

Agneta Kruse:

Pensionssystemets stabilitet

ATP-avgiften behöver höjas kraftigt framöver för att finansiera pensionsutbetalningarna. Det visar beräkningar från Riksförsäkringsverket (RFV [1987]). Redan nu är avgiftsinbetalningarna till ATP mindre än pensionsutbetalningarna. Underskottet har hittills täckts av ränteinkomster från AP-fonderna. Om avgiften inte höjs kommer dessa att vara tömda omkring sekelskiftet vid 1 procents årlig tillväxt och omkring år 2010 vid 3 procents årlig tillväxt. Orsakerna till krissymptomen är flera. En är befolkningsutvecklingen som leder till att en minskande yrkesverksam befolkning måste försörja ett växande antal pensionärer. En annan och mera betydelsefull orsak är pensionssystemets konstruktion.

En parlamentarisk utredning arbetar sedan 1984 på att se över pensionssystemet. Som ett led i det arbetet har Agneta Kruse utarbetat rapporten *Pensionssystemets stabilitet* (SOU 1988:57, Socialdepartementet, 100 s).

Pensionssystemets struktur

Det svenska pensionssystemet består av folkpension, allmän tilläggspension (ATP), delpension och avtalsreglerade pensioner (pensioner för kommunal- och statsanställda, ITP, STP). Därutöver finns individuella privata pensionsförsäkringar.

Folkpensionen är en grundpension som i princip är lika stor för alla. ATP är baserad på inkomstbortfallsprincipen och ger pensionsrätt för arbetsinkomster upp till en årsinkomst på 209 250 kr i dagens penningvärde. Flertalet förvärsarbetande omfattas även av någon avtalsreglerad pension. Dessa kompletterar folkpension och ATP dels genom att höja kompensationsnivån inom det inkomstintervall som tacks av den allmänna pensioneringen, dels genom att ge pensionsrätt för arbetsinkomster över ATP-taket. När reallönerna stiger och allt fler uppnår taket i ATP ökar betydelsen av kompletteringspensionerna.¹ I dag står emellertid det offentliga pensionssystemet för den övervä-

gande delen av pensionsutbetalningarna. I rapporten granskas det offentliga pensionssystemet, framför allt ATP.

Instabilt system

Ett stabilt pensionssystem är utformat så att det kan accepteras av medborgarna både nu och i flera generationer framöver. Det får inte skapa spänningar mellan olika grupper och därigenom krav på ändringar i konstruktionen.

Vårt pensionssystem är inte stabilt. Det har flera orsaker.

1. *Inflationsskyddet.* Pensionärerna garanteras sin standard men kompenseras inte för standardförbättringar i samhället när reallönerna stiger. Inte heller påverkas deras standard vid vinkande reallöner hos den aktiva befolkningen.
2. *Takkonstruktionen i ATP.* Om realinkomsterna ökar kommer allt fler att få inkomster över taket, varför ATP blir mer och mer likt en förhöjd folkpension. Det drabbar LO-grupperna som till skillnad från andra grupper inte har avtalspensioner som kompenserar för inkomster över taket. Situationen blir då lik den som rådde innan ATP.
3. *Icke konsekventa fördelningseffekter.* Den samlade effekten på inkomstfördelningen av ATPs 15- och 30-årsregel (pensionen beräknas på de 15 bästa åren och 30 år krävs för full pension), taket och pensionstillskotten är idag regressiv. Men då reallönerna i samhället stiger blir effekten progressiv.
4. *Negativ inverkan på kapitalbildningen och arbetskraftsutbudet och därigenom på tillväxten.*

¹ År 1985 hade 9 procent av männen och 1 procent av kvinnorna inkomster över ATP-taket. Enligt Riksförsäkringsverkets beräkningar 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. Blir tillväxten lägre, 1 procent, kommer 40 procent av männen och 10 procent av kvinnorna att ha inkomster över taket år 2025.

