger pensionsrätt och att denna behåller sitt (relativa) värde genom inkomstindexeringen. Det är också bra att veta att arbetslöshetsersättning, sjukpenning och sjukersättning räknas som arbetsinkomster och att barn, studier och militärtjänst ger tillskott på pensionskontot. Men det är många som vill betona ”obegripligheten” och många tjänar på att skrämmas.

Scherman vill alltså ändra det mesta i dagens pensionssystem. Han vill er-

sätta individens möjligheter till självbestämmande och systemets automatiska anpassning till ekonomiska och demografiska förändringar med diskretionära politiska beslut. Detta är något förvånande eftersom Scherman använder nästan halva boken till att ond göra sig över de politiska beslut som faktiskt fattades efter principbeslutet fram till lagstiftningen, liksom över bristen på beslut på områden som alls inte hindras av pensionssystemet.

*Agneta Kruse*

Universitetslektor, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet

*Ann-Charlotte Ståhlberg*

Professor, Institutet för social forskning, Stockholms universitet