

Pensionerna i framtiden

ATP-systemets kris beror på att förmånerna är bestämda medan avgifterna får anpassas efter vad förmånerna kräver. Ett individuellt, avgiftsbestämt system, där förmånerna huvudsakligen anpassas efter inbetalda avgifter vore bättre, skriver Agneta Kruse och Ann-Charlotte Ståhlberg.

Dagens offentliga pensionssystem brottas med problem av både effektivitets-, fördelnings-, finansierings- och trovärdighetskaraktär. I dag finns knappast någon grupp som inte inser att en genomgripande reformering av systemet är nödvändig. Det finns också en insikt att en sådan reformering är en ytterst grannliga uppgift, att pensionssystem är så långsiktiga åtaganden att all reformering måste förses med övergångsbestämmelser.

Ett pensionssystem måste vara långsiktigt stabilt. Individerna måste kunna lita på att utfästelserna i systemet kommer att infrias. Pensionssystemet innebär en överföring av konsumtionsmöjligheter från de yrkesverksamma åren till åren som pensionär eller, annorlunda uttryckt, från de yrkesverksamma till dem som samtidigt är pensionärer. Varje pensionssystem, oavsett utformning, innebär en in-teckning i en framtida produktion. För stabilitet krävs att systemet genererar en fördelning av konsumtionsutrymmet mel-

lan yrkesverksamma och pensionärer och mellan olika löntagare som uppfattas som rimlig och rättvis. Vidare krävs att systemet inte ger upphov till snedvridningseffekter som äventyrar effektivitet och tillväxt.

Av kravet på stabilitet följer vissa begränsningar i hur systemet kan utformas. Vi förordar att pensionssystemet *behålls som ett fördelningssystem*. Därmed kräver stabilitet att indexeringen sker med hjälp av tillväxttakten. Vidare förordar vi en *stark koppling mellan förmåner och avgifter*. Detta leder oss fram till ett *avgiftsbestämt system med fingerade individuella konton*, där *avkastningen bestäms av tillväxttakten*. *Inarbetade pensionsrätter bör ingå i gifträttsgodset*, som delas mellan makar vid eventuell skilsmässa eller dödsfall. *Kollektivt finansierade pensionsrättigheter för vård av små barn* bakas in i systemet.

Problemen i dagens system

Tabell 1 visar avgiftsbehovet för folkpension (inkl kommunala bostadstillägg) och ATP vid olika tillväxttakter och utgör en illustration till mycket av problemen i dagens pensionssystem.

Vi kan konstatera att systemets framtid är fullständigt oförutsägbart. Variatio-

Fil dr AGNETA KRUSE är verksam vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet och docent ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Båda forskar kring pensionsfrågor.

* Ann-Charlotte Ståhlberg har erhållit finansiellt stöd från Socialvetenskapliga forskningsrådet.

Tabell 1 Pensionsutgifter i procent av lönesumman (i dag är de ca 20 procent).

År	Årlig real BNP-tillväxt		
	0%	1%	2%
1995	26,5	24,7	23,3
2015	43,7	32,7	25,1
2025	48,1	33,1	23,3

Anm: Endast folkpensionsutgifter finansierade med arbetsgivaravgifter är medtagna.

Källa: SOU 1990:76, s 30.

nera i avgiftssatsen är mer än 100 procent beroende på vilken samhällsekonomisk utveckling som kan förväntas.

ATP-systemet är inte långsiktigt stabilt. Det är dock en missuppfattning att huvudorsaken till detta är "...en tämligen obetydlig teknisk detalj i systemets utformning, nämligen den icke-aktuariska konstruktionen av intjänanderegler (de sk 30- och 15-årsreglerna)" (Persson [1991, s 205]), även om dessa regler är en del av problemen. Inte heller "räddas" systemet om vi lyckas få en tillväxt på 2 procent om året, något som man kanske kan förledas att tro av tabellen ovan och som Pensionsberedningen (SOU 1990:76) gång på gång återkommer till. Problemen är mer djupgående än så.

De helt överskuggande konstruktionsfelen är dels att *bristen på samband mellan förmåner och avgifter* leder till att avgiften har ett starkt inslag av skatt, dels att *metoden för värdesäkring* innebär att pensionerna är förmånsbestämda och prisindexerade. Värdesäkringsmetoden medför

- extrem tillväxtkänslighet
- att fördelningen mellan generationer blir beroende av tillväxttakten
- att garantier om en viss standard utfärdas till en stor grupp av befolkningen.