I rapporten är det huvudsakligen punkt 1 och 4 som behandlas. Frågan om värdegarantier, dvs om pensionerna bör följa förändringar i priser eller löner, är en gammal fråga och har också diskuterats i tidigare utredningar både före och efter ATPs införande. Samtidigt med Kruses rapport till Pensionsberedningen kommer också ESOs rapport där Tor Eriksen beskriver hur olika länder valt att lösa problemen (Eriksen [1988]).

Kruse väljer att illustrera nackdelarna med nuvarande prisindexprincip och fördelarna med en löneprisindex med hjälp av ett flertal konstruerade exempel. Av dessa framgår att om man vill åstadkomma en bättre följsamhet mellan pensionssystemet och den samhällsekonomiska utvecklingen är det rimligt att övergå till någon form av löneindex. Under perioder med negativ tillväxt, dvs vikande reallöner erhålles en snabb kostnadsanpassning till det samhällsekonomiska läget.

Exemplen är medvetet förenklade med ibland orealistiska antaganden (t ex är reallönetillväxten 100 procent, befolkning och åldersfördelning konstant i flera generationer). Detta görs emellertid för att på ett pedagogiskt sätt illustrera principen och har ingen inverkan på de kvalitativa slutsatserna. För många ovana vid det slaget av analys skulle realistiska kalkyler kanske ändå ha varit att föredra. Det hade varit intressant att få se beräkningar på hur ATP-avgiften/pensionsförmånerna skulle komma att se ut perioden 1988-2035 (som är Riksförsäkringsverkets prognosperiod för beräkning av ATP-avgiften vid pris Anpassning) vid de förslag till löneanpassning som ges i rapporten. Sådana beräkningar behöver inte bli särskilt omfattande om man som undersökningsurval väljer den minimipopulation som numera finns tillgänglig vid Riksförsäkringsverkets utredningsbyrå.

Sparande och arbetsutbud

Nuvarande regelsystem har negativa incitamenteffekter för både sparande och arbetskraftsutbud. I rapporten redogörs översiktligt för de hypoteser och empiriska studier som ligger bakom slutsatsen

att ATP medför ett minskat sparande. Jämförelsealternativet är ett premiereservsystem, vilket jag finner mindre lämpligt. Det är inte sannolikt att ett premiereservsystem skulle ha varit alternativet till ATP-systemet om det inte hade genomförts. Troligen hade vi fått en kombination av ett offentligt transfereringssystem och avtalsbestämda pensioner av vilka de statliga tjänstepensionerna inte heller före ATPs tillkomst var arrangerade som premiereservsystem.

Kruses slutsats är att även om vi inte kan vara säkra på ATPs effekt på sparatet kvarstår det faktum att den svenska ekonomin är i finansiell obalans och att hushållens finansiella sparande behöver öka. En gradvis övergång från nuvarande fördelningssystem till ett premiereservsystem/fondsysteem skulle sannolikt resultera i en ökad kapitalbildning.

Pension och ATP-avgift beräknas inte på samma inkomst. Pensionen beräknas på inkomster upp till ATP-taket medan ATP-avgift betalas på hela inkomsten. ATP-avgiften på inkomster över taket blir därmed en ren skatt. Vidare bestäms pensionen av de 15 bästa inkomststärn (i fast penningvärde) och det räcker med 30 år för att få full pension. Avgiften däremot betalas i alla år. Detta innebär att minskad arbetstid inte behöver resultera i minskad pension.

Minskad arbetstid minskar avgiftsunderlaget till ATP och avgifterna måste höjas med påtaglig risk för att den ekonomiska tillväxten påverkas negativt. Arbetstidsförkortning, t ex i form av kortare arbetstid, längre semester eller sänkt pensionsålder genom ökat antal förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl, utövar en stark press på pensionssystemet. Kruse argumenterar för en ändring i reglerna så att vi får en närmare koppling mellan avgifter och förmåner. Det skulle föra med sig att den som väljer ökad fritid inte längre skulle subventioneras i systemet.

Om pensionen beräknas på alla inkomster och ett större antal år än nuvarande 30 krävs för full pension, blir kopplingen mellan avgifter och förmåner mera fullständig. Det innebär samtidigt lägre pension för flertalet. För att inte kvinnor

som väljer deltidsarbete/hemarbete när barnen är små skall behöva drabbas mer än andra av en sådan reform kan extra pensionspoäng ges till denna grupp.

