

Vad är det för fel på ATP-systemet?*

I denna artikel diskuterar Mats Persson möjliga orsaker till krisen i ATP-systemet. Hans slutsats är att systemet kan bringas att fungera bättre om intjänandereglerna ändras så att de blir aktuariska, dvs om man skapar starka band mellan vad den enskilde individen betalar in till systemet och vad han eller hon får ut i form av förmåner.

Alltsedan ATP-systemet infördes för 30 år sedan har det hört till de allra mest kontroversiella inslagen i den svenska modellen. Under de senaste åren har diskussionen kring, och kritiken av, systemet blivit särskilt intensiv, och en rad utredningar, ändringsförslag och debattinlägg har publicerats.¹ Vi har allt oftare fått höra att ATP-systemet råkat i kris.

Syftet med föreliggande artikel är att försöka analysera vad krisen egentligen består i, och vad man skulle kunna göra åt den. Min slutsats är att krisen, hur stor och allvarlig den än kan te sig för medborgarna, ytterst beror på en tämligen obetydlig teknisk detalj i systemets utformning, nämligen den icke-aktuariska konstruktionen av intjänandereglerna (den sk 30-15-regeln). Denna slutsats kan man även läsa sig till hos Bröms [1990] och den har nyligen framförts av SNS Konjunkturråd.²

MATS PERSSON är professor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Han har i sin forskning främst sysslat med makroekonomi och med den offentliga sektorns ekonomi. Under åren 1990 och 1991 har han varit medlem av SNS Konjunkturråd.

Tre huvuddrag

Låt oss först rekapitulera ATP-systemets huvuddrag. För det första är det obligatoriskt. För det andra är det ett fördelningssystem snarare än ett premiereservsystem. För det tredje är det icke-aktuariskt till sin konstruktion, dvs det existerar ingen tydlig koppling mellan vad den enskilde individen betalar in till systemet i form av avgifter och vad han så småningom får ut i form av pensionsförmåner.

Vad gäller obligatoriet är det min mening, att detta inte utgör någon huvudorsak till systemets kris. Man kan naturligtvis från en rent ideologisk utgångspunkt ha synpunkter på obligatoriet *som sådant*, men i detta fall förefaller det inte medföra några nämnvärda skadeverkningar, varken på själva pensionssystemet eller på samhällsekonomin i stort. Jag kommer därför endast att ta upp obligatoriet till en kortfattad diskussion i slutet av artikeln.

Vad gäller valet mellan premiereservsystem och fördelningssystem finns det en

* Jag vill tacka Ann-Charlotte Ståhlberg för värdefulla synpunkter och kommentarer.

¹ Se tex Ståhlberg [1989], Bröms [1990], Carlsson [1990], Soderström [1990] och Pensionsberedningens betänkande (SOU 1990:76 med bilagor).

² Se Bergman m fl [1991].

hel del att säga. Premiereservsystemet innebär att varje individ sparar pengar i en särskild fond under sina yrkesverksamma år, för att sedan förbruka dem (med ränta på ränta) under sina år som pensionär. Inom fördelningssystemet, däremot, betalar den yrkesverksamma generationen pensionerna till den samtidigt levande pensionärgenerationen. Därigenom uppstår ingen fonduppbyggnad, och det totala samhällsliga sparandet blir därför lägre under detta system än under ett premiereservsystem. De fonder som trots detta finns inom ATP-systemet är tämligen små, jämfört med vad som skulle ha varit fallet under ett premiereservsystem, och syftar främst till att utgöra en buffert mot tillfälliga svängningar i systemets in- och utbetalningar.

Den kraftiga nedgång i hushållssparandet som vi upplevt under de senaste decennierna kan till stor del hänföras till ATP-systemets införande.³ På sikt måste sparandet och kapitalbildningen i Sverige öka, och detta innebär förmodligen att inslaget av premiereservsystem i den svenska pensionssektorn måste bli större. En omvandling av ATP-systemet i denna riktning är dock en mycket stor och komplicerad reform, som om den över huvud taget ska kunna genomföras kräver ett omfattande utredningsarbete och en lång övergångsperiod.

De svåra övergångsproblemen, i kombination med det faktum att fördelningssystemet *i sig* inte förefaller vara en huvudorsak till att ATP befinner sig i en kris,⁴ gör det mindre meningsfullt att diskutera valet mellan fördelnings- och premiereservsystem i denna artikel. Bortsett från en kortfattad allmän diskussion i slutet kommer jag här enbart att behandla de faktorer som dels är av omedelbar relevans för systemets akuta kris, dels kan rättas till med någorlunda enkla medel inom den närmaste framtiden. Detta leder oss in på det tredje huvuddraget hos ATP-systemet, nämligen att det är icke-aktuellt till sin konstruktion.

För många pensionärer?

Man hör ibland sägas, att ATP-systemet är i kris därför att kvoten mellan antalet pensionärer och antalet yrkesverksamma, som ska försörja dem, tenderar att öka alltför mycket. Antalet ålderspensionärer per 100 invånare i yrkesverksam ålder är idag ungefär 30, men beräknas år 2025 ha stigit till omkring 38.⁵ En sådan utveckling innebär givetvis en större försörjningsbörda för de yrkesverksamma – men måste den för den skull innebära en "kris" för pensionssystemet?

För att belysa den frågan kan det vara instruktivt att utgå från ett "traditionellt" pensionssystem med premiereserv, av det slag som försäkringsbolagens individuella pensionsförsäkringar utgör. Sådana försäkringar kan nämligen utan några problem klara av demografiska förändringar av den typ som det här är fråga om. Antag att andelen pensionärer ökar i samhället, antingen på grund av att medellivslängden ökar, eller på grund av att folk börjar pensionera sig tidigare. En sådan förändring upptäcks snabbt av försäkringsbolagens aktuarier, och försäkringspremierna höjs i motsvarande grad så att den premiereserv varje individ ackumulerar ska räcka till ett större förväntat antal år som pensionär.

Det viktiga i sammanhanget är, att en sådan premiehöjning kan genomföras utan några problem. Eftersom varje försäkringstagare vet att han eller hon nu har en längre förväntad livslängd, accepterar man att en större andel av inkomsten under de yrkesverksamma åren måste sättas

³ Se tex Ståhlberg [1988].

