

**Recension: KG Schermans bok "AP-fonden, 'bromsen' och din pension"**  
**Fler i jobb – då behöver vi inte bromsa pensionerna**

av Joakim Palme



Joakim Palme  
joakim.palme@framtidstudier.se

*I boken "AP-fonden, 'bromsen' och din pension" (Stockholm: Jure, 2004), bjuder KG Scherman in till debatt om pensionerna och deras framtid. Han är f.d. generaldirektör till det hädangångna Riksförsäkringsverket (numera Försäkringskassan) och har stora erfarenheter av våra trygghetssystem. Debatten om pensionerna är angelägen, om än i väsentliga avseenden senkommen. Scherman för fram en rad kritiska synpunkter på ålderspensionen i allmänhet och den så kallade bromsen i synnerhet. Huvudbudskapet är klart: ta inga pengar från AP-fonderna för då riskerar pensionsnivåerna bli lägre! Men måste verkligen ålderspensionerna tryggas till varje pris?*

Den pensionsreform som genomfördes i Sverige under de sista skälvande åren av det förra årtusendet, är en av de största och mest långtgående förändringarna som den mogna svenska välfärdsstaten genomgått. Hittills, skall man kanske tillägga. Det är dock en reform som inte debatterats lika mycket som man skulle förvänta sig utifrån dess blotta betydelse. Det gäller egentligen både före och efter reformen. Det finns dock de som inte varit helt tysta. KG Scherman är kanske det tydligaste undantaget. Han var inte tyst före reformen och han har definitivt inte varit det efter.

Boken handlar till stora delar om det som titeln anger, dvs. om den nyckelroll som AP-fonderna har för att garantera nivån på pensionerna. Den handlar också om andra viktiga egenskaper i det nya svenska pensionssystemet som verkligen förtjänar att diskuteras. Sen finns det en del i boken som mest bara är

kritik i allmänhet, utan att man riktigt förstår vad problemet är eller vad som bör göras åt det. Jag tänkte inte kommentera den senare typen av kritik utan försöka ta fasta på de punkter som jag tycker förtjänar att uppmärksammas i den fortsatta debatten.

Boken beskriver det nya systemets huvuddrag. Här får vi vet hur pensionernas finansiering är uppbyggd, vilka förmåner det levererar och efter vilka principer. Scherman serverar också läsaren ett digert siffermaterial. En rad räkneexempel får illustrera hur betydelsefull den allmänna ekonomiska utvecklingen är för pensionernas framtida nivåer, och vilka konsekvenser en bromsning (eller automatisk balansering) får för de enskilda pensionärerna. Det är ingen uppmuntrande läsning. Pen-

*Joakim Palme är professor i sociologi vid Stockholms universitet samt VD för Institutet för Framtidsstudier.*

sionerna blir låga på sikt om ekonomin och/eller AP-fonden går dåligt. Räkneexemplen är inte valda för att de skall ge en rosenkimerande bild av framtiden. En del av typfallen hade man kunnat önska sig få mer tydligt redovisade i statsmakternas tidigare konsekvensbeskrivningar. Exemplen är dock sedelärande för både män och kvinnor. Mer arbete ger mer pension.

En del av Schermans argumentation för att behålla AP-fonderna för ålderspensionsändamål bygger på föreställningen att det går dåligt för pensionärerna. Som stöd för detta redovisar han beräkningar av inkomststandardutvecklingen för pensionärer under 1990-talet. Dessa ser ut att ge stöd till KG:s linje och har sin grund i manipulationer av indexeringen av pensionerna under 90-talskrisen. Det är dock inte hela sanningen, för samtidigt är det de äldre som grupp som kunnat påräkna de största standardförbättringarna under samma tidsperiod. Orsaken är att de nya pensionärerna inte bara tjänat in en ordentlig "ATP", utan också en extra hacka i form av avtalspension, medan de äldre pensionärer som dött ofta endast hade folkpension/garantipension. De kom en skrift för några år sedan som uttryckte det enkelt i en enda mening: "bättre för oss men sämre för mig".

Det finns många goda skäl att ta Schermans ord på allvar för den som vill verka för ett stabilt svenskt ålderspensionssystem. Det finns dock också goda skäl för att trygga även andra utgiftsändamål i den offentliga ekonomiska politiken. Om detta skriver Scherman inte. Det finns ju faktiskt ädla motiv att föra över medel från AP-fonderna till stadsbudgeten, även om inte alla överväganden kanske förtjänar något erkännande. Det som jag tycker är försvarbart är följande resonemang: I samband med pensionsreform förde man över finansieringen av förtidspensionerna till statsbudgeten. Samtidigt åtgärdades den latenta underfinansieringen i ålderspensionssystemet genom att bland annat ta in högre avgifter till

ålderspensionssystemet. Fördelningsargument talar dock för att man egentligen borde prioritera förtidspensionerna, det som idag kallas sjukersättning (aktivitetsersättning för unga). Skälet till detta är att låginkomsttagare i allmänhet bär på större risker att bli sjuka och invalidiserade, och därmed vara mer beroende av sjukersättning, medan höginkomsttagare lever längre och därför också kan njuta av ålderspension längre.

I praktiken finns det dock betydande risk för att all överföring från AP-fonderna slukas i det allmänna svarta hål som brukas kallas budgetprocessen, att inget används för att trygga den långsiktiga finansieringen sjukersättningen, dvs. det som AP-fonderna var avsedda för. För detta talar den systematiska mörkningen av alla beräkningar av den långsiktiga utgiftsutvecklingen på olika områden av socialförsäkringssystemet i förhållande till intäkterna från olika sociala avgifter. Det finns idag heller ingen debatt om den långsiktiga finansieringen av sjukförsäkringen. Om man ser till utgiftsutvecklingen framöver så kommer kostnaderna för garantipensionen att minska. Samtidigt flyter det in sociala avgifter. Hur man skall utnyttja detta överskott vill finansdepartementet inte binda sig för, vilket är något av pudelns kärna. Om utrymmet kan reserveras för den långsiktiga finansieringen av sjukersättning kan det vara motiverat att behålla pengarna i AP-fonderna. Inte annars, enligt min uppfattning. Detta förutsätter givetvis att sjukersättning används för de ändamål den avser, dvs. varaktig nedsättning av arbetsförmågan som har sin grund i ohälsa.

Om det är så att KG Scherman och de andra som ondgör sig över att det inte finns tillräckligt med pengar i AP-fonderna i allmänhet, och att det har eller skall flyttas över pengar från dem i synnerhet, samtidigt bekymrade sig om hur man ska finansiera även andra socialpolitiska åtagande skulle de vinna i trovärdighet. Detta budskap är dock kärt: det behövs högre skatter eller andra obligatoriska

avgifter. Det är inget man blir populär av. Då verkar det som dessa debattörer tycker det är enklare att agera som ett politiskt enfrågeparti och undvika att ta helhetsansvaret.

I frågan av ett helhetsperspektiv och med ett enda mål i sikte – att säkerställa ålderspensionerna – är det enkelt att vara kritisk mot den så kallade "bromsen" i pensionsystemet. "Den automatiska balanseringen" som dess arkitekter föredrar att kalla den. Att det är frågan om att bromsa pensionsutgifterna är det dock inget tvivel om. Skälet till att den behövs är att man räknar upp intjänade pensionsrätter på grundval av de pensionsgrundande inkomsternas medeltal och inte deras summa. Detta får som konsekvens att det kan uppstå situationer när de 16 procenten i pensionsavgifter inte räcker till för att det skett förändringar i, till exempel, sysselsättningen. Poängen med att kombinera balanseringen med AP-fonderna är att man kan undvika att tillfälliga svängningar eller ekonomiska chocker nödvändigtvis påverkar de utgående pensionerna. I den mån de får effekter blir dock inte dessa så dramatiska för enskilda årskullar.

Man kan i viss mån förstå KG:s frustration över den brist på självkritik som understundom utmärker pensionsreformens huvudaktörer. För även om de har anledning att vara stolta över att ha genomfört ett skickligt och långsiktigt syftande reformarbete, så har de inte riktigt storheten att se att även solen kan ha sina fläckar.

Garantipensionen är Schermans andra käpphäst. Det är inget dåligt val av debattämne. Kom ihåg att garantipensionen bara indexeras med prisutvecklingen, inte med tillväxten i de pensionsgrundande inkomsterna. Här finns det risken att de som har de lägsta pensionerna halkar efter i standardutvecklingen om tillväxt och sysselsättning utvecklas positivt. Men märk väl att det inte är så enkelt att det handlar om "fattigpensionärer" kontra mer välbeställda. Skälet till detta är att de som idag befinner

sig i arbetsför ålder, men som inte arbetar pga. arbetslöshet, sjukdom eller invaliditet tjäna in pensionsrätt på de ersättningar som de uppstår. Det är i praktiken bara de som inte bara bor i Sverige utan också väljer att inte arbeta som kommer att uppstå "bara garantipension". Det kan tyckas som om det finns en viss rättvisa i att den som valt att inte arbeta faktiskt skall ha en något lägre pension än den som aktivt sökt arbete eller som varit förhindrad att arbeta pga. sjukdom.

Det finns dock, som jag ser det, en risk med det nya sättet att samordna grundtrygghet och inkomsttrygghet som handlar om intressebildningen i samhället. I det gamla systemet fick alla pensionärer en del av sin pension i folkpension och hade därmed gemensamt intresse av att försvara deras värde. I det nya systemet kommer sannolikt en majoritet att inte alls beröras av garantipensionen direkt. Hur starkt blir försvaret av grundtryggheten i ett sådant system, som dessutom automatiskt indexeras snålare? Scherman har rätt i att vi faktiskt borde debattera detta innan garantipensionen verkligen halkat efter.

På bokens omslag ger flera framträdande personer sitt stöd till dess huvudbudskap på ett sätt som väcker en del frågor. *Barbro Westerholm* är inte bara en av våra mest pålästa politiker, hon var själv med i Pensionsarbetsgruppen och borde också därför veta vad hon talar om. Hon borde veta vad hon fattat för typ av beslut och att den logiska konsekvensen av beslutet att låsa avgifterna vid 18,5 % är att detta kommer att styra utgiftsnivåerna. Därför har man bromsen. När hon nu är företrädare för en intresseorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, är det då för mycket begärt att hon skall ta ett helhetsansvar? *Sture Nord* (TCO) säger inget om hur han vill finansiera sjukersättning eller andra utgiftsändamål på sikt. Hur stort ansvar är parterna beredda att ta för finansieringen av pensionerna och andra sociala utgiftsändamål? Jan Hagberg har alltid varit kritisk mot

pensionsreformen men har han rätt i att den saknar sociala mål? Det tycker inte jag, även om tekniken är helt annan än i det gamla goda systemet. Sen kan han ha rätt i att det inte är mycket bevänt med solidariteten i premiepensionen. *Anders Lönnberg* säger att debattboken är vältimad; att den kommer innan beslutet är fattat. Men det gäller ju bara en eventuell överföring av AP-fondsmedel, inte själva pensionsreformen. Men det är kanske mycket begärt av en "gammal" SACO-man att han skall ifrågasätta den av SACO-ekonomen Bröms inspirerade reformen?

Det finns dock vissa egenskaper i det reformerade pensionssystemet som faktiskt är under utredning. Det gäller framför allt PPM-systemet. Här kan vi förvänta oss, och faktiskt hoppas att den utredning som nu bedrivs kan stimulera politikerna att göra önskvärda förändringar och förbättringar. Den andra utredningen som rullats igång handlar om förvaltningen av AP-fonderna. Även på denna punkt finns det skäl att hoppas på bättring.

Det skrivs mycket som är förvirrat på Dagens Nyheters ledarsida. Men ibland bryter en och annan upplyst tanke fram. När de nya beräkningarna offentliggjordes om att balansen närmade sig en situation då bromsen slår till, så konstaterade man att pensionssystemet ger tydliga signaler när det är något i den svenska ekonomin i dess helhet som inte fungerar. Det framgår av bokens avslut att också KG Scherman är väl medveten om detta. Låt oss hoppas att hans nästa debattbok handlar om dessa fundamenta. Det finns en del smakprov på sådana tankar redan i den här boken. Hur får vi sysselsättningen att öka? Hur välkomnar vi den mest erfarna arbetskraften att arbeta längre? Hur blir ett livslångt lärande något som fortsätter i ett längre arbetsliv? Därmed är han inne på de verkliga faktorer som kan trygga de framtida pensionerna. Om det vill i alla fall jag läsa mer.

Avslutningsvis skulle jag vilja göra en förutsägelse: Detta är inte KG Schermans sista inlägg i pensionsdebatten.