

## AP-fonden, ”bromsen” och din pension

Riksförsäkringsverkets före generaldirektör, KG Scherman, sticker inte under stol med att han är missbelåten med det svenska pensionssystemets utveckling efter 1994 års stora pensionsreform. Han har inget emot övergången från ett förmånsbestämt till ett avgiftsbestämt system, i varje fall inte i princip, men han menar att tillämpningen måste ske med respekt för pensionernas socialpolitiska roll. I det förmånsbestämda systemet ”garanteras” en viss nivå på pensionsförmånerna, vilket kräver en fortgående anpassning av avgiftsuttaget. Påfrestningar till följd av demografiska och andra förändringar över tiden belastar i detta fall avgiftsbetalarna, dvs de förvärvsarbetande. I det avgiftsbestämda systemet sker anpassningen genom att förmånerna ändras så att de kan finansieras med en viss avgiftsnivå. Eventuella påfrestningar belastar i detta fall pensionärerna.

I planerna för det nya pensionssystemet förutsattes att anpassningen av pensionsförmånerna inte sker automatiskt, utan med hänsyn till vad som är rimligt i respektive fall. Ett alternativ till sänkta pensioner kan exempelvis vara höjd pensionsålder. Schermans ståndpunkt är att politikerna inte får avhända sig möjligheten till diskretionär prövning. Gör man detta, menar han att systemet förlorar mycket av sin socialpolitiska uppgift.<sup>1</sup> Genom en detaljerad historiskrivning – fylld av citat från bl a utredningar och promemorior – visar han hur de socialpolitiska ambitionerna i syste-

met gradvis urholkats. Det är framför allt tre omständigheter som lyfts fram:

### *Försvagningen av garantipensionen*

I det nya systemet skiljs garantipensionen ut som en särskild förmån som finansieras och administreras separat från pensionerna i övrigt, nämligen direkt i statsbudgeten. I och med att garantinivån justeras med avseende på inflationen, och inte lönerna som övriga pensioner, blir dess relativa betydelse mindre i takt med den ekonomiska tillväxten. Enligt Scherman är detta riktat mot de sämst ställda och därför socialpolitiskt diskutabelt.

### *Reduktionen av AP-fonderna*

För att inte förmånsnivåerna för de lönebaserade pensionerna ska behöva ändras alltför ofta, innebar pensionsreformen att AP-fonderna fördes över till det nya systemet för att där fungera som buffert vid tillfälliga påfrestningar. Härigenom skulle systemet kunna leva tämligen självständigt vid sidan om statsbudgeten. Problemet, enligt Scherman, är att politikerna inte kan motstå frestelsen att föra över tillgångar i pensionssystemet till statsbudgeten för att finansiera löpande utgifter av annat slag. Överföringarna försvagar fondernas buffertfunktion och ökar risken för anpassningar (neråt) av förmånerna.<sup>2</sup>

### *Införandet av den så kallade ”bromsen”*

De påfrestningar som inte kan klaras av med hjälp av buffertfonden måste – eftersom avgiftsjusteringar är uteslutna – klaras av med ändringar i pensionsförmånerna. Som nämnts menar Scherman att dessa ändringar bör göras diskretionärt, men detta har blivit onödigt i och med att systemet kompletterats med en

## BOKANMÄLAN

KG Scherman,  
*AP-fonden, ”bromsen”  
och din pension,*  
Jure förlag AB,  
Stockholm, 2004.  
ISBN 91-7223-219-6

<sup>1</sup> Varför det skulle vara bättre att avvägningen mellan pensionsnivå, pensionsålder etc görs av politiker istället för varje enskild person, som i dagens system, blir inte närmare klargjort.

<sup>2</sup> Resonemanget gäller överföringar som går utöver vad som behövs för att finansiera förtidspensioner, garantipensionen och annat som i reformen lyftes ut från pensionssystemet.

automatisk balansering, en s k broms. När denna är påslagen, vilket inträffar när buffertfonden annars riskerar att åderlätas för mycket, anpassas pensionsförmånerna med full automatik till utvecklingen av bl a livslängden och avgiftsunderlaget, dvs lönesumman. Aktivitet från politikernas sida är därmed överflödigt.

Scherman ser två problem med denna konstruktion. *För det första* ökar frestelsen för politikerna att ytterligare reducera buffertfonden. I takt med att detta görs, växer behovet att anpassa förmånerna. Eftersom en del av den automatiska anpassningen är att förmånerna räknas upp med avseende på lönesummans utveckling istället för den genomsnittliga lönenivåns utveckling, och den förra normalt är lägre än den senare, blir följden att pensionerna successivt blir mindre än vad de annars skulle ha varit. De riktvärden som angavs i pensionsreformen kan därmed inte uppnås. *För det andra* ökar osäkerheten om de framtida pensionernas storlek. En försvagad buffertfunktion gör förmånerna mer volatila. En del av den trygghet som socialförsäkringen skulle säkerställa går därmed förlorad.

En implikation av Schermans iakttagelser är att det nu krävs fler år i arbetslivet för att nå upp till den pension som förespeglades i pensionsreformen. Detta är i och för sig inget problem, med tanke på att vi blir friskare och lever längre, men det är notabelt att social-

försäkringssystemet som helhet inte är anpassat till en senareläggning av pensionsåldern. Scherman pekar särskilt på de försämringar i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen som inträffar vid 65 års ålder. Detta lägger sten på börda för dem som har svårt att förvärvsarbete vid denna ålder och behöver arbeta för att komma över den nivå som den (relativt) krympande garantipensionen ligger på.

Schermans råd är att vi inte ytterligare bör tulla på buffertfonden, att den automatiska balanseringen enligt nuvarande ”broms” bör slopas samt att befolkningen bör stimuleras att arbeta mer, framför allt genom att regelverket för socialförsäkringen som helhet anpassas till en höjd ”normal pensionsålder”. Tyvärr får vi inte någon detaljerad beskrivning av hur Scherman tänker sig att balanseringen istället ska ske samt hur en samhällsekonomiskt försvarbar arbetslöshets- och sjukförsäkring ser ut för personer som nått upp till 65 års ålder.<sup>3</sup> Scherman har verkligen givit oss något att fundera över, men jag beklagar att han inte med ett ord berör det som är problemet med diskretionär styrning, nämligen fortlöpande partipolitiska överväganden om systemets utformning. Vilken trygghet skulle det ge?

*Lars Söderström,*  
professor vid nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

<sup>3</sup> En fråga är om ersättningen ska kunna kombineras med förtida uttag.