⁴ Man kan i och för sig havda att det låga sparandet i Sverige lett till en dålig ekonomisk tillväxt, vilket i sin tur orsakat en kris inom ATP-systemet (se nedan). På detta indirekta sätt skulle då fördelningssystemet bara skulden till krisen.

⁵ Eriksson & Johansson [1990].

undan för att räcka till en längre pensionärsperiod.⁶ Systemet är med andra ord aktuariskt: vad varje individ betalar in i form av premier står i en direkt relation till vad han eller hon så småningom får ut i form av pension.

Man kan visa, att ett lämpligt utformat fördelningssystem i vissa avseenden fungerar på samma sätt som premiereservsystemet. I vårt fall, när den genomsnittliga livslängden ökar, anpassas fördelningssystemet på exakt samma sätt: avgifterna höjs, och om systemet är aktuariskt kan en sådan höjning genomföras utan problem. Varje individ får ut ett förväntat belopp från systemet som är exakt lika stort (med ränta på ränta) som det han eller hon en gång betalat in.

En ökad livslängd behöver därför inte innebära något som helst problem för pensionssystemet, förutsatt att det är lämpligt utformat. I själva verket vore det underligt om en utveckling som består i att vi blir allt friskare – och således lever allt längre – på något sätt skulle utgöra en "börda" för oss. Det borde ju förhålla sig tvärtom: det är *bra* att vi lever längre. Detta högst rimliga synsätt stärks också av det faktum att de senaste decenniernas demografiska förändringar inte på något sätt skapat någon kris i de privata, individuella pensionssystemen. Krisen är utslutande begränsad till ATP-systemet.⁷

För låg tillväxt?

När ATP-systemet utformades på 1950-talet kunde man räkna med en långsiktig BNP-tillväxt på omkring 4 procent per år. Med en så hög tillväxt ökar avgiftsunderlaget så snabbt, att systemet skulle kunna gå ihop även vid en relativt låg avgiftsprocent. Allteftersom tillväxten i ekonomin utvecklats sämre än man hoppades för 30 år sedan, har man därför tvingats höja avgiftsprocenten i olika omgångar, och den uppgår nu till 13 procent av lönesumman.

Den avgiftsprocent som krävs för att systemet ska gå ihop i framtiden beror

dels på den framtida demografiska utvecklingen, dels på den ekonomiska tillväxten. Medan den förra variabeln relativt lätt kan prognosticeras, åtminstone på något decenniums sikt, är den senare betydligt mer osaker. I *Tabell 1* visas den avgiftsprocent som krävs, givet den senaste demografiska prognosen, vid olika antaganden om tillväxten i ekonomin.

Vi ser att endast om BNP-tillväxten uppgår till mellan 2 och 3 procent per år kan ATP-avgiften på sikt bibehållas på sin nuvarande nivå. Med en lägre tillväxttakt, vilket mot bakgrund av de senaste årens erfarenheter inte ter sig alltför orimligt, måste vi om ett eller ett par decennier höja avgiften till 20 procent eller mer.⁸ Är det detta framtidsperspektiv som utgör den egentliga krisen för ATP-systemet?

På sätt och vis kan man säga att så är fallet. Siffrorna i *Tabell 1* talar sitt otvetydiga språk: under de närmaste decennierna kommer avgifterna att behöva höjas avsevärt om ATP-systemet ska klara av pensionsåtagandena. Det enda alternativ som Pensionsberedningen ser till dessa avgiftshöjningar är, i enlighet med den tämligen teknokratiska syn som genomsyrar utredningen, att man på ett eller annat sätt minskar utgifterna genom

⁶ Alternativt accepterar man att den årliga pensionen blir lägre för en given premienivå.

⁷ En potentiell krisbransch utgörs emellertid av de sk avtalspensionerna. För en kortfattad presentation av dessa, dock utan någon diskussion av systemets krisbenägenhet, se Edebalk & Wadensjö [1990].

⁸ Siffrorna ter sig en smula mer hoppfulla om vi räknar samman ATP och folkpensionen. På grund av den demografiska utvecklingen blir nämligen inte utgiftsökningen lika kraftig i det senare systemet som i det förra (se SOU 1990:76, s 105). Det är emellertid enligt min mening fel att räkna samman dessa två system; de är till sin karaktär så olika att de bör diskuteras var för sig.

Tabell 1 Beräknade ATP-utbetalningar i procent av avgiftsunderlaget.

År	Årlig real BNP-tillväxt				
	0 %	1 %	1,5 %	2 %	3 %
1990	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
1995	15,5	14,5	14,2	13,7	13,1
2000	18,1	16,0	15,2	14,3	12,9
2005	21,3	17,9	16,6	15,2	13,2
2010	26,0	20,8	18,8	17,0	14,0
2015	30,7	23,4	20,8	18,3	14,4
2020	33,1	24,3	21,2	18,2	13,7
2025	34,3	24,4	20,9	17,6	12,5

Källa: SOU 1990:76, s 103.

att ändra/sänka pensionsförmånerna.⁹

I föregående avsnitt konstaterade vi att ett ändamålsenligt utformat pensionssystem kan klara av demografiska förändringar.¹⁰ Det resonemanget kan utvidgas till det problem som diskuteras i detta avsnitt: ett lämpligt utformat system kan klara av en försämrad BNP-tillväxt. Återigen är jämförelsen med de privata pensionsförsäkringarnas premiereservsystem belysande.

Antag att vi har ett premiereservsystem där medlen förräntas till marknadsräntan. Försäkringsbolagens aktuarier räknar då ut vilken premie som krävs för att de uppsamlade premierna, med ränta på ränta, ska räcka exakt till varje individs förväntade livstid. Om nu marknadsräntan skulle falla, och långsiktigt ligga kvar på den lägre nivån, blir den erforderliga premien i motsvarande mån högre.¹¹ Och en sådan premiehöjning kan genomföras utan något som helst problem. Eftersom premien är aktuariskt korrekt får varje individ ut pensionsförmåner vilkas förväntade nuvärde är exakt lika med nuvärdet av de inbetalade premierna – även om den diskonteringsränta man använder för nuvärdeberäkningen har fallit.

