
Birgitta Johansson: Det nya pensionssystemet

SNS Förlag, 1998, 128s.

Så snart riksdagen i juni 1994 tog principbeslutet om att avsluta ATP-systemet och införa det reformerade pensionssystemet intensifierade banker och försäkringsbolag sina ansträngningar för att sälja privata pensionsförsäkringar. Enligt malisen kommer det nya pensionssystemet att ge så låga pensioner att privata försäkringar blir nödvändiga; mycket i branschen liknar mer skrämselfpropaganda än saklig information. Det privata pensionssparandet har också ökat markant. Är detta ett resultat av välgrundade beslut eller ej?

Senast den 31 maj 1999 kommer Riksförsäkringsverket att skicka information om intjänad pensionsrätt och en prognos om den framtida pensionen till alla som haft pensionsgrundande inkomst. Här ingår också information om den hittills intjänade premiepensionen, dvs hur stort individens tillgodohavande hos Riksgälden är; sedan 1995 har en mindre del av avgiftsinbetalningarna fonderats. Individen har själv möjlighet att avgöra var detta tillgodohavande ska placeras, hos ett antal privata fondbolag, hos staten och/eller i den nyinrättade sjunde AP-fonden. Det handlar om 34 miljarder som ska placeras plus ett därefter årligt nysparande på ca 14 miljarder. Det är knappast förvånande att dragkampen om dessa placeringar är hård och helt naturligt upplever många en osäkerhet inför placeringsbeslutet.

Det är givetvis viktigt för individen att kunna sätta sig in i det nya systemet och hur olika beteenden (tidigt eller sent inträde på arbetsmarknaden, utbildning, deltid, övertid, barnafödande, placering av premiepensionen, o dyl) kommer att påverka pensionen. Hittills har den intresserade varit hänvisad till de, för lekman-

nen ganska ogenomträngliga, textmassor som pensionsarbetsgruppen och därefter den sk genomförandegruppen har publicerat eller till ett mera broschyrartat material från Riksförsäkringsverket, banker och försäkringsbolag. Nu har emellertid Birgitta Johansson, journalist, skrivit en behändig liten bok som på ett mycket informativt sätt beskriver det nya pensionssystemet, hur det kommer att verka för olika typer av individer och vad olika antaganden om den ekonomiska utvecklingen betyder för den framtida pensionen.

Boken inleds med ett kapitel om varför det var nödvändigt att reformera det gamla pensionssystemet. Välkända resultat från forskningsrapporter och utredningsmaterial visar att det gamla systemet var ohållbart och att det gav upphov till lyckfulla omfördelningar både mellan generationer och inom en generation. Här finns också huvuddragen i det reformerade systemet, att

- 15/30-årsregeln överges till förmån för en livsinkomstprincip
- folkpensionen ersätts med en garanti-pension
- förmånsbestämda pensioner ersätts med avgiftsbestämda
- systemet blir delvis fonderat
- indexeringen ändras från inflations-skydd till att bli tillväxtbaserad

Johanssons syfte med boken är att visa effekterna av det nya systemet för individen; hon redogör därför inte särskilt ingående för att dessa förändringar i sig ger ett mer stabilt och mindre slumpartat system, utan går regel för regel igenom vad de betyder för olika individers pensionsförmåner.

I det nya pensionssystemet bestäms den årliga pensionen av summan av avgiftsinbetalningarna inklusive avkastningen dividerat med ett s k delningstal, som i stort sett motsvarar förväntad återstående livslängd för den födelseårgång individen hör till. Avgiften är bestämd till 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten, där 16 procentenheter går till den s k inkomstpensionen och 2,5 till premiepensionen. Pensionen påverkas naturligtvis i högsta grad av avkastningen på dessa båda delar, särskilt som det i genomsnitt förflyter lång tid mellan insättning och uttag. På den första delen, som är ett fortsatt fördelningssystem liksom det nuvarande systemet, bestäms avkastningen av tillväxten i ekonomin. På den andra delen, som kommer att fonderas, bestäms avkastningen av hur den eller de fonder som individen väljer, utvecklas. Garantipensionen däremot indexeras med prisförändringar.

Huvudregeln, att pensionen bestäms enligt livsinkomstprincipen, är långt ifrån fullständigt genomförd. Garantipensionen utgör ett skydd i låga inkomstlägen; den som har haft låg eller ingen inkomst garanteras en viss lägsta pension, som i runda tal motsvarar dagens folkpension. Den prövas mot inkomstpensionen och Johansson illustrerar effekterna med hjälp av tabeller och figurer. Där framgår att marginaleffekterna är höga, dock inte 100-procentiga som i dagens system med dess avräkning av pensionstillskottet krona för krona mot intjänad ATP-pension. Vårdnadshavare till barn erhåller pensionsrätt, vidare erhålls pensionsrätt för pliktjämsgöring samt för ersättningar från socialförsäkringarna, t ex från arbetslöshetsförsäkringen och sjukpenningförsäkringen. Boken innehåller enkla exempel, som är lätta att följa.