För höga pensioner

Vid bibehållen prisindex och nolltillväxt beräknas den genomsnittliga pensionen från ATP och folkpensionen (före skatt) stiga från 75 procent av genomsnittslönen för en förvärsarbetande år 1990 till 135 procent år 2025. Blir tillväxten 2 procent stiger genomsnittspensionens andel av genomsnittslönen från 65 procent år 1990 till 75 procent år 2025 enligt uppskattningar i rapporten.

Motsvarande beräkningar från Riksförsäkringsverket (RFV [1987]) ger dock en betydligt lägre siffra – ca 60 procent. Den genomsnittliga nettopensionen (dvs efter skatt) år 2025 blir i RFV-fallet ca 70 procent av den genomsnittliga nettolönen, i Kruses rapport blir den 103 procent. Med 2 procent tillväxt avser Kruse en tvåprocentig ökning i arbetsgivarnas totala löneutgifter, Riksförsäkringsverket en tvåprocentig ökning i den del som tillfaller löntagarna.

Detta räcker emellertid inte till för att förklara skillnaderna. Det hade därför behövts en förtydligande kommentar, särskilt som detta är siffror som ofta citeras i debatten. Om vi väljer Kruses eller Riksförsäkringsverkets siffror spelar emellertid mindre roll för den allmänna slutsatsen – att pensionärerna kraftigt kommer att öka sin andel av konsumtionen (både den privata och den offentliga) och att denna andel blir orimligt stor vid en tillväxt under 2 procent.

Detta talar för sänkta pensionsförmåner och för att låta pensionsförmånerna variera med tillväxttakten genom att knyta dem till ett löneindex.

Slutsatser

För ett stabilt pensionssystem krävs att den fördelning mellan yrkesverksamma och pensionärer som genereras av pensionssystemet uppfattas som rimlig och rättvis. Uppräkningen av pensionerna med prisindex innebär att pensionärernas

standard relativt de förvärvsverksamma blir lägre än tidigare vid positiv tillväxt men högre vid negativ tillväxt. Ett sådant system skapar spänningar mellan grupper och krav på kompensation. Detta undviks om pensionsförmånerna i stället följer tillväxttakten. I det fallet delar yrkesverksamma och pensionärer frukterna av goda år och bördorna under dåliga år.

Kruse anser ett indexskifte nödvändigt:

”Att till en grupp individer lämna garantier om en bestämd ekonomisk standard oavsett övriga ekonomiska förhållanden är formodligen ofarligt om löftet ges till en liten grupp som inte förväntas växa. Men att lämna sådana garantier till en så stor grupp som pensionärerna, en grupp som redan i dag utgör nästan en fjärdedel av den vuxna befolkningen och som förväntas vaxa kraftigt under kommande år, ställer orimliga krav på övriga grupper” (s 84).

För ett stabilt pensionssystem krävs också att det är utformat så att ekonomins funktionssätt inte äventyras. Snedvridningar av sparande och arbetsutbud bör begransas. Därför föreslår Kruse att reglerna i ATP ändras så att det blir ett väsentligt starkare samband mellan avgiftsinbetalningar och pensionsförmåner än vad som nu är fallet. Mer än 30 år bör krävas för full ATP och pensionen bör beräknas på fler år än 15.

Kruses skrift ger en god översikt av den ekonomiska teorin om offentliga pensionssystem. Den är värd en bättre publiceringsform än det dåligt klistrade offset-exemplar som föll sönder i lösa blad så snart jag fick det i min hand.

Fil dr ANN-CHARLOTTE
STÅHLBERG
Institutet för social forskning
Stockholms universitet

Referenser

Enksen, T, [1988], ”Vad kan vi lara av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning” Rapport till ESO Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1988 68.

RFV Anser 1987.9, ATP och dess finansiering i det medel- och långsikiga perspektivet Riksförsäkringsverket.