Ett fördelningssystem är oberoende av marknadsräntan. Istället fungerar BNP-tillväxten (eller, mera korrekt, reallöne-

tillväxten) som den "ränta" till vilken de inbetalade avgifterna ska "förräntas". Om således ekonomins tillväxttakt skulle falla, blir effekten densamma som om marknadsräntan skulle sjunka i premiereservsystemet. En långsiktigt lägre tillväxttakt i ekonomin leder då till att avgifterna i fördelningssystemet måste höjas, men om avgifterna är aktuariskt korrekta kan en sådan höjning genomföras utan problem.¹² Försäkringstagarna accepterar höjningen därför att den korrekt speglar det faktum att när "räntan" är lägre måste helt enkelt mer pengar sättas undan under de yrkesverksamma åren om de ska räcka till en viss framtida pensionsnivå.

Men varför kan då inte ATP-avgifterna

⁹ Se SOU 1990:76, s 212 ff.

¹⁰ Detta gäller framför allt för de långsiktiga förändringar i livslängden som diskuterades ovan. För tillfälliga variationer i kohorternas storlek uppstår speciella problem. Det skulle leda alltför långt att diskutera dessa här; vi konstaterar bara att dessa problem hanteras bättre av ett premiereservsystem än av ett fördelningssystem.

¹¹ Alternativt blir pensionsbeloppet, vid en given premienivå, lägre.

¹² Se dock diskussionen om obligatoriet nedan.

höjas i den utsträckning som *Tabell 1* ger vid handen? Svaret ligger helt enkelt i det faktum att avgiften inte är aktuarisk. Det existerar endast ett mycket svagt samband mellan vad den enskilda individen betalar in till systemet och vad han eller hon så småningom får ut. Avgiften är med andra ord inte att betrakta som en *försäkringspremie*. Istället är den till största delen en *skatt*. De avgiftshöjningar som illustreras i *Tabell 1* innebär därför en kraftig höjning av skattetrycket i Sverige. En sådan skattehöjning, med allt vad det innebär av ökade skattekilrar, är inte ekonomiskt möjlig. Där i ligger huvudorsaken till ATP-systemets kris.

Skatt eller försäkringspremie?

Alla offentliga utgifter måste finansieras genom någon form av inbetalningar från medborgarna. Om det för den enskilda individen inte existerar någon koppling mellan den inbetalning han eller hon gör, och de förmåner han eller hon får från den offentliga sektorn – dvs om individen skulle ha fått samma förmån oavsett om just den individens inbetalning ägt rum eller inte – säger vi att inbetalningen är en *skatt*. Om det å andra sidan existerar en individuell koppling, så att de förmåner en viss person kommer i åtnjutande av står i ett direkt förhållande till det belopp just den personen betalat in, säger vi att inbetalningen utgör en *avgift* eller i detta speciella fall en *försäkringspremie*.

Skatter har välkända snedvridningseffekter på samhällsekonomin. De slår en kil mellan vad som är privatekonomiskt lönsamt å ena sidan och vad som är samhällsekonomiskt önskvärt å den andra. De kanske mest studerade exemplen gäller skatternas störningar av arbetsutbudet och sparandet. Det finns dock många fler exempel: individernas val av utbildning och bostadsort, individernas och företagens val av investeringsobjekt, samt deras val av finansieringsform för dessa investeringar, är minst lika viktiga exempel på

beslut som störs och snedvrids av skatte-systemet.

Man bör observera två saker vad gäller dessa "skattekilrar" mellan det privatekonomiska och det samhällsekonomiska.

För det första är de ofrånkomliga; så snart en offentlig verksamhet skattefinansieras, uppstår med nödvändighet skattekilrar. Man kan visserligen ibland lindra deras verkningar genom skattereformer – dvs genom att försöka fördela skattebördan på ett bättre sätt över olika skattebaser – men så länge det totala skattetrycket är oförändrat påverkas de sammanlagda skattekilarna i ekonomin endast marginellt av en sådan reform.

För det andra stör skattekilarna även den privata sektorns funktionssätt. Under de senaste decennierna har vi kunnat observera en allt sämre produktivitetstutveckling inom den privata sektorn. Det är fullt möjligt att denna utveckling till stor del beror på de störningar och snedvridningar som finansieringen av de ökande offentliga utgifterna, i form av större och större skattekilrar, orsakar.

Hur stort är då skatteinslaget i ATP-avgiften? Tyvärr har Pensionsberedningen inte försökt besvara den frågan. En enkel överslagskalkyl visar dock att inslaget är betydande.

Grundelementet i intjänandereglererna utgörs av den sk 30-15-regeln. Den första delen av denna regel säger, att man är berättigad till full ATP om man har varit yrkesverksam i minst 30 år. Vid kortare yrkesperiod reduceras pensionen i motsvarande grad, med en trettiondedel för varje år som fattas. Den andra delen av 30-15-regeln säger, att den utfallande pensionen blir 60 procent av den genomsnittliga realinkomsten under de 15 bästa inkomståren. Ett ytterligare element i intjänandereglererna utgörs av det sk ATP-taket på 7,5 basbelopp. Det säger att inkomster över 7,5 basbelopp (idag ca 232 000 kronor) inte är pensionsgrundande, dvs inte ger rätt till någon ytterligare pension. Däremot betalar man givet-

vis den 13-procentiga ATP-avgiften även på de inkomster som ligger över taket.

Låt oss nu se vad detta innebär för hur stor andel av ATP-avgiften som är att betrakta som en skatt. För det första antar vi att så gott som alla inkomsttagare klarar 30-årsregeln. Låt oss räkna med att en person är yrkesverksam i totalt 45 år.¹³ Under två tredjedelar av dessa 45 år, dvs under de 30 sämsta inkomståren, påverkar inte de inbetalade ATP-avgifterna den framtida pensionen. Det innebär att under två tredjedelar av en människas yrkesverksamma år är ATP-avgiften rent ekonomiskt att betrakta som en skatt. Eller med andra ord: vid varje tidpunkt är de ATP-avgifter som betalas in av 67 procent av de yrkesverksamma att betrakta som skatter.