Bristen på koppling mellan förmåner och avgifter innebär en kraftig subvention av verklig fritid. Ytterligare en destabilise-

rande faktor är att systemet har *svårt att klara kraftiga demografiska förändringar*. En genomgång av "konstruktionsfelen" i det nuvarande systemet hjälper oss att finna en utformning som både är stabil och undviker dagens snedvridningskostnader.

Konstruktionen är extremt känslig för förändringar i den ekonomiska tillväxten

I ATP-systemet är förmånerna bestämda genom regelsystemet, vilket leder till att anpassningar till ekonomiska förändringar sker genom förändringar i avgiftsuttaget. Detta är en förklaring till de avgiftsuttag som vi ser i *Tabell 1* ovan. Utformningen av ATP innebär att fördelningen mellan samtida yrkesverksamma och pensionärer bestäms av tillväxttakten i ekonomin. Får vi en låg tillväxt ökar ATP-avgiften dramatiskt och minskar därmed de yrkesverksammas konsumtionsutrymme. Får vi en hög tillväxt sätts pensionärerna mer eller mindre på undantag inom det offentliga systemet. ATPs nuvarande konstruktion får till följd att pensionärernas standard i förhållande till den förvärvsarbetande befolkningen försämras när reallönerna stiger, men förbättras när reallönerna faller. Efterläpningseffekten i 15-årsregeln gör pensionssystemet ytterligare tillväxtkänsligt (se Kruse [1988]).

En alltför ojämn fördelning mellan generationerna orsakar spänningar mellan dem och kan leda till starka krav på kompensation eller ändringar i reglerna från den grupp som får se sin relativa standard sänkt.

ATP-avgiften får alltmer karaktär av skatt

Sambandet mellan pensionsförmåner och avgifter är mycket svagt i ATP-systemet. Avgifter betalas på hela inkomsten under alla inkomstår. Förmånerna grundas på ett genomsnitt av de 15 bästa åren (15-års-

regeln). Det räcker med 30 år för full pension (30-årsregeln). Inkomster under ett basbelopp (idag 33 700 kr) och över 7,5 basbelopp är inte pensionsgrundande (det sk golvet och taket i ATP).

Eftersom pension och ATP-avgift inte beräknas på samma inkomst behöver inte minskad arbetstid resultera i minskad pension. Den som väljer ökad fritid subventioneras i systemet. Att se nuvarande ATP-avgift i sin helhet som en försäkringspremie är därför inte riktigt. Det är först vid pensionsgrundande inkomster på uppemot 4 basbelopp (ungefär 80 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön) som en ytterligare inkomstökning leder till högre pensionsbelopp. När inkomsten stiger över 7,5 basbelopp faller igen allt samband mellan förvärvsinkomst och ATP bort. Till detta kommer att när en person haft sina 15 bästa arbetsår saknar inkomsterna under de återstående arbetsåren intresse från pensionssynpunkt, bara kvalifikationstiden på i normalfallet 30 år kan uppnås. På motsvarande sätt leder avgiftsbetalningar inte till några pensionsförmåner sedan 30 år uppnåtts såvida de inte påverkar de 15 bästa åren.

När sambandet mellan pensionsförmåner och avgifter är svagt, som i ATP, uppfattas pensionssystemet huvudsakligen som ett skatte- och transfereringssystem. Om man betalar eller hur mycket man betalar påverkar således inte alls eller mycket litet storleken på den egna framtida pensionen. Skatten/avgiften ses lätt som en belastning och motsättningarna mellan generationerna kan bli stora. Om det en person avstår under sin aktiva tid till pensionärerna står i rimlig proportion till det hon eller han kan förvänta sig få igen när vederbörande själv blir gammal uppfattas pensionssystemet mer som ett försäkringssystem där individen överför inkomster från ett skede i livet till ett annat. Eftersom motsättningarna mellan generationerna kan bli mycket starka i det rena skatte- och transfereringssystemet är det systemet mindre stabilt än ett system

där de försäkringsmässiga sambanden dominerar.

ATPs regler leder till att omfördelningarna av livsinkomster mellan socialgrupper har varit regressiva (se Ståhlberg [1990a]). Det betyder att livsinkomster har omfördelats från lägre till högre socialgrupp. Bara om ATP-taket ligger kvar på nuvarande nivå kan på sikt omfördelningarna bli de omvända.

Systemet har svårigheter med att klara kraftiga demografiska förändringar

Det svenska pensionssystemet är i huvudsak organiserat som ett fördelningssystem. I ett sådant fonderas inte inbetalningarna utan de används till utbetalningar av pensionsförmåner under samma år. Fördelningsmodellen har, i motsats till fondmodellen där varje generation fonderar medel till sin egen pension, påtagliga svårigheter med att klara kraftiga demografiska förändringar. Eftersom pensionerna i fördelningsmodellen finansieras av den efterföljande generationen är risken stor att man hamnar i ett ohållbart läge när denna generation inte är tillräckligt stor eller har en tillräckligt snabb inkomstutveckling.

I ATP-systemet är förmånerna fastlagda. Vid förändringar i kvoten mellan antalet förvärvsverksamma och antalet pensionärer måste avgiftssatsen ändras om inbetalningarna ska täcka utbetalningarna. Befolkningstillväxten kännetecknas inte av konstans, utan i stället av svängningar. Små födelsekohorter följs av stora som i sin tur följs av små kohorter, varför avgiftssatsen kan behöva ändras.

I dag går det mer än dubbelt så många pensionärer på varje förvärvsarbetande som det gjorde vid tidpunkten för ATPs genomförande. Kvoten mellan antalet förvärvsverksamma och antalet ålders- och förtidspensionärer förutses försämrats från 2,38 år 1990 till 1,78 år 2025 (SOU 1990:76, s 182). Då den stora 40-talsgenerationen pensioneras omkring år 2010

kommer varje yrkesarbetande i genomsnitt att behöva finansiera mer än en halv pension.

I ett fördelningssystem med givna regler för pensionsstorleken är det antalet pensionärer, antalet förvärvsarbetande, deras arbetsutbud och produktivitet som bestämmer avgiftsuttaget. Tex är kort arbetstid i form av tidig pensionsålder dyrt ur pensionssystemets synvinkel. (Se bla SOU 1990:76, s533 och Bengtsson & Kruse [1992].)

Tillväxt löser inte problemen

Pensionsberedningen återkommer i sitt betänkande gång på gång till att en tillväxt i ekonomin på omkring 2 procent skulle lösa problemen i ATP-systemet, alternativt att tillväxtbefrämjande åtgärder som kombineras med ett antal regeländringar inom ramen för nuvarande konstruktion skulle göra systemet tillräckligt stabilt. Detta är en missuppfattning. Även om vi periodvis skulle få en mycket god tillväxt i ekonomin som underlättar finansieringen av ATP kvarstår den i systemets konstruktion inbyggda instabiliteten. De instabilitetsproblem, som orsakas av den bristfälliga samstämmigheten mellan avgift och förmån, finns kvar även vid en god tillväxt.

Vi kan inte heller vara säkra på att uppnå en långsiktig stabil tillväxt på minst 2 procent per år. Erfarenheten säger oss att perioder med svag ekonomisk tillväxt mycket väl kan inträffa. Risken är uppenbar att vi hamnar i återkommande situationer där systemet ifrågasätts och tilltron till det ytterligare undergrävs.

Enligt nuvarande regler är enbart inkomster upp till 7,5 basbelopp pensionsgrundande. Inkomster över detta tak ger inte något pensionsskydd inom den allmänna pensioneringen. Med tiden kommer allt fler – och på mycket lång sikt i princip alla – inkomstagare att få inkomster som överstiger ATP-taket. Hur snabbt det kommer att inträffa beror på tillväxt-

takten. Enligt beräkningarna i Pensionsberedningens betänkande (SOU 1990:76) kommer 75 procent av männen och 50 procent av kvinnorna att ha inkomster över taket år 2025 vid en årlig tillväxt i reallönerna på i genomsnitt 2 procent. Det drabbar LO-grupperna som till skillnad från andra grupper inte har avtalspensioner som kompenserar för inkomster över taket. På sikt kommer ATP-systemet att utvecklas till ett nytt folkpensionssystem för dem som förvärvsarbetar, dvs ge lika stora pensionsbelopp till alla berättigade. ATPs inkomstrelaterade funktion kommer därmed successivt att gå förlorad (och eventuellt övertas av avtalspensioner eller privata försäkringslösningar). Vi är tillbaka i ett samhälle där de allmänna pensionerna är påtagligt låga i förhållande till den allmänna inkomstnivån i samhället och där ATP inte längre ger den inkomstkontinuitet in i pensionsåldern som det ursprungligen var tänkt.

Det är då inte pensionssystemet som klarar sig. Systemet har bytt skepnad och principen om en inkomstrelaterad pension har försvunnit. Det finns emellertid i ekonomisk teori inte något stöd för att ha en obligatorisk pension utöver en viss storlek. Om ATP-taket får ligga kvar på nuvarande nivå kan den obligatoriska pensionen i stället kompletteras med frivilliga, privata pensionsförsäkringar. En kombination med avtalsförsäkringar i dess nuvarande form är vi tveksamma till. Många av de avtalsbundna pensionssystemen är svåra att genomskåda i sin nuvarande utformning. De omfördelar inkomster på ett icke systematiskt sätt. Den enskilda individen har svårt att förutse sin framtida avtalspension, särskilt personer som inte regelbundet arbetar full tid. Det går tex inte att när som helst få reda på hur många kvalifikationsår man samlat på sig i statlig tjänst, för att den vägen försöka uppskatta sin framtida pension. Det är bara i ITP (Industrins och handelns tilläggspension för tjänstemän) som individen får besked varje år om intjänad pen-

sionsrätt och vad det innebär i pensionsstorlek. Vi skall också komma ihåg att idag är varken statliga eller kommunala pensionssystem fondsystem och STP (Särskild tilläggs pension inom LO/SAF-kollektivet) det bara delvis.

Det långsiktigt stabila pensionssystemet

För ett långsiktigt stabilt pensionssystem krävs en konstruktion som är så flexibel att den klarar olika samhällsekonomiska situationer och så pass robust att medborgarna kan lita på att utfästelserna kommer att infrias. Systemet måste utformas så att det klarar demografiska förändringar och förändringar i den ekonomiska tillväxten. Den fördelning av inkomster mellan yrkesverksamma och pensionärer och mellan olika socialgrupper som pensionssystemet ger upphov till måste uppfattas som rimlig och rättvis av det stora flertalet. Konstruktionen får inte heller ge upphov till samhällsekonomiska kostnader i form av snedvridningar av arbetsutbud och sparande. Dessutom bör ett pensionssystem vara enkelt i den meningen att den enskilda individen lätt kan förutse hur stor pension hon eller han kommer att få. Detta leder oss fram till ett avgiftsbestämt system på individuell nivå, utformat så att en i det närmaste fullständig koppling mellan en persons förmåner och avgifter erhålles. Värdesäkringens sker genom tillväxttakten i ekonomin.

Den fortsatta diskussionen gäller enbart ålderspension. Vi utgår från att det finns ett fungerande pensionssystem för arbetsoförmögna, liksom ett efterlevandeskydd för barn. Dessa behandlas därför inte här.

Ett avgiftsbestämt system

Vi menar att systemet måste utformas så att det finns en sträng koppling mellan en persons förmåner och vad han eller hon tidigare har betalat till ATP. Pensionen be-

räknas då inte som nu på vissa utvalda år utan på hela livsinkomsten. Ett sådant system är neutralt till individens val mellan arbete och egentlig fritid, något som vi ser som en vinst i sig. Den som frivilligt drar ned på sin arbetstid (tex tar sabbatsår för att resa jorden runt eller tågluffa) tar själv de ekonomiska konsekvenserna vad gäller pensionen och subventioneras inte som nu av dem som arbetar i många och långa år. "Samhället" behöver inte ha några åsikter om individens arbetsutbud, vare sig valet mellan hel- och deltidsarbete eller valet av pensionstidpunkt och vi skulle i framtiden slippa se följande grumliga och paternalistiska uttalanden hämtade från Pensionsberedningens betänkande:

"...framhålla betydelsen av åtgärder för att åstadkomma ett så stort arbetsutbud som möjligt..." (SOU 1990:76, s 212).

"...samhällsekonomiskt är i högsta grad önskvärt med ett ökat arbetsutbud bla för att säkra pensionssystemets ekonomi..." (SOU 1990:76, s 318).

Har vi en direkt koppling mellan förmåner och avgifter försvinner den här typen av beskäftighet. I ett sådant system finns det också mindre anledning att fastställa en lagstadgad pensionsålder och att behålla det nuvarande delpensionssystemet. Systemet innebär också en kraftig skattesänkning, då hela "avgiften" nu blir en verklig avgift.

Ett system utformat så att det finns en rak koppling mellan förmåner och avgifter kan administreras med individuella konton, där de årliga avgiftsbetalningarna noteras (jfr Bröms [1990]). Ett fördelningssystem med individuella konton utformas på samma sätt som i ett motsvarande fondsystem. Skillnaden är att det i fördelningssystemet inte görs några faktiska insättningar på de individuella kontona. I stället simuleras en kontobehållning.

Pensionssystemet kan utformas så att beloppen är förmånsbestämda. Med detta menas att man fastställer förmånen och anpassar avgiftsstorleken därefter. Ett alternativ är avgiftsbestämda pensioner. Då fastställs i stället avgiften och pensionsförmånen bestäms av inbetalningarna samt deras avkastning. Det är betydligt enklare och mera lättgenomskådligt att ordna kopplingen mellan förmåner och avgifter i ett avgiftsbestämt system. Vill man ha ett förmånsbestämt system och en koppling mellan förmåner och avgifter måste avgifterna differentieras mellan olika individer och ändras så snart individen ändrar sitt arbetsmarknadsbeteende. Vid ett ökat arbetsutbud kan avgiften behöva sänkas, vid ett minskat behöva höjas. Det säger sig självt att en sådan konstruktion är alltför opraktisk. Det är betydligt enklare med ett avgiftsbestämt system.

Vårt förslag till koppling mellan förmåner och avgifter innebär att pensionssystemet inte utnyttjas till att genomföra omfördelningar av livsinkomster mellan individer. Vi skulle bli av med de omfördelningar som dagens utformning ger upphov till. Dessa omfördelningar är inte systematiska och går ofta på tvärs mot traditionell fördelningsspolitik (genom att de omfördelar inkomster från låg- till höginkomsttagare).

Fördelningssystem eller fondsystem

Ett fonderat avgiftsbestämt system löser de inledningsvis presenterade konstruktionsfelen i ATP. Fonderna varierar automatiskt med årsklassernas storlek. Genom fondavsättningarna betalar varje individ och generation sin egen pension. När en stor årsklass når pensionsåldern, som 40-talisterna strax efter nästa sekelskifte, finns det i fondmodellen tillräckligt med medel avsatta för att finansiera dessa personers pensioner.

Dagens pensionssystem är organiserat som ett fördelningssystem. I ett fördel-

ningssystem fonderas inte inbetalningarna utan dagens inbetalningar används till de samtida pensionärernas pensioner. Dagens yrkesverksamma avstår från en del av sitt konsumtionsutrymme till dagens pensionärer i den förhoppningen att framtida generationer ska göra samma lunda. Detta innebär att pensionerna inte garanteras av fonder. De yrkesverksammes "pensionssparande" sker i stället i form av långsiktiga, (implicita) sociala kontrakt mellan generationer. "Garantin" för framtida pensioner ligger i framtida produktionsresultat plus framtida generationers villighet att fullfölja kontraktet.

Generellt gäller att i fondsystem fungerar avkastningen på kapitalmarknaden som värdesäkrare. I ett fördelningssystem är det i stället tillväxttakten som ger avkastningen. Så länge tillväxttakten är större än kapitalavkastningen ger fördelningssystemet större förmåner (vid givna avgifter). Då ATP-systemet infördes hade tillväxttakten varit större än kapitalavkastningen under en följd av år, vilket förmodligen var ett av flera skäl till att fördelningssystem valdes. I dag gäller det omvända och häri finns säkert en del av förklaringen till fondsystemets popularitet idag. Vi vill dock påpeka att det inte går att växla fram och tillbaka mellan dessa system allteftersom tillväxttakt och kapitalavkastning varierar.

Garantier om en framtida levnadsstandard kan aldrig lämnas. Detta gäller vare sig pensionssystemet organiseras som ett fondsystem eller som ett fördelningssystem. Tyskt 1920-tal med dess hyperinflation visar att tillgångar kan försvinna – ett fondsystem lämnar ingen garanti. Svenskt 1980-tal tjänar som exempel på att tillväxten kan bli låg – ett fördelningssystem ger ingen garanti. Vad pensionssystemet däremot kan garantera är en viss fördelning av konsumtionsutrymme mellan yrkesverksamma och pensionärer.

Idag framförs från många håll att vi inför reformeringen av systemet ska överge

fördelningssystemet och mer eller mindre fullständigt gå över till ett fondsystem. En uppenbar nackdel med det förslaget är att det tvingar fram dubbel betalning för de aktiva generationer som tillhör övergångsgenerationerna. Dessa måste, trots att de inte tjänar in några egna förmåner i ATP, vara med och betala ATP-pensioner till den äldre generationen. Förutom att de måste betala till ATP måste de spara till sin egen framtida pension.

Som fördel med fondsystemet anges ofta att det skulle ge ett ökat sparande och positivt bidra till investeringar och ekonomisk tillväxt (se tex Södersten [1991]). Det är möjligt men långt ifrån säkert att sparandet skulle bli större med ett fondsystem, annat än i ett initialskede innan anpassningar har hunnit ske. Vare sig teoretiska eller empiriska studier har kunnat övertyga om att sparandet blir större med ett fondsystem. Med avreglerade kreditmarknader kan ett ökat tvångsmässigt pensionssparande leda till anpassningar av övrigt sparande med en obestämd effekt på det totala sparandet som följd. Det finns inte heller något enkelt samband mellan inhemskt sparande och tillväxt i en liten öppen ekonomi som Sveriges. Inte heller tillväxtargumentet för en övergång till ett fondsystem är därför bärkraftigt.

Med pensionssystemet utformat som ett fördelningssystem fås en riskspridning av individens "sparkapital". En del av tillgångarna placeras på kapitalmarknaden, en del i framtida produktionsresultat. Behovet av riskspridning är också ett skäl till att inte höja ATP-taket, utan möjliggöra pensionssparande i både fonderade och icke fonderade former.

Ett avgiftsbestämt fördelningssystem

Befolkningsutveckling och demografiska förändringar har i vissa fall en större betydelse i ett fördelningssystem än i ett fondsystem. Pensionssystemet kan trots detta göras stabilt genom att i konstruk-

tionen av systemet explicit tas hänsyn till demografiska förändringar. Många är kända långt innan de ger utslag i pensionsystemet. Variationer i fertilitet, som i sin tur ger varierande kohortstorlekar, är ett exempel. Genom att i god tid bygga upp en buffertfond kan sådana problem bemästras.

Förändringar i medellivslängd verkar på likartat sätt i fondsystem och fördelningssystem. Enklart tar man hänsyn till detta genom att vart femte eller tionde år revidera avgiftssatsen i enlighet med aktuariemässiga kalkyler.

Ett fördelningssystem är på ett annat sätt än ett fondsystem känsligt för variationer i arbetsutbudet. För det första därför att arbetsutbudet ingår som en delkomponent i tillväxten, som ger avkastningen i systemet. För det andra innebär visserligen tex en minskad arbetstid med vårt förslag till koppling mellan förmåner och avgifter att inte bara avgiftsinbetalningarna utan även pensionsförmånerna sjunker. Problemet är dock att en minskad arbetstid idag innebär att avgiftsinbetalningarna sjunker *nu* medan motsvarande förmåner sjunker långt *senare*, samtidigt som dagens inbetalningar används till dagens pensionsutbetalningar. Det är knappast möjligt att lösa detta problem genom en buffertfondering. Emellertid är incitamenten till att ha ett lågt arbetsutbud mindre i ett system där vi har ett direkt samband mellan förmåner och avgifter än i ATP där sambandet är svagt.

Hemarbete bör ge pensionsrätt

Kvinnor har lägre pension från ATP än män. Det beror för det första på att pension från ATP grundas på lönearbete. Hemarbete ger ingen pensionsrätt. För det andra beror kvinnors lägre ATP på att deras inkomster av förvärvsarbete är lägre än mäns. Kvinnors kortare arbetstider och lägre löner ger utslag i lägre ATP-poäng och deras kortare tid i arbetslivet i färre intjänade år. Detta kan bero på att

familjen har valt att fördela arbetsuppgifterna så att kvinnan arbetar enbart hemma eller på deltid utanför hemmet medan mannen förvärvsarbetar på heltid. Som en följd av detta kan kvinnan också få lägre inkomster senare i livet än hon skulle fått om hon från början satsat på en egen yrkeskarriär. Om makarna skulle skiljas efter en längre tids äktenskap, behåller mannen sin intjänade pensionsrätt inom ATP och andra pensionssystem medan kvinnan har små möjligheter att förbättra sitt eget pensionsskydd. På motsvarande sätt kan en kvinna, vars make avlider, ha räknat med att på äldre dar få del av den pension som mannen tjänat in.

Till en del har man försökt ta hänsyn till detta i konstruktionen av ATP. ATPs regler är nämligen något förmånligare för dem som arbetar deltid och inte heller arbetar i så många år, dvs oftast kvinnor. Det räcker med att ha en sammanlagd inkomst under året strax över ett basbelopp för att få tillgodoräkna sig ett helt intjänandeår i ATP. Pensionsrätt kan tjänas in redan från 16 års ålder. Detta tillsammans med 15- och 30-årsreglerna ger viss kompensation till de kvinnor som delar sin tid mellan hemarbete och förvärvsarbete (se Ståhlberg [1990b]). (Avtalspensionerna är annorlunda. De är inte som ATP något förmånligare för deltidsarbetande.)

Med vårt förslag till ett individuellt, avgiftsbestämt system är denna kompensation helt försvunnen. I det avgiftsbestämde systemet beräknas pensionen inte längre på vissa utvalda inkomstår, utan på hela livsinkomsten. Om vi med inkomst avser enbart löneinkomst slår ett sådant system hårt mot dem som genom kortare arbetstid och mindre satsning på en välbetald yrkeskarriär tar på sig huvuddelen av arbetet med barnen. En viss uppfattning om följderna av en sådan ändring kan man få av Pensionsberedningens betänkande (SOU 1990:76). I detta visas hur en förändring av nuvarande regler till 20- och 40-årsregler (pensionen bestäms av de 20 bästa åren och 40 år krävs för oavkortad

pension) och realindexerat ATP-tak skulle ändra pensionen för kvinnor och män. Beräkningarna förutsätter en årlig ekonomisk tillväxt på 2 procent. Med nuvarande regler skulle år 2035 kvinnor ha en medelpension från ATP som är 95 procent av männens medelpension. Genomförs regeländringarna skulle kvinnornas ATP bara bli 73 procent av männens ATP – en skillnad på hela 22 procentenheter.

Ett system som så tydligt missgynnar vård av nästa generations pensionsfinansierare har små förutsättningar att bli stabilt. Därför anser vi att man bör kunna få tillgodoräkna sig kollektivt finansierad pensionsrätt för den tid man är hemma och tar hand om barnen när de är små. Kvinnor och män som utför värdefulla vårdinsatser bör inte försättas i en mycket sämre situation på äldre dagar än andra pensionstagare. Pensionsrätten bör därför inte knytas enbart till marknadsarbete som nu, utan också till föräldraskapet. //

I den politiska diskussionen har kompensation i form av höjt grundskydd (högre folkpension och kommunalt bostadstillägg) förts fram, något som vi tar avstånd ifrån. Ett höjt grundskydd ges till alla medborgare, inte bara till dem som tar ansvaret för barnen. Det är m a o ett alltför grovt (och kostsamt) redskap.

Delning av pensionsrättigheter mellan makar

Tillgångar som förvärvats i äktenskapet är giftorattsgods och delas lika vid skilsmässa. Ett undantag från regeln är intjänade pensionsrättigheter. De ingår inte i bodelningen. Ändå är det svårt att tänka sig något som mera tydligt faller in under kriteriet att vara "anskaffat för gemensamt bruk" än arbetsinkomster under ett äktenskap och därför också den "biprodukt" av detta arbete som pensionsrätten utgör. Logiskt bör pensionstillgångar vara gemensamma tillgångar. Sparande i olika former bör behandlas likvärdigt. Tidi-

gare, dvs före den nya äktenskapsbalken som trädde i kraft 1 januari 1988, var åtminstone vissa privata individuella pensionsförsäkringar giftorättsgods och in-gick i bodelningen. Men inte nu längre!

I ett avgiftsbestämt pensionssystem, till skillnad från ATP och de avtalsbestämda pensionerna som ju alla är förmånsbestämda, möter inte delning av intjänad pensionsrätt mellan makar något tekniskt hinder. Den tekniska förutsättningen finns eftersom i ett avgiftsbestämt system varje enskild person har ett konto som återger de avsättningar som gjorts för honom eller henne.

Kollektivt finansierad pensionsrätt för vård av barn skulle därför kunna kompletteras med att intjänad pensionsrätt delas lika mellan makar.

Övergångsproblemen

Övergången från fördelningssystemet i ATP till ett fördelningssystem med individuella konton blir mindre tung att bära än en övergång till ett fondsystem. Ökningen i finansieringsbördan blir mindre. Frågan är hur den ökade finansieringsbördan skall fördelas mellan generationer och mellan olika inkomstagare inom en generation. Hur det än görs kommer det att finnas förlorare.

Men också i det nuvarande ATP finns vinnare och förlorare. Sett i ett livscykel-perspektiv är genomsnittet av dem som idag är äldre och i övre medelåldern vinnare i ATP. De får mer i pension än vad de betalar till ATP under sin livstid. De som är födda omkring mitten på 1940-talet och senare är förlorare i systemet. Dessa får i genomsnitt betala mer till ATP än vad de får i pension (se Ståhlberg [1990a]). Det är också dessa som har mest att vinna på en övergång till det föreslagna systemet, förutsatt att redan intjänade pensionsrättigheter får följa med över till det nya systemet.

Ser vi bara till genomsnittet borde därför alla nu icke pensionerade kunna vara

med och betala delar av extrabördan. De yngre för att de har mest intresse av en ändring. De äldre för att deras vinst av ATP redan är så stor.

Slutsatser

Det råder stor enighet om att nuvarande system är orimligt. Det är ett välkänt faktum att systemet ger omfördelningar mellan socialgrupper och generationer, omfördelningar som inga rimliga rättvisekriterier kan rättfärdiga. Önskemålen om en bättre koppling mellan förmåner och avgifter i ATP är starka på många håll. Flera remissinstanser till Pensionsberedningens betänkande uttalar sig för en ändring av 15- och 30-årsreglerna och för ett närmare samband mellan avgifter och förmåner. Detta är utmärkta förslag under förutsättning att vård av barn ger pensionsrätt.

Ett pensionssystem där avgifter och förmåner är strängt kopplade till varandra, där vård av barn ger pensionsrätt och intjänade pensionsrättigheter delas lika mellan makar, är stabilt när det passerat övergångsgenerationerna. Förutsättningarna att finna en acceptabel lösning på övergångsproblemen är dock väsentligt större om vi behåller konstruktionen som ett fördelningssystem, där värdesäkring följer den ekonomiska utvecklingen, än om vi överger det för ett fondsystem.

Referenser

- Bengtsson, T & Kruse, A, [1992], "Demographic Effects on the Swedish Pension System". IIASA Working Paper.
- Bröms, J, [1990], *Ur askan av ATP*. SACO, Stockholm.
- Kruse, A, [1988], *Pensionssystemets stabilitet*. Rapport till Pensionsberedningen, SOU 1988:57. Allmänna Forlaget, Stockholm.
- Persson, M, [1991], "Vad är det för fel på ATP-systemet?" *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 3, s205 – 218.
- SOU 1990:76, *Allmän pension*. Huvudbetänkande av Pensionsberedningen. Allmänna Forlaget, Stockholm.

Ståhlberg, A-C, [1990a], "ATP-systemet från fördelningspolitisk synpunkt". I SOU 1990:78, *Allmän pension. Expertrappporter*. Allmänna Förlaget, Stockholm.

Ståhlberg, A-C, [1990b], "Skillnader i försäkringsformåner eller icke-kontanta löneskillnader mellan kvinnor och män". I Jonung, C & Persson, I (red), *Kvinnors roll i ekonomin*. Bilaga 23 till LU 90. Allmänna Förlaget, Stockholm.

Södersten, B, [1991], "Kan vi ändra vårt pensionssystem?" I *ATP i nytt ljus*. Dokumentation från Skandiadagen om ATP. Skandia, Stockholm.