Premiepensionen, den del av det nya pensionssystemet som fonderas, ägnas en relativt fyllig beskrivning. Avsnittet inleds med påståendet ”Den riktigt stora förändringen i pensionssystemet är införandet av

en premiereserv.” (s 38) Detta är ett tveksamt påstående; minst lika viktiga är den stärkta kopplingen mellan förmåner och avgifter, att systemet blir avgiftsbestämt i stället för förmånsbestämt och att systemet indexeras med tillväxt i stället för priser. Detta betyder minskade skattekilar och därmed minskade samhällsekonomiska effektivitetsförluster, ökad genomskinlighet samt bättre förutsättningar för ett långsiktigt stabilt system. Naturligtvis har Johansson rätt i att även införandet av en fonderad del i det allmänna pensionssystemet är en viktig förändring. Det markerar ett skifte i synsätt på socialförsäkringar, som kan få vittgående konsekvenser.

Johansson påpekar att även vid införandet av ATP-systemet fonderades en del av avgiftsinbetalningarna; även om systemet till sin konstruktion var ett renodlat fördelningssystem sattes avgifterna högre än vad som var nödvändigt för att täcka de samtida pensionsförmånerna. Avkastningen på dessa fonder har varit låg eftersom de huvudsakligen varit hänvisade till att placera i statspapper. Hon menar att vi ska räkna med en högre avkastning på den nya premiereserven. Johansson kommenterar AP-fonderna på följande sätt:

”Under miljonprogrammets dagar innebar det att pensionsavgifterna möjliggjorde bostadsbyggande till låg ränta. Under 80- och 90-talen kunde staten i stället låna till hyfsad ränta för att täcka budgetunderskotten. Pensionssparandet gjorde alltså samhällsnytta utanför ATP-systemet.” (s 42)

Tyvärr är det nog snarare tvärtom; att snedvrida priser, i detta fall räntan, medför felaktig information om faktiska kostnader. Individerna fattade konsumtionsbeslut på felaktiga grunder – tron att bostäder och senare offentlig konsumtion och transfereringar på lånade pengar var billigare än de faktiskt var medförde en gigantisk samhällsnytta som vi får leva med sviterna av länge.

I det nya pensionssystemet finns inte denna styrning av placeringarna. Trots

detta har man i de beräkningar av framtida pensioner som pensionsarbetsgruppen gjort valt en försiktig strategi och antagit att avkastningen kommer att vara densamma i inkomstpensionsdelen och i premiepensionsdelen trots att avkastningen på aktier historiskt varit betydligt högre. Johansson visar med ett antal exempel hur viktig premiepensionen troligen kommer att bli. Trots att endast 2,5 procent avsätts till premiepensionen kan så mycket som 40 procent av pensionen komma att erhållas från denna del för de generationer som helt och hållet följer det nya systemet. Hon visar också på ett pedagogiskt sätt hur risk och avkastning hänger samman, att det finns ett utbytesförhållande mellan dessa.

I debatten om den nya pensionssystemet har ofta fokus varit på vilka som är vinnare och förlorare med denna reform. Johansson behandlar inte detta tema, men hon ägnar några kommentarer åt den s k mellangenerationen, d v s de som är födda mellan 1938 och 1953 och som i olika grad kommer att få sin pension både från det nya och det gamla systemet. Det finns en garantiregel, som säger att individen ska få minst den pension som var intjänad vid utgången av 1994, enligt då gällande regler. Johansson säger "Mellangenerationen har fått en garantisedel av riksdagen" (s 77). Det menar jag är vilseledande; garantin hjälper knappast den individ, som planerade sitt arbetsliv efter det då gällande systemet och t ex arbetade lite i början av livet i förtröstan på att 30- och 15-årsregeln ändå skulle ge en god pension. För en person född 1944 gäller att ca 80 procent av det yrkesverksamma livet är gånget, d v s det finns kort tid kvar för anpassningar till nya regler, medan 50 procent av pensionen kommer att bestämmas av det nya systemet.

Det sista kapitlet "Pensionens storlek – exempelsamling" sammanfattar med hjälp av två typ personer vad som händer med pensionen vid hög respektive låg tillväxt, vid sent inträde på arbetsmarkna-

den, vid tidig respektive sen pensionsålder, vid deltidspensionering, vid hel- eller deltid under småbarnsåren och vid arbetslöshet. Därmed ger boken ett underlag, som underlättar beslut om arbetsutbud och hur man kan se på olika placeringsalternativ och på privat pensionssparande.

Boken kommer utan tvekan att underlätta för folk att bilda sig en uppfattning om vad en av de riktigt stora reformerna i svenskt samhällsliv kommer att betyda för den enskilde.

Det är en lättläst och informativ bok, som fungerar utmärkt som en behändig liten uppslagsbok, där effekterna av alla de faktorer som påverkar individens pension finns med.

AGNETA KRUSE

universitetslektor

Nationalekonomiska institutionen

Lunds universitet