Hur är det då med den återstående tredjedelen, dvs de som vid en given tidpunkt befinner sig i något av sina 15 bästa inkomstår? Av dessa har en viss andel inkomster som överstiger taket på 7,5 basbelopp, och således är ATP-avgiften en ren skatt även för dem. Hur stor andel av den återstående tredjedelen som utgörs av sådana personer vet vi inte; någon sådan beräkning har märkligt nog aldrig gjorts. Låt oss i väntan på en sådan beräkning gissa att det rör sig om en fjärdedel, dvs att av de 33 procent av befolkningen som befinner sig i sina 15 bästa inkomstår, så har en fjärdedel en inkomst som överstiger 7,5 basbelopp.¹⁴

Sammanfattningsvis ser vi att för 67 procent (de som inte befinner sig i sina 15 bästa inkomstår) plus 8 procent (den fjärdedel av de återstående 33 procenten som ligger över 7,5 basbelopp) av de yrkesverksamma är ATP-avgiften att betrakta som en skatt. Det gör totalt 75 procent av samtliga yrkesverksamma. Siffran är givetvis ytterst grovt framräknad, och det finns faktorer som kan nödvändiggöra en korrigering såväl uppåt som nedåt. Men storleksordningen på siffran är robust.

En faktor som tenderar att hoja siffran ytterligare utgörs t ex av det sk pensions-

tillskottet, som ges till personer med låg eller ingen ATP. För sådana personer – som i huvudsak utgörs av låginkomsttagare – är ATP-avgiften en ren skatt även under de 15 bästa inkomståren. Det är först vid inkomster på uppemot 4 basbelopp (ca 130 000 kr/år) som en inkomstökning leder till högre pensionsbelopp.

Vi kan göra ytterligare en överslagskalkyl. Om ATP-avgiften är en ren skatt för 75 procent av befolkningen, innebär detta också att 75 procent av de inbetalade avgifterna är att betrakta som skatter.¹⁵ Eller med andra ord: av de 13 procenten som ATP-avgiften utgör på lönesumman är 75 procent, eller 9–10 procentenheter, ekonomiskt sett en skatt. De resterande 3–4 procentenheterna är att betrakta som en försäkringspremie.

Inför ett aktuariskt ATP-system!

Av det ovanstående framgår vad som är den egentliga orsaken till krisen i ATP-systemet. Den demografiska utvecklingen och den låga tillväxt som vi ser framför oss leder med nödvändighet till mycket stora avgiftshöjningar. Sådana höjningar kan utan problem hanteras av ett system där avgiften är en aktuariskt

¹³ "Att vara yrkesverksam" definieras som att man tjänar minst ett basbelopp (fn 31 000 kronor) under året. Det betyder att även studerande, som har några månaders feriearbete, klassas som yrkesverksamma. Vidare räknas erhållen sjukpenning och föräldrapenning in i detta underlag.

¹⁴ Motsvarande siffra för samtliga yrkesverksamma var 1988 lika med 8,1 procent (se SOU 1990:76, s 453) och är i starkt stigande; även med en måttligt ökande realinkomst ökar antalet personer över taket snabbt.

¹⁵ Detta är inte helt korrekt, eftersom individer med olika inkomster ska ha olika vikter i sammanvägningen. I vantan på att en korrekt sammanvägning ska göras, vilket kraver omfattande utredningsresurser, använder vi siffran enbart som ett rakneexempel.

korrekt försäkringspremie. Vad gäller ATP-systemet kommer emellertid de avgiftshöjningar som visas i *Tabell 1* ovan att vara ekonomiskt likvärdiga med skattehöjningar. Så kraftiga skärpningar av skattetrycket kan inte den svenska ekonomin tåla. Detta är själva grundorsaken till krisen i ATP-systemet.

Vi står här inför ett dilemma. En höjning av ATP-avgiften, med därav följande större skatteklivar, skulle troligen orsaka sådana störningar i ekonomin att tillväxttakten skulle falla ytterligare. Då skulle ATP-systemet få ännu svårare att gå ihop, och ännu en avgiftshöjning skulle bli nödvändig, vilket skulle leda till ytterligare en minskning av BNP-tillväxten och så vidare i en ond cirkel.

Men cirkeln skulle på ett enkelt sätt kunna vändas i en motsatt, god riktning. Om man ändrar intjänandereglerna och gör avgiften aktuarisk förvandlas den från huvudsakligen en skatt till en försäkringspremie. Försäkringspremier medför inga skatteklivar, och på så sätt kommer då ekonomins funktionssätt att förbättras. Därigenom blir också behovet av avgiftshöjningar i framtiden inte lika stort som eljest.

Om vi utgår från de siffror som räknades fram i förra avsnittet (dvs att 9 procentenheter av ATP-avgiften idag är att betrakta som en skatt) och från det faktum att avgiften tas ut på lönesumman före skatt (som i sin tur utgör ungefär 70 procent av BNP) kommer en sådan reform att vara ekonomiskt likvärdig med att det totala skattetrycket i Sverige sänks med ungefär 4,5 procentenheter. Det är en mycket stor sänkning. Förmodligen är detta det största "klipp" man kan göra i skattepolitiken inom överskådlig tid.

Är allt detta nu ett realistiskt resonemang, eller är det bara en akademisk räkneövning? Det förefaller ju nästan för bra för att vara sant: en relativt enkel förändring av intjänandereglerna skulle inte bara rädda ATP-systemet, utan också sänka det totala skattetrycket i vårt land

med 4,5 procentenheter!

Om vi tror att människors beteende till största delen styrs av rationella överväganden finns det all anledning att ta analysen på allvar. Vi *vet* visserligen inte vad effekterna blir – det enda sättet att få veta det är att verkligen genomföra reformen – men resonemanget är teoretiskt välgrundat. Och i praktiken betraktar nog idag inte många personer ATP-avgiften som en försäkringspremie. I kalkylen av vad man själv får ut av en extra arbetstimme, dvs det samhällsekonomiska värdet av marginalprodukten minus arbetsgivaravgifter och minus den personliga inkomstskatten, raknar nog de allra flesta in ATP-avgiftens 13 procentenheter i "arbetsgivaravgiften". Om alla däremot visste att de 13 procenten så småningom skulle gå tillbaka till den individ som arbetat ihop dem, finns det ingen anledning att tro att individerna skulle reagera annorlunda än för en "vanlig" skattesänkning.

