

MARGIT GENNSER:

# Socialförsäkringssystemen behöver förnyas

*Socialförsäkringssystemet utmärkes av allt större brister. Det gäller inte minst ATP som är uppbyggt på ett komplicerat schablonsystem som passar allt mindre när valfriheten av livsstil blir allt mer betydelsefull.*

*Många små steg behövs för att reformera systemet så att resultatet blir ett stabilt pensionssystem och en humanare och säkrare värld för alla äldre.*

*Civilekonom Margit Gennser är moderat riksdagsledamot och ledamot av socialförsäkringsutskottet.*

Besök i antikvariat kan ge oväntade perspektiv på den ekonomiska och sociala utvecklingen i vårt land. En liten bok inspirerad av Gunnar Sträng 1957 och skriven av sex framstående ekonomer med titeln "Recept mot inflation" lämpar sig bra som avstamp för en artikel inte endast om dagens ekonomiska problem utan också om dagens allt större brister inom socialförsäkringssystemet, inte minst inom ATP.

De ekonomiska problemen framgår av Gunnar Strängs förord:

– I den dagsaktuella samhällsdebatten intar de ekonomiska problemen sin givna förgrundsställning. Inflationsrisk och full sysselsättning, fördelningen av nationalprodukten mellan investering och konsumtion, sparandets centrala funktion i välbefinningsutvecklingen, sambandet mellan lönerörelser och prisstabilitet, allt detta är frågor som på ett avgörande och inträngande sätt berör oss.

Problemen är välbekanta för oss svenskar 1990. Inflationsutvecklingen har bara accelererat under årens lopp. Arbetsmarknadens funktionssätt har snarare försämrats än förbättrats och det privata sparandet har allvarligt sviktat.

Vilka metoder för att bemästra problemen rekommenderar då de sex ekonomerna?

Bättre styrning, bättre planering, större svängrum för den offentliga sektorn, högre beskattning och *tvångssparande!* Visst återfanns tvivel på de rekommenderade metoderna. En återgång till mer utpräglade marknadsekonomiska lösningar tycks inte ha ansetts politiskt möjligt och passade för övrigt inte heller in bland de gängse ekonomiska modellerna som i hög grad

byggde på Keynes syn på ekonomi och en betydande tilltro till social ingenjörskonst.

1957 var i Sverige inte endast ett år som kännetecknades av en pessimistisk långtidsutredning och fruktan för överhettning och inflation. Detta och de kommande åren präglades också av den djupa ATP-striden.

Den kollektiva utformningen av ATP-systemet inspirerades givetvis av socialpolitiska motiv. Men andra minst lika viktiga faktorer bakom förslaget var många ekonomers önskan att öka arsenalen av ekonomiska verktyg.

Nu har vi facit i handen. Recepten har inte varit lyckosamma. I stället har de bidragit till dagens samhällsekonomiska strukturkris — ett alltmer urgröpt penningvärde, obalans mellan offentlig och privat sektor, socialförsäkringssystem som blir allt svårare att styra, ett för lågt nyföretagande, en allvarligt hotad tillväxt och en bytesbalans i oordning. Inte minst framtida pensionärgenerationers trygghet hotas om utvecklingen tillåts fortsätta.

### **Pensionssystemets kris, fördelningssystemets kris**

ATP-systemet är i kris. Detta har bl a en offentlig utredning SOU 1988:567 "Pensionssystemets stabilitet" vidgått. Den demografiska utvecklingen, låg tillväxttakt samt inneboende svagheter i själva konstruktionen av pensionssystemet utgör alla orsaker till krisen.

Antalet äldre kommer att snabbt öka vid början av 2000-talet, dels beroende på att de stora efterkrigskullarna går in i pensionsåldern, dels därför att fler mäniskor blir äldre.

De flesta pensionssystem som kon-

struerades för 40 år sedan var fördelningssystem, där ett års avgifter används för att täcka samma års pensioner. När stora årskullar befinner sig i aktiv ålder klarar sig pensionssystemet med förhållandevis låga avgifter. Motsatsen blir fallet när små kullar i arbetsför ålder med sina avgifter ska betala de stora kullarnas pensioner. AP-fonderna kan endast till ringa del överbrygga ojämnheter. Ökar samtidigt de äldres livslängd och pensionsåldern ligger fast eller t o m sänks skapas betydande påfrestningar. Samma gäller om tillväxttakten i ekonomin sjunker. Obefintlig tillväxt skulle enligt SOU 1988:567 leda till avgiftsuttag på drygt 26 procent 1995 och som mest över 40 procent 2015 för att täcka pensionerna.

Fördelningssystem kommer oavsett nu berörda förhållande att förr eller senare kräva växande avgifter. Små pensionärskullar frestar politikerna till bättre pensionsförmåner. Paradoxalt nog genererar även dåliga tider större frikostighet. Pensionering används som arbetsmarknadspolitiskt instrument. Fördelningsmodellen är genom sin konstruktion instabil.

Fördelningssystemets pensioner måste värdesäkras. Detta kan ske genom pris- eller lönekostnadsindexering. Vid prisindexering värdesäkras pensionen vid pensionstillfället. Pensionärernas standard blir densamma vid 65 som vid 85 års ålder. Vid generella standardhöjningar kommer dock den relativa standarden att bli sämre vid ökande ålder. Prisindexeringen vid reallönesänkningar kommer att skapa motsatta förhållanden. I ett land som Sverige, där jämförelser mellan grupper är viktiga, blir det politiska trycket stort att ändra reglerna till förmån för löntagarna.



