

Rör inte min pension! Om värdet av stabila spelregler även i nedgång

AGNETA KRUSE

är universitetslektor vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Hennes huvudsakliga forskningsområde är offentlig ekonomi, särskilt socialförsäkringar. Agneta.Kruse@nek.lu.se

Den kraftiga börsnedgången under 2008 leder till att balanseringen i det allmänna pensionssystemet aktiveras 2010. Inkomstpensionerna skulle sänkas med ca 3,5 procent. Men 2010 är ett valår och regeringen har nu valt att ändra beräkningsmetoden så att sänkningen av pensionerna blir mindre. Däremot blir nedgången större året därpå och återgången till "normal" indexering blir fördröjd. Enligt regeringen är syftet med ändringen att begränsa svängningarna i pensionerna. Men utvecklingen av pensionerna blir inte jämnare med regeringens förslag och balanstalet som mätare av pensionssystemets finansiella ställning försämras.

Med det nya pensionssystemet fick vi ett finansiellt stabilt system. Inkomstpensionen och premiepensionen är båda avgiftsbestämda; varje inbetalad krona ger pensionsrätt, mer än vad som betalas in kan inte betalas ut.¹ Inkomstpensionen, som utgör huvudparten av systemet, är ett fördelningssystem, vilket betyder att ett års avgiftsinbetalningar används till årets pensionsförmåner. Avkastningen i inkomstpensionssystemet bestäms av tillväxttakten; både intjänade pensionsrätter och utgående pensioner indexeras med real lönetillväxt, s k inkomstindex (se Könberg m fl 2006 eller Kruse 2009 för beskrivningar).

Fördelningssystem är känsliga för ekonomiska och demografiska förändringar. En åldrande befolkning med färre personer i yrkesverksam ålder och fler pensionärer utsätter systemet för press. Men med det nya systemet har (nästan hela) den demografiska utmaningen desarmerats. Tillväxtindexeringen och att den årliga pensionen bestäms genom att individens pensionsbehållning delas med förväntad återstående livslängd ger detta resultat.

1. Balans i systemet

Att fördelningssystemet är avgiftsbestämt betyder att det är ett slutet system. Tillsammans med tillväxtindexeringen innebär detta att det inte längre är möjligt att skjuta en skuld framför sig till kommande generatio-

Jag har fått värdefulla kommentarer av Fredrik Andersson, Carl Hampus Lyttkens och Ann-Charlotte Ståhlberg.

¹ Förutom dessa två delar finns även garantipensionen, som ska ge en grundtrygghet. Den är förmånsbestämd och prisindexerad, finansieras via statsbudgeten och ligger utanför det autonoma, finansiellt stabila systemet. Garantipensionen påverkas inte av balanseringen; de sämst ställda pensionärerna är därmed skyddade mot den ekonomiska nedgången. Nominellt kommer emellertid även garantipensionen att sjunka med ett belopp som svarar mot pris-sänkningarna.

ner. Utformningen gör att vanliga ekonomiska redovisningsprinciper kan tillämpas. Årsredovisningen för pensionssystemet innehåller resultat- och balansräkningar, där tillgångar och skulder redovisas, den senaste för 2008 (Försäkringskassan 2009a). Tillgångar och skulder sammanfattas i ett balanstal, $BT = \text{tillgångar/skulder}$, som ger systemets finansiella styrka och kan jämföras med konsolideringsgrad i andra system. Balanstalet bestäms med två års eftersläpning:

$$BT(t+2) = [AT(t) + BF(t)] / S(t).$$

Tillgångarna består av avgiftstillgången, AT , som är avgiftsinbetalningar multiplicerat med omsättningstiden, dvs hur länge en krona förväntas stå inne i systemet² och buffertfonden, BF , som består av första-fjärde och sjätte AP-fondernas marknadsvärde den 31/12 respektive år. Av bl a praktiska skäl (eftersläpning i tillgång på data) bestäms avgiftstillgången som ett genomsnitt av de senaste tre åren. Avgiftstillgångarna ökar med ökat arbetsutbud, med omsättningstid och produktivitetsökningar; buffertfonden ökar med en positiv värdeutveckling. Skulden, S , består av yrkesverksammas inarbetade pensionsrättigheter och av de pensionerades kvarvarande pensionsrättigheter. Skulden ökar t ex med positiv indexering och ökad förväntad livslängd och minskar med utbetalda pensioner (en exakt beskrivning av beräkningsgrunden för balanstalet finns i Försäkringskassan (2009a), bilaga B; se även Settergren (2001)).

2. Om skulderna är större än tillgångarna

Det är några egenskaper i inkomstpensionssystemet som gör att balansen kan hotas, dvs att balanstalet blir mindre än 1. För att skydda mot detta finns den s k bromsen, den automatiska balanseringen. I ett läge med ett balanstal mindre än 1 upphör inkomstindexeringen och ersätts med ett balansindex, som fås genom att inkomstindex multipliceras med balanstalet. Skulden skrivs upp långsammare och pensionsutbetalningarna sjunker. Så snart balanstalet är tillbaka på 1 eller däröver återgår indexeringen till inkomstindex.

Det är framför allt tre komponenter i systemet som gör att balansering behövs för att upprätthålla stabiliteten. Dessa är att snittlöner i stället för lönesumman används vid indexering, att det s k delningstalet fastställs vid 65 års ålder och att AP-fonderna ingår som buffertfonder i systemet.

Argumentet för snittlöner var att de bättre speglar de yrkesverksammas standardutveckling. Men det är lönesumman som utgör avgiftsunderlaget; ökningen av snittlöner överstiger ofta ökningen av lönesumman – skulden ökar mer än tillgångarna – och pensionerna blir ”för höga”. Bromsen behövs för att garantera stabilitet i systemet.

Pensionen bestäms av de inbetalningar som har gjorts på individens

² Omsättningstiden sjunker t ex vid ett uppskjutet arbetsmarknadsinträde och om den genomsnittliga pensionsåldern sjunker.

Tabell 1
Balansräkning för
inkomstpensionen,
miljarder kr

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Summa tillgångar	5 789	6 042	6 253	6 490	6 803	7 014	7 184
därav Avgiftstillgång	5 301	5 456	5 607	5 721	5 945	6 116	6 477
Fondtillgång	488	577	646	769	858	898	707
Pensionsskuld	5 729	5 984	6 244	6 461	6 703	6 996	7 428
Balanstal	1,0105	1,0097	1,0014	1,0044	1,0149	1,0026	0,9672

Källa: Försäkringskassan (2009a).

konto plus avkastning. Behållningen på kontot ska räcka hela livet; den årliga pensionen bestäms genom att behållningen delas med förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder, det s k delningstalet. Metoden att fastställa delningstalet gör att hänsyn inte tas till ökningen i förväntad livslängd efter 65 års ålder. Om förväntad livslängd fortsätter att öka efter 65 års ålder på samma sätt som de senaste decennierna ger metoden att fastställa delningstalet ca 5 procent för höga pensioner. Även detta leder till att balanseringen kan komma att aktiveras.

I tabell 1 visas utvecklingen av tillgångar och skulder sedan tidigt 2000-tal. Som framgår har skulden ökat betydligt snabbare än avgiftstillgången, med 23 procent jämfört med 18 procent mellan 2002 och 2008, och det är endast ökningen av AP-fondernas värde som förklarar att balanseringen inte har utlösts. Men den finansiella krisen ledde till att värdet på AP-fonderna sjönk med nästan 30 procent mellan 2007 och 2008. För första gången sedan det nya systemet infördes kommer detta att ge ett balanstal som är mindre än 1.

3. Det politiska modet som försvann

Eftersom balansindex gäller med två års fördröjning från det att balanstalet är mindre än 1, kommer indexeringen att aktiveras 2010. Den djupa ekonomiska krisen 2008 och det dramatiska börsfallet kommer alltså att sänka pensionerna valåret 2010. I tabell 2 visas vilken effekt detta skulle ge (se raderna under "ursprungligt system"). Två år i rad skulle pensionerna sänkas, nästa år med 3,5 procent och året därpå med 4 procent.

Regeringen gav Försäkringskassan i uppdrag att undersöka alternativ som möjligen skulle kunna mildra effekterna. Syftet var att söka efter en balanseringsmetod som gav mindre ryckighet åt pensionerna. Ett alternativ som utreddes var att inte använda buffertfondens marknadsvärde den 31/12 respektive år, utan i stället utjämna detta genom att använda tre års medelvärde. Tabell 2 visar resultaten av dessa beräkningar.

Med det nya systemet blir minskningen av pensionerna lägre 2010, men större både 2011 och 2012. Balansindexeringen blir mer utdragen i tiden. Partierna bakom pensionsöverenskommelsen (de fyra regeringspartierna

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ursprungligt system						
Balanstal	0,9672	0,9472	0,9812	1,0143	1,0104	1,0099
Effekt på inkomstpension, %	-3,51	-4,01	0,23	3,66	3,26	3,21
AP-fonder, 3 års medeltal						
Balanstal	0,9826	0,9448	0,9708	1,0006	1,0067	1,0161
Effekt på inkomstpension, %	-1,98	-4,25	-0,82	2,26	2,89	3,84

Tabell 2
Balansering med det ursprungliga systemet och med 3 års medelvärde av buffertfonden

Källa: Försäkringskassan (2009b).

och socialdemokraterna) har enats om att föreslå denna lösning (Regeringens proposition 2008/09:219).

Detta är olyckligt av flera skäl. För det första leder det inte till en jämnare utveckling av pensionerna, som var regeringens syfte, utan bara till en annan tidsprofil av svängningarna. Ett tre års löpande medelvärde på buffertfonden innebär att tillfälliga börssvängningar lever kvar längre i pensionssystemet. Balanstalet ger en sämre spegling av systemets faktiska finansiella ställning.

Förändringen leder till en ganska godtycklig omfördelning mellan olika kohorter. De som lever 2010 men inte 2011 gynnas av den nya balanseringsmetoden, medan de som lever under hela perioden hade fått en högre avkastning med den ursprungliga metoden. Det är inte lätt att hitta rationella skäl för just denna fördelningsprofil. Sänkta pensioner är naturligtvis känsligt politiskt och pensionärsorganisationerna kan nog inte förväntas att tåga still. Men då bör man erinra om att indexeringen i det nya systemet jämfört med prisindexeringen i ATP-systemet hittills har gett högre pensioner, 21,2 procent jämfört med de 16 procent som prisindexeringen i ATP-systemet skulle ha gett, och 2009 ökade pensionerna med 4,5 procent (Försäkringskassan 2009b, s 4-5). Såvitt jag vet har det inte förekommit protester eller varningar mot dessa "för höga" pensioner.

Balanstalet bestäms av ett komplicerat samspel mellan en lång rad faktorer. Med den nya beräkningsmetoden låter man *en* sådan faktor få spela roll under en längre period än nödvändigt. Som framgår av tabell 1 utgör AP-fonderna en ganska liten del av de totala tillgångarna. 2002 utgjorde de 8 procent och 2007 nästan 13 procent för att sjunka till strax under 10 procent 2008. Det är avgiftstillgången som är den viktiga faktorn i ett fördelnings-system. Den bestäms av sysselsättning, inkomster och omsättningstid. Den ekonomiska krisen är inte endast en finansiell kris utan också real. Minskad sysselsättning och ökad arbetslöshet under 2008 och 2009 kommer att påverka balanstalet negativt under 2011. Ska man då återigen gå in och förändra beräkningsmetoden?

4. Värdet av stabila spelregler

En stor fördel med det allmänna pensionssystemet är att det är förhållandevis tydligt och transparent. Den pension man får bestäms av de avgiftsinsbetalningar som gjorts på kontot plus ränta genom tillväxtindexeringen. För att kunna planera är det viktigt att kunna lita på att systemet ligger fast. Den signal regeringen sänder med den ändrade beräkningsmetoden för balanstalet är därför synnerligen olycklig – särskilt som det inte alls förbättrar balansen. Talesättet *If it ain't broke, don't fix it* passar ovanlig väl.

Det är fortfarande många som minns det gamla ATP-systemet. Många trodde att det ställde ut löften om en bestämd pension och menar då att det var ett bättre system. Nu var det inte så. För det första var systemet ohållbart och hade krävt otillständiga avgiftshöjningar alternativt ökande under-skott. För det andra ger 1990-talskrisen exempel på att utställda ”löften” inte hölls. Med ett antal politiska beslut sänktes förmånerna. Trots detta utgjorde pensionärerna en skyddad grupp. Gustafsson och Palmer (2001) konstaterar att ”[b]ördan av 1990-talets djupa lågkonjunktur bars opropor-tionerligt av de unga vuxna” (s 487). I det gamla systemet följdes inte yrkes-verksamma och pensionärer åt i med- och i motgång.

Det finns naturligtvis alternativa sätt att beskriva pensionssystemets ekonomiska ställning och beräkna balanstalet på. Den metod som använts fram tills nu behöver inte nödvändigtvis vara den ”bästa”. Försäkringskas-san visar t ex i sitt remissvar på regeringens promemoria *Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet* att ett alternativ med en dämpnings-faktor skulle fungera bättre. Säkert går det att med lite eftertanke även finna andra konstruktioner. Men det är inte det som är poängen. Poängen är att systemet inte var politiskt hållbart när det började blåsa. Detta försvårar allas vår planering av inkomster och konsumtion över livscykeln. Det båd-dar för en ineffektiv tidsanvändning då individerna försöker planera och lista ut hur nästa ändring kommer att se ut. Därför: rör inte min pension!

REFERENSER

Försäkringskassan (2009a), *Orange rapport. Pensionssystemets årsredovisning 2008*, Stockholm.

Försäkringskassan (2009b), *Analys av balanstalets konstruktion och funktion*, Svar på regeringsuppdrag, 14 april 2009.

Gustafsson, B och E Palmer (2001), ”90-talets inkomstklyftor – hur och varför de ökade”, *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 7, s 487-498.

Kruse, A (2009), ”A Stable Pension System – The Eighth Wonder”, i Bengtsson, T (red), *Population Ageing and the Welfare State*, Springer Verlag, under utgivning.

Könberg, B, E Palmer och A Sundén (2006), ”The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present”, i Holzmann, R och E Palmer (red), *Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, World Bank och Försäkringskassan, Washington DC.

Regeringens proposition (2008/09:219), *Utjämnat värde för buffertfonden vid beräkning av balanstalet*.

Settergren, O (2001), ”The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System – A non-technical Introduction”, *Wirtschaftspolitische Blätter*, nr 4, s 339-349.