Den tekniska utformningen

Jag föreslår att en kommitté tillsätts med direktiv att skyndsamt utforma ett konkret förslag till aktuariska intjänanderegler. Ett så klart och väldefinierat utredningsuppdrag torde kunna vara slutfört inom ett år.

ATP-systemet kan göras aktuariskt på flera olika sätt. En nödvändighet är att 30–15-regeln avskaffas. ATP-taket på 7,5 basbelopp kan antingen behållas eller avskaffas. Om det behålles får ATP karaktären av ett grundskydd; inkomster över taket är inte pensionsgrundande, men måste då också i konsekvensens namn vara befriade från avgift.¹⁶ Av skäl som kommer att diskuteras närmare nedan tror jag att taket trots allt bör behållas. Ett aktuariskt ATP-system skulle då få följande utseende.

¹⁶ Så var faktiskt fallet före 1982, då skatteinlaget ökades genom att ATP-avgift även togs ut på inkomster över taket.

Alla inkomster, under hela livstiden, som ligger under 7,5 basbelopp beläggs med en ATP-avgift på x procent. Den utfallande pensionen blir sedan y procent av ett genomsnitt av realvärdet av dessa inkomster. Ett sådant system tenderar att bli en smula "framtungt" i den meningen att om realinkomsterna i samhället växer, så kommer pensionen att påverkas lika mycket av inkomster tidigt i livet (när realinkomsten var låg) som sent i livet. Man kan därför göra systemet mer "bak-tungt" genom att simulera en tillväxtfaktor, eller om man så vill en sorts ränta. I så fall blir den utfallande pensionen y procent av ett *vägt* genomsnitt av realvärdet av alla tidigare inkomster, där vikterna ökar geometriskt över tiden med en räntefaktor z . Värdena på parametrarna x , y och z sätts då så att systemet går ihop på lång sikt.

Man kunde kanske tro, att det skulle vara tekniskt svårt att utforma ett fördelningssystem på ett aktuariiskt sätt, och att detta egentligen skulle kräva ett premiereservsystem. Så är emellertid inte fallet. De tekniska problemen kan synas svåra för en lekman, men för en aktuarie är de helt rutinmässiga. Svårigheterna med den föreslagna reformen är av en annan art. De rör inkomstfördelningsproblemen i vid mening, och i synnerhet de speciella fördelningsproblem som uppstår vid övergången från vårt gamla system till ett nytt.

Inkomstfördelningsproblemen

Låt oss börja med att diskutera de långsiktiga fördelningsproblemen. De mer kortsiktiga övergångsproblemen är så pass speciella att de kräver ett eget avsnitt.

När man ska bilda sig en uppfattning om fördelningsproblemen kan man urskilja två delproblem. De berör fördelningen mellan hög- och låginkomsttagare å ena sidan, och mellan män och kvinnor å andra sidan.

Vad gäller det första delproblemet

kommer den reform jag skisserat ovan att ha en positiv fördelningsprofil i den meningen att den kommer att gynna låginkomsttagarna. Det är ett föga känt faktum att ATP-systemet i sin nuvarande utformning är regressivt: det omfördelar inkomster från låginkomsttagare till höginkomsttagare.¹⁷ Detta beror på samspelet mellan 30-15-regeln och ATP-taket. Det senare missgynnar helt klart höginkomsttagarna. 30-15-regeln, däremot, gynnar individer som har sina inkomster ojämnt fördelade över livscykeln. Och eftersom sådana individer i regel tenderar att vara höginkomsttagare, får den i praktiken en regressiv effekt. Denna är faktiskt större än ATP-takets progressiva effekt, och nettot för systemet som helhet blir därför svagt regressivt.¹⁸

En förändring av intjänandereglerna i riktning mot att var och en får pensionsförmåner i förhållande till vad han eller hon betalat in kommer därför att gynna låginkomsttagarna. Egentligen är det nuvarande systemets utformning en politisk och ekonomisk gåta; genom att koppla bort förmånerna från inbetalningarna har man skapat stora skatteklilar, och detta har man gjort utan att lyckas åstadkomma de fördelningspolitiska effekter man i andra sammanhang säger sig vilja eftersträva. Faktum är att ATP-systemet utgör ett av de mest anmärkningsvärda exemplen på fall, där både allokeringmässiga och fördelningsmässiga skäl talar för en reform.

Vad gäller inkomstfördelningen mellan kvinnor och män är saken mer komplicerad. Vi vet att ATP-systemet i dess nuvarande utformning gynnar kvinnorna.¹⁹ Detta beror på exakt samma mekanism

¹⁷ Se Ståhlberg [1990].

¹⁸ Detta gäller givetvis bara i genomsnitt; det är fullt möjligt att hitta enskilda fall av höginkomsttagare som missgynnas och låginkomsttagare som gynnas av de nuvarande reglerna.

¹⁹ Se Ståhlberg [1990].

som i föregående stycke: 30-15-regeln innebär att personer som har sina inkomster ojämnt fördelade över livsrytmen får ut mer från systemet än vad de betalar in. Och eftersom kvinnorna tenderar att vara hemmavarande, eller deltid arbetande, i större utsträckning än männen gynnas de av nuvarande intjänanderegler. Ett konkret exempel utgörs av den rationellt kalkylerande hemmafru som ser till att hon arbetar lite grann varje år, så att hon precis når upp till en inkomst på ett basbelopp per år. Om hon sedan väljer att arbeta heltid från det år hon fyller 50 till det år hon fyller 65, får hon full ATP – och därmed exakt samma pensionsförmåner som en person som har arbetat heltid under hela sitt liv.

Om ATP-systemet görs aktuariskt på det sätt som skisserades i föregående avsnitt blir sådana taktiskt kalkylerade beteenden inte längre lönsamma. Man kan naturligtvis säga att en reform därför i en viss mening skulle missgynna kvinnorna – eller åtminstone att den skulle missgynna hemmafruarna.

Det intressanta är emellertid frågan vilka kvinnor som skulle missgynnas. Om deltid arbetande hemmafruar är vanligare inom socialgrupp 1 än inom socialgrupp 3 blir det ju de förra som drabbas av reformen. Och även om man mycket väl kan tänka sig att dessa är mer välartikulerade och väletablerade i massmedierna än kvinnorna i socialgrupp 3 förefaller de verkliga fördelningskonsekvenserna – om man intresserar sig för inkomstfördelningen över *hushåll* och inte över *individer* – att vara tämligen uthärdliga.

Det räcker därför inte att säga, att kvinnorna som grupp skulle "missgynnas" av en reform som innebär att de bara skulle få ut vad de betalat in till systemet. För att få en rättvisande bild av effekterna måste vi också veta vilka inkomster de män har som de "drabbade" deltid arbetande kvinnorna är gifta med. Och detta har vi ännu ingen kunskap om. Här öppnar sig

ett viktigt fält för framtida ekonomisk forskning.

Ovanstående resonemang avser i första hand gifta kvinnor. Vad gäller ensamstående kvinnor vet vi inte tillräckligt mycket om deras deltidarbete för att kunna avgöra huruvida de gynnas av de nuvarande intjänandereglerna. Och även om det skulle visa sig att de ensamstående kvinnorna som grupp gynnas av de nuvarande reglerna vet vi inte huruvida detta i första hand gäller för de höglönlade eller de låglönlade inom gruppen. Ett ytterligare problem av statistisk natur gäller huruvida de kvinnor som officiellt räknas som ensamstående också är det i verkligheten. Det betyder att vi måste utföra ett tämligen stort arbete för att kartlägga inkomstfördelningseffekterna av den reform jag skisserat.

Möjligen kan man säga att om det skulle visa sig att ensamstående, låglönlade kvinnor med barn gynnas av de nuvarande intjänandereglerna, så förefaller ATP-systemet vara ett alltför stort och alltför trubbigt instrument om man nu vill gynna denna grupp. Det finns åtskilliga enklare sätt att åstadkomma samma inkomstöverföring till avsevärt mindre kostnader för samhällsekonomin.

Övergångsproblemen

Pensionssystemet innebär ett mycket långsiktigt åtagande från samhällets eller försäkringsbolagets sida. Den enskilde måste kunna lita på de utfästelser som en gång gjorts. Förändringar i systemet måste därför genomföras ytterst restriktivt. Vi kan urskilja fyra grundmodeller för övergången.

a. Snabb övergång

Det enklaste vore att andra intjänandereglerna från de nuvarande till de aktuella över en natt. Eftersom historiska inkomstdata för alla nu levande individer finns lagrade, är det en enkel sak att

räkna ut vad var och en ska ha för pensionspoäng under det nya systemet.

En så drastisk övergång, som i ett slag skulle avskaffa skatteken i ATP-avgiften och därmed sänka skattetrycket i Sverige med 4,5 procentenheter, uppfyller dock knappast kraven på långsiktighet och rättssäkerhet i pensionssystemet. Många människor har planerat sina liv och karriärer med hänsyn till det gamla systemet, och om staten helt plötsligt ändrade på spelreglerna skulle det uppstå ett betydande trovärdighetsproblem vad gäller statens långsiktiga åtaganden i framtiden.

b. Långsam övergång

En annan möjlighet vore att alla som nu är yrkesverksamma får vara kvar i det gamla systemet, medan alla nytilträdande på arbetsmarknaden får gå in i det nya. En sådan övergång skulle tillfredsställa alla krav på långsiktighet och rättssäkerhet. Nackdelen är emellertid att det nya systemets genomförande – och därmed den 4,5-procentiga sänkningen av skattetrycket – då drar ut på tiden över flera decennier.

c. Övergång med åldersgräns

Ett alternativ vore att som en variant av metod *b* slussa in alla som är yngre än exempelvis 35 år i det nya systemet, medan alla andra får vara kvar i det gamla. Vid valet av åldersgräns kan man låta hänsynen till rättssäkerheten vägas mot önskan att åstadkomma en snabb förbättring av ATP-systemets funktionsduglighet. Man kan kanske hävda att ytterst få människor under 30 års ålder planerar sina liv med hänsyn till ATP-systemets intjänanderegler (förmodligen är de inte ens medvetna om dessa regler, utan betraktar hela ATP-avgiften som en ren skatt). Rättssäkerhetsargumentet skulle därför ha en tämligen begränsad relevans för dessa åldersgrupper. Exakt var man lägger gränsen blir en bedömningsfråga; personligen

tycker jag att en gräns någonstans i intervallet 30–40 år vore rimligt. Det blir då en uppgift för utredningen att kartlägga konsekvenserna av olika värden på gränsen.

d. Frivilligt val

Ett fjärde alternativ vore att slussa alla nytilträdande in i det nya systemet, medan de som redan är yrkesverksamma när systemet införs får välja vilket system de vill tillhöra. Låt säga att hälften av de yrkesverksamma då har planerat sina liv så att de skulle tjäna på det gamla systemet och därför väljer detta. I så fall åstadkommer vi omedelbart hälften av den 4,5-procentiga sänkningen av skattetrycket, medan den andra hälften genomförs successivt. En sådan lösning uppfyller i likhet med metod *b* ovan kraven på rättssäkerhet. Dess kanske främsta nackdel är att den kommer att kosta en hel del pengar.

Om var och en får välja det system som är mest förmånligt för honom eller henne, kan kostnaderna för statskassan bli betydande. Den hälft av befolkningen som tidigare gynnades av 30–15-regeln subventionerades då av den andra hälften. Om denna andra hälft nu i stället väljer det nya systemet, och således får ut vad man betalar in, måste subventionen till den bättre ställda hälften tas någon annanstans. Man kan tänka sig fler möjliga lösningar på detta dilemma, och utredningens uppgift blir att kartlägga dem och deras konsekvenser.

I valet mellan dessa alternativ förefaller det rimligt att söka lösningen i form av någon variant av metoderna *c* och *d*. Jag tycker nog personligen att man, om man kunde helt bortse från det politiska tryck som olika intressegrupper kommer att försöka utöva, bör ha en ganska kort övergångsperiod – tex i form av en kombination av *c* och *d* så att alla som är äldre än exempelvis 35 år får välja system, medan alla yngre slussas in i det nya. Vinsterna av den sänkning av skattetrycket

som det aktuariska systemet skulle medföra är förmodligen så stora att så gott som alla människor på sikt skulle vinna på en övergång. Och detta gäller troligen även dem som i ett statiskt perspektiv, och i massmediernas reportage, skulle framstå som förlorare.

Obligatorium eller frivillighet?

Om man nu ökar den individuella anknytningen genom att införa aktuariska intjänanderegler inställer sig en naturlig följdfråga: Varför inte göra den individuella anknytningen fullständig genom att avskaffa obligatoriet?

Självva det faktum att systemet är obligatoriskt skapar naturligtvis ett element av "skattekil". Somliga personer kanske inte alls skulle vilja ha någon pensionsförsäkring utöver folkpensionen, som f n uppgår till 4 025 kronor i månaden inklusive sk pensionstillskott (1991). Andra kanske skulle vilja ordna sin pension på ett mera flexibelt sätt, vad gäller tidpunkten för pensioneringen, än vad ATP-systemet kan erbjuda. Ytterligare andra kanske är nöjda med tidpunkten och försäkringens omfattning, men skulle vilja ha pensionssparandets portföljfördelning annorlunda, t ex i form av aktier eller fastigheter eller kanske konst.

Det finns ett klassiskt argument för obligatoriska pensionssystem som går ut på att vissa människor skulle vara oförmögna att planera för framtiden; dessa skulle därför aldrig teckna några pensionsförsäkringar utan skulle i stället konsumera alla sina inkomster under de yrkesverksamma åren. För att de sedan inte ska tvingas leva i misär och slapa sig fram genom tiggeri när de blir gamla, måste samhället organisera ett omfattande socialt skyddsnät. Detta skyddsnät kan emellertid även utnyttjas av rationellt kalkylerande individer, som medvetet avstår från att spara under sina yrkesverksamma år i förvisning om att de inte kommer att

lämnas utan hjälp när de blir gamla. Detta resonemang, som i den engelskspråkiga litteraturen går under namnet *free rider*-argumentet, leder fram till slutsatsen att den bästa lösningen för samhället trots allt blir ett obligatoriskt pensionssystem som ger en garanterad miniminivå för alla.

Frågan är då var denna miniminivå på det obligatoriska pensionsskyddet bör läggas. Folkpensionen utgör ju ett sådant grundskydd, men det är inte uppenbart att ATP egentligen gör det. I sin nuvarande utformning ger ju inte ATP någon garanterad minimistandard för de sämst ställda i samhället; den är obligatorisk endast för de yrkesverksamma, och den ger full ATP bara för dem som varit yrkesverksamma i minst 30 år. När det gäller sådana personer som åsyftas i argumentet för obligatoriska försäkringar ovan, dvs sådana som i någon mening är inkapabla att ta vara på sig själva, är det inte säkert att ATP-systemet i dess nuvarande utformning är till någon större hjälp.

När det gäller frågan om obligatoriet måste man således ta ställning till hur man ser på dessa människor. En annan fråga, som måste vägas mot denna, är hur stora de allokeringstapster egentligen är som uppstår genom att obligatoriet tvingar vissa människor till ett annat pensionskydd än de egentligen skulle vilja ha. Här kan det vara lämpligt att dela in försäkringstagarna i tre grupper.

För det första har vi de människor som vid ett frivilligt system skulle ha valt en nivå på sin pensionsförsäkring som ligger över det skydd de får av ATP-systemet. Dessa är således underförsäkrade i det nuvarande systemet, men eftersom ingenting hindrar dem från att teckna privata pensionsförsäkringar ovanpå ATP påverkas inte omfattningen av deras totala pensionsförsäkringar av huruvida ATP är obligatoriskt eller frivilligt.

För det andra har vi de människor som i ett frivilligt system skulle ha valt exakt samma storlek på försäkringsskyddet som

de nu har i ATP-systemet. Inte heller för denna grupp blir obligatoriet bindande, och innebär således ingen skattekil för dem.²⁰

För det tredje finns det människor för vilka obligatoriet är bindande. Om de hade fått, skulle de ha valt ett lägre pensionsskydd, och därmed en annorlunda profil på sin livstidskonsumtion, än vad ATP-systemet erbjuder. Bland dessa personer finns det förmodligen en del *free riders* av det slag som diskuterades i början av detta avsnitt, men det finns också hederliga människor som helt enkelt skulle vilja ha en annan konsumtionsprofil över livscykeln.

För denna kategori innebär obligatoriet otvivelaktigt en viss skattekil. Man ska dock inte överdriva storleken på kilen. Med de välfungerande kapitalmarknader vi numera har finns det goda möjligheter att omfördela konsumtionen över livscykeln även om man är överförsäkrad i ett obligatoriskt pensionssystem. Genom att låna under de yrkesverksamma åren och betala tillbaka lånen när man är pensionär kan man åstadkomma nära nog exakt samma konsumtionsprofil som man skulle ha fått i ett frivilligt system.

Endast för en ganska liten del av befolkningen (nämligen de som är överförsäkrade och av olika skäl inte har tillgång till kapitalmarknaden) innebär därför obligatoriet som sådant en skattekil. Detta är orsaken till att jag i början av denna artikel hävdade att obligatoriet *i sig* inte förefaller medföra några nämnvärda skadeverkningar.

Ovanstående resonemang gällde *omfattningen* av pensionsskyddet. Det finns emellertid ett visst inslag av skattekil som förefaller oundvikligt vad gäller *placersinriktningen*. Med ett obligatoriskt fördelningssystem tvingas alla yrkesverksamma "investera" i en "tillgång" vars "ränta" utgörs av den svenska ekonomins tillväxttakt. På lång sikt är möjligen tillväxten lika med realräntan, men under långa perioder kan betydande skillnader

observeras. Idag, då tillväxttakten är avsevärt lägre än realräntan, framstår kanske detta tvång som särskilt bindande. Många skulle kanske då ha föredragit att pensionsspara i en premiereserv, vars avkastning skulle vara väsentligt högre. Vi har därmed kommit in på den stora frågan om premiereserv- kontra fördelningssystem, och jag tänkte avsluta artikeln med en kort diskussion av denna.

Fördelningssystem eller premiereserv?

Det råder en allmän enighet om att sparrandet i den svenska ekonomin är för lågt, och att skulden till detta i stor utsträckning är att finna i ATPs utformning som fördelningssystem snarare än som premiereservsystem. Borde det då inte vara dags att göra om ATP till ett premiereservsystem? Svaret är, att hur önskvärt detta än må vara, så är det förmodligen politiskt omöjligt. För att belysa anledningen till detta är det lämpligt att först analysera ATP-systemets tillkomst i termer av *public choice*.

I ett traditionellt premiereservsystem kommer vid varje tidpunkt de då levande människorna att ha en viss ackumulerad förmögenhet som ska räcka till deras pensioner. Om man nu plötsligt går över till ett fördelningssystem innebär det att *övergångsgenerationen* får dubbla pensioner: dels den pension som härrör ur den egna, hopsparade premiereserven, och dels den pension som enligt fördelningssystemet betalas med den följande yrkesverksamma generationens ATP-avgifter.

I verkligheten sker inte övergången på samma klara sätt som i det teoretiska exemplet, men principen är ändå densamma: övergångsgenerationen gör en vinst på någon framtida generations be-

²⁰ Se dock resonemanget om placingsinriktning nedan.

kostnad.²¹ Man kan därför säga att det alltid existerar en politisk tendens i fördelningssystemets favör. Det finns i ett demokratiskt samhälle alltid en tendens att den just då levande generationen röstar igenom ett beslut om införande av ett fördelningssystem. Framtida, ofödda generationer saknar rösträtt, och därför kommer de just då levande människorna att bilda en kompakt majoritet för att de själva ska bli "övergångsgeneration", dvs i princip få dubbla pensioner.

På samma sätt finns det en spår åt andra hållet. Man kan aldrig skapa en politisk majoritet för att avskaffa ett fördelningssystem. Det skulle nämligen innebära att *den* övergångsgenerationen inte fick några pensioner alls; den har inte sparat ihop någon premiereserv, och om fördelningssystemet är avskaffat kommer den inte heller att få några pensioner av den efterföljande yrkesverksamma generationen.

Detta betyder att ett premiereservsystem har en tendens att vara *politiskt instabilt*. På samma sätt har ett fördelningssystem en tendens att vara *irreversibelt*: det finns alltid en stark politisk kraft för att införa det, och när det väl är infört är det omöjligt att bli av med det. Verkligheten är naturligtvis mer komplicerad än det renodlade teoretiska exemplet, men grundprincipen är ändå tydlig. Det är politiskt svårt att omvandla ATP till ett premiereservsystem, och om det mot förmodan skulle vara möjligt, kommer övergången i alla händelser att ta mycket lång tid.

Vad ska vi då göra om vi vill öka sparandet och kapitalbildningen i samhället? Det enklaste är nog att låta ATP-systemet vara som det är, efter det att vi ändrat intjänandereglerna så att de blir aktuariska. Det är här som ATP-taket kommer in i bilden.

Med ett bibehållet tak på 7,5 basbelopp och ett aktuariskt system därunder kommer, med fortgående ekonomisk tillväxt, alltfler människor att hamna ovanför ta-

ket. Eftersom ingen ATP-avgift tas ut på inkomster över taket, innebär detta faktum *inte* att skattekilarna automatiskt ökar på grund av tillväxten (vilket är fallet idag). I stället kommer ATP-systemet att utgöra en allt mindre del av den totala samhällsekonomin. Så småningom, när välfärdsökningen har fortgått så länge att 7,5 basbelopp betraktas som ett tämligen obetydligt belopp, är det sparandebortfall som beror på ATP-systemet mer eller mindre forsumbart i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det ökande välståndet skapar i sig ett behov av tryggnad av pensioner utöver det grundskydd som folkpensioner och ATP erbjuder, och detta kan då ske i form av dels avtalspensioner och dels frivilliga, individuella pensionsförsäkringar (vilka i sin tur är konstruerade som premiereservsystem).

På sikt kan således problemet med sparandebristen lösas (eller åtminstone lindras) nära nog automatiskt: man ser till att ATP-taket bibehålles, så att inte fördelningssystemet tillåts expandera i takt med att BNP växer.

Sammanfattning

Tre frågor står i centrum för debatten om ATP-systemet, nämligen

1. *Vem ska ha makten över fonderna och över fondernas placeringar?*
2. *Bör vi ha ett premiereserv- eller ett fördelningssystem?*
3. *Hur bör intjänandereglerna utformas?*

Den första frågan är huvudsakligen politisk och ideologisk. Den andra frågan är mer ekonomisk till sin karaktär; där kan vi nationalekonomer bidra med en del argument. Ett premiereservsystem vore definitivt bättre, men tyvärr är frågan så stor

²¹ För siffror över förmånskvoten, dvs den utsträckning i vilken olika generationer gynnas respektive missgynnas av ATPs införande, se Ståhlberg [1990].

och komplicerad att någon snabb och enkel lösning knappast är skönjbar.

Den tredje frågan, däremot, är enkel. Märkligt nog har den helt kommit att skymmas av de andra två i debatten. Här finns det bara en rimlig – och dessutom politiskt okontroversiell – lösning: Gör intjänandereglererna aktuariska! Det är ekonomiskt liktydigt med en mycket kraftig sänkning av skattetrycket i Sverige. Förmodligen utgör detta det största och snabbaste klipp man kan göra i skattepolitiken idag.

Referenser

- Bergman, L, Jakobsson, U, Persson, M & Söderström, H T, [1991], *Sverige vid vändpunkten. Konjunkturrådets Rapport 1991*. SNS Förlag, Stockholm.
- Broms, J, [1990], *Ur askan av ATP*. SACO, Stockholm.
- Carlsson, B E, [1990], *Hur ska vi klara 2000-talets pensioner?* SAF, Stockholm.
- Edebalk, P G & Wadensjö, E, [1990], "Det okända socialförsäkringssystemet". *Ekonomisk Debatt*, årg 18, nr 3.
- Eriksson, H & Johansson, L, [1990], "Befolkning och arbetskraft – beräkningar till år 2025". I SOU 1990:78, *Allmän pension. Expertrapporter*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU 1990:76, *Allmän pension*. Pensionsberedningen, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ståhlberg, A-C, [1988], *Pensionssystemets inverkan på hushållens sparande*. Expertrapport till Spardelegationen, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ståhlberg, A-C, [1990], "ATP-systemet från fördelningspolitisk synpunkt". I SOU 1990:78, *Allmän pension. Expertrapporter*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ståhlberg, A-C, [1989], "Problemen med ATP". *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 5, s 351–362.