

Pensionsreform med sunda principer

av Bo Könberg



Bo Könberg
bo.konberg@riksdagen.se

I denna artikel bemöter författaren den kritik mot pensionsreformen, som Jan Hagberg och Ellis Wohlner för fram i sin artikel "The Market for Social Insecurity", publicerad i NFT nr 4/2002. Bo Könberg hävdar bland annat:

- *Motståndet mot reformen har avtagit sedan den infördes och motståndarna, vänsterpartiet och miljöpartiet, har sinsemellan helt olika alternativ till reformen.*
- *Livsinkomstprincipen är mer rättvist än det gamla ATP-systemet.*
- *Det nya pensionssystemet ger – vid samma livslängd – lägre pension än ATP endast om tillväxten blir lägre än 2%. Vid så låg tillväxt hade avgifterna till ATP behövt öka betydligt.*
- *Det nya systemet bygger på tydliga principer, vilket inte var fallet med ATP-systemet.*

I januari 1994 lyckades politiker, representerande 85 % av väljarna, ena sig om en omfattande reformering av det svenska allmänna pensionssystemet. Från och med 1995 har de nya reglerna successivt införts. För dem som är födda efter 1953 gäller de nya intjänande-reglerna fullt ut.

Reformen innehåller förstås en del kompromisser, men baseras till allra största delen på ett antal principer:

- Ett allmänt system.
- Åtskillnad mellan ålderspensioner och sjukpensioner.
- Livsinkomstprincip (18,5 % av inkomsten).
- Fördelningspolitiska tillägg, främst barnår.
- Beskattad garantipension, ej grundpension.

- Följsamhet till löneutvecklingen (med förskott vid pensioneringen).
- Följsamhet till medellivslängden (fram till pensioneringen).
- Flexibel pensionsålder fr.o.m 61 år.
- Årlig information om den egna pensionen.
- En del (2,5 %) av avgiften går till premiepension.
- Successivt genomförande.
- Automatisk balansering: "broms" och "gas".

Reformen har stegvis genomförts. Nu senast har de gamla folkpensionerna räknats om till beskattade garantipensioner som ersätter folk-

Bo Könberg, riksdagsledamot (fp), var ordförande i den grupp som skapade det nya pensionssystemet.

pensionen, pensionstillskottet och det särskilda grundavdraget för pensionärer.

Motståndet mot reformen är nu närmast mindre än då den beslutades sommaren 1994. I dagens riksdag är vänsterpartiet och miljöpartiet de enda motståndarna. Men deras alternativ till reformen är helt olika. Vänsterpartiet önskar sig ett slags reformerat ATP, relativt likt det som Jan Hagberg och Ellis Wohlner (H&W) pläderar för i NFT nr 4/2002. Miljöpartiet önskar sig ett system med grundpension lika för alla. Skillnaderna mellan dessa två alternativ är större än mellan vart och ett av dem och pensionsreformen.

Den svenska pensionsreformen har, som H&W skriver, väckt ett mycket stort internationellt intresse. De nämner att länder som Lettland, Polen, Ryssland, Kroatien och Mongoliet genomför pensionsreformer enligt den nya svenska modellen. De kunde ha lagt till Italien som redan 1995 beslöt om en liknande reform, om än med mycket långa övergångstider. De förändringar som nu beslutats i Finland*) går i samma riktning som den svenska reformen. Den norska pensionskommissionen presenterade i höstas två alternativ till reformering av det norska ”ATP-systemet” – ett grundpensionssystem samt den nya svenska modellen.

I ett par utländska rapporter, som utkommit sedan H&W publicerade sin kritiska artikel, får den svenska reformen en positiv behandling. Den rapport om medlemsländernas pensionssystem som presenterades för Europeiska Rådet i slutet av mars är klart positiv. Samma månad presenterades vid en konferens i Bryssel en rapport om hur 12 industriländer väntas klara de demografiska förändringarna fram till år 2040. Av de sju länder från fastlandseuropa, som är med, förväntas Sverige klara sig bäst. En orsak är vår pensionsreform.

H&W:s artikel innehåller mycken kritik mot reformen. De förändringar de själva säger att pensionsexperter skulle ha velat se (under-

förstått istället för reformen) är:

1. Indexering till ekonomisk tillväxt i stället för till konsumentpriserna.
2. Höjning av den normala pensionsåldern.
3. Öppning för en sänkning av pensionerna som svar på demografiska förändringar, om och när det behövs.

Istället för detta säger H&W att det blev något ”mycket annorlunda”. Är det så?

Det nya systemet är löneindexerat till skillnad från ATP som var prisindexerat. Den normala pensionsåldern kommer sannolikt att höjas som resultat av följsamheten till medellivslängden och därmed genomförs den sänkning av den (årliga) pensionen som demografin leder till.

Det förefaller här som om den enda skillnad, som föreligger mellan reformen och det som H&W tillstyrker, är att anpassningen till demografin i reformen sker automatiskt och successivt och inte genom nya politiska beslut. Sådana beslut skulle då sannolikt ske mer sällan och därför med större steg.

Inte mycket till skillnad kan man tycka. Nej, men de största skillnaderna rör nog inte dessa ändringar utan införandet av andelen med premiepension samt livsinkomstprincipen i stället för 15- och 30-årsreglerna. Till detta kommer, för H&W, att det nya systemet antas ge minskade pensioner för den stora majoriteten samt att det sker en enorm maktöverföring från samhället till särintressen.

Premiepensionen

H&W kritiserar såväl fondering som sådan som möjligheten att placera i aktier. Av de 18,5 procentenheterna går upp till 2,5 procentenheter till individuell placering i investeringsfonder, oftast aktiefonder. Det innebär att den delen blir fonderad och att utvecklingen av dessa pensionsrättigheter kommer att bero av hur fonderna utvecklar sig.

Det finns flera skäl till detta. De borgerliga partierna som drev detta önskade ett fonderat inslag, ville ha det i decentraliserade former och tyckte att det var bra att pensionerna inte bara blev beroende av lönetillväxten. De trodde också att inslaget skulle höja de framtida pensionerna genom att det genomsnittliga aktievärdet skulle öka snabbare än de genomsnittliga lönerna. Socialdemokraterna hade på denna senare punkt samma bedömning.

Från socialdemokratiskt håll drevs i särskild ordning också förslaget att buffertfonderna (de forna AP-fonderna) skulle få möjlighet att investera i aktier. Skälet till detta var detsamma; bedömningen att detta skulle öka värdet på fonderna.

Börsutvecklingen sedan våren 2000 har förstås fått många att betvivla att aktieplaceringar i premiepensionen och av buffertfonderna kommer att stärka pensionssystemet. Till detta kan sägas att tre år är en mycket kort period för ett pensionssystem. Att tidpunkten för placeringarna av såväl premiepensionen som för buffertfonderna nu förefaller extremt olycklig är klart.

Hade de första placeringarna av premiepensionen ägt rum något år tidigare, så hade utvecklingen varit annorlunda. Det året ökade Stockholmsbörsen inklusive utdelningar med mer än 70 %. Hade placeringsreglerna för buffertfonderna ändrats några år tidigare, så hade dessa ökat i värde mycket kraftigt. Men med facit i handen är det ingen konst att veta när placeringarna borde ha gjorts.

Om det kommer att visa sig klokt att placera delar av pensionsavgifterna och delar av bufferten i aktier kan vi förstås ha olika bedömningar av. Lite paradoxalt är det att de som i dessa dagar är mest skeptiska till att aktier kan öka snabbare än den ekonomiska tillväxten oftast befinner sig på vänsterkanten. De tillhör en tradition som ju ofta hävdar att de gynnade som ägt aktier kunnat öka sina förmögenheter snabbt. För mig – och andra borgerliga – har införandet av premiepensionen varit ett sätt att se till att hela befolkningen skulle få direkt ekonomisk utbyte av att aktier ökar snabbare än tillväxten.

nen varit ett sätt att se till att hela befolkningen skulle få direkt ekonomisk utbyte av att aktier ökar snabbare än tillväxten.

Livsinkomstprincipen

I det nya systemet kommer alla inbetalningar (upp till förmånstaket på 7,5 lönebasbelopp) att ge pension. I ATP-systemet räknades inte inbetalningar utöver 30 år och pensionen baserades på de 15 bästa åren. Det innebar att inbetalda avgifter fördes över från personer som arbetade många år med en flack inkomst till personer som arbetade relativt få år och med en brant löneutveckling. De senare kunde i extremfallet få s.k. full pension efter att ha arbetat heltid i 15 år och femtedelstid i 15 år, dvs. sammanlagt 18 år heltid för att få pension i 15–16 år.

De som ville behålla ATP-systemet, oftast personer på den politiska vänsterkanten, har inte varit speciellt tydliga i att argumentera för varför ATP var mer rättvist än det nya systemet. Den relativa tystnaden är förställd. Vad är det för rättvist i att personer som arbetar i många år med låg inkomst får ut mycket mindre pension per inbetald krona än de med hög inkomst och relativt få arbetade år?

Lägre pension?

Blir den (årliga) pensionen lägre i det nya systemet än i ATP? En springande punkt är då medellivslängden. Den kommer sannolikt att öka. Då minskar – allting annat lika – den årliga pensionen. Men skulle ett ev. reformerat ATP kunnat undvika motsvarande ändring? H&W verkar ju inte så säkra på det. Se ovan vad de säger om demografin. Det tycks ju på den här punkten bara vara automatiken i det nya systemet som de tycker illa om, inte effekten.

I övrigt är nog svaret på frågan att om tillväxten blir ca 2 %, så blir den genomsnittliga pensionen i de båda systemen densamma.

Blir tillväxten lägre, så blir pensionerna lägre än i ATP – om ATP hade kunnat bibehållas även vid låga tillväxter. Detta verkar inte särskilt sannolikt och hade i så fall krävt betydande höjningar av pensionsavgiften.

Maktförskjutning?

För premiepensionsdelen gäller stor valfrihet för den enskilde. Det finns flera hundra fonder att välja mellan. Under de närmaste årtiondena kommer premiepensionerna att stiga, medan buffertfonderna kan väntas börja minska under 2010-talet. När påfrestningen på pensionssystemet är som störst kommer buffertfonderna förstås vara som minst, om inte avkastningen på aktier blir hög.

Det som H&W här är kritiska mot är just det att det blir mer pengar sammanlagt i de många individuellt valda fonderna och mindre i de gamla AP-fonderna. Om detta kan man förvisso tycka olika. För mig som liberal är den beskrivna utvecklingen inte negativ.

Tydliga principer

En av de många fördelarna med pensionsreformen är de tydliga principer den bygger på och därmed goda möjlighet att ta ställning till dem. Den som vill kan gå tillbaka till början av denna artikel och läsa om huvudpunkterna och fråga sig själv: Tycker jag att varje krona ska räknas? Tycker jag att pensionsrättigheterna och pensionerna bör följa den genomsnittliga löneutvecklingen för löntagare? Tycker jag att barnår bör ge pensionsrättigheter? Tycker jag att en del av pensionsavgifterna ska kunna placeras i aktiefonder?

Denna tydlighet saknas i H&W:s artikel. Att de tycker extremt illa om reformen är klart och att de är kritiska mot den socialdemokratiska förankringen av pensionsuppörelsen är också klart, men tycker de verkligen illa om de grundläggande livsinkomst- och följsamhetsprinciperna?

Vi från de fem partier som gjorde uppörelsen 1994 vet vad vi tycker. Pensionsreformen var både nödvändig och bra.

*) Se även artikeln *"Lagstadgade ålderspensioner i Finland och Sverige – en jämförelse"* av Pauliina Havakka på sid 119 i detta nummer. (red.anm.)