I ett fördelningssystem måste pensions storlek genom olika regler kopplas till den tidigare lönen. I ATP-systemet beräknas pensionen som bekant på de 15 "bästa" åren och full pension utgår efter 30 intjänandeår. Varje intjänandeår ger pensionspoäng för inkomster mellan 1 och 7,5 basbelopp. Ändringar av intjänandetid och beräkningsunderlag, t ex en ökning av de 15 bästa åren till de 20 bästa påverkar i hög grad pensionsutfallet samtidigt som kostnaderna minskar. En höjning av pensionstaket till 8,5 basbelopp ökar däremot kostnadsbelastningen men höjs inte taket kommer ATP att på sikt förvandlas till en folkpension. Folkpensionsavgifterna övergår till att bli skatt i stället för avgift.

Regelsystemet inom ATP skapar i sig problem för framtiden. 2000-talets arbetsmarknad kommer att kännetecknas av större flexibilitet än vad vi är vana vid. Antalet långtidsutbildade kommer att öka. Önskemål om högre pensionsålder blir allt vanligare. Allt detta gör att ATP, uppbyggt på ett komplicerat schablonsystem, får allt sämre "passform" där valfriheten av livsstil blir allt betydelsefullare.

#### **Alternativet – premiereservsystem**

Alternativet till fördelningssystemet är premiereservsystemet. Detta har en rad fördelar. Det kräver ingen indexering. Pensionerna utgår av premiereserven och dess avkastning. Värde- och standardbeständigheten uppnås genom en god förräntning.

Kritikerna har framhållit att inflation kan urgröpa värdet av finansiella placeringar. Investeringar i sakvärden kan vara riskfyllda vid genomgripande strukturför-

ändringar i näringslivet. Risken för stora fonder och maktkoncentration brukar framhållas. Invändningarna har fog för sig.

Men ett pensionssystem utan indexering har fördelar; en stor kader av pensionärer skulle på ett effektivare sätt fungera som väktare av penningvärdet. Möjligheterna för pensionssparandet att söka sig till olika förvaltare och kapitalplacereare på en alltmer internationell kapitalmarknad skulle bidra till riskspridning och konkurrens om att förvalta sparandet så bra som möjligt.

---

#### *Alternativet är premiereservsystemet som har en rad fördelar.*

---

Paradoxalt nog är det äldre premiereservsystemet bättre anpassat till framtidens krav på flexibilitet. Den enskilde kan på ett mera skraddarsytt sätt anpassa sin framtidsplanering till egna önskemål.

#### **Omvandlingen**

Det är en sak att konstatera att nuvarande ATP-system uppvisar uppenbara konstruktionsfel. En del fanns med från början. Andra har skapats under resans gång, under ATPs 30-åriga existens. Men den verkligt aktuella frågan är i dag om och hur ett nytt system kan växa fram ur det gamla.

En långsiktig strategi måste vila på ett antal grundpelare:

För det första förvandlingen måste ske gradvis så att ATP-pensionärernas framtid inte äventyras. Ingen "en gång för alla" fastlagd stor förändringsplan behövs.

För det andra förändringen ska gå i

marknadsekonomisk riktning. Alla de överväganden som hängde samman med önskemål om statlig planering och styrning av ekonomin har varit till skada. Individens självbestämmande ska stå i förgrunden. Kollektivistiska synsätt bör uppfattas som förlegade.

En långsiktig reformkedja kan inledas med aktiv uppmuntran av enskilt pensionssparande. De regler som de senaste 20 åren har försämrat pensionssparandets villkor bör avskaffas. Människor med kort men intensiv verksamhet ska under kort tid kunna spara samman till sin pension. De som har en jämnare inkomstutveckling kan ta längre tid på sig.

Familjernas möjlighet att fördela pensionssparandet på det sätt de önskar mellan makarna ska återställas. Skatteregler ska inte verka hindrande i detta hänseende. ATP-taket bör ligga fast och de ursprungliga och principiellt riktiga reglerna för avgiftsuttaget återställas, dvs avgifter uttas endast på pensionsgrundande inkomst.

ATP-systemets förvandling till ett tillfredsställande folkpensionssystem kan påskyndas genom att yngre arbetstagare via arbetsgivaren betalar två typer av premier, en avgift/skatt för grundtryggheten, folkpensionen, och en för tjänstepensionen. Hur denna senare ska placeras, ska den enskilde själv kunna påverka. Det bör också kunna övervägas om inte äldre förvärvsarbetande ska ha rätt att få fribrev

från ATP-systemet och för den återstående förvärvstiden satsa på andra pensionslösningar. De kommunala avtalspensionerna måste som före ATP-tiden tryggas med fonderat sparande.

Rörlig pensionsålder bör främjas. Tidiga pensioneringar — i dagsläget en genomsnittlig pensionsålder på 62 år — måste hejdas om ATP-systemet ska kunna omvandlas i en lugn takt.

Pensionering av arbetsmarknadspolitiska skäl bör inte förekomma. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska skötas över den budget där de hör hemma.

En utveckling efter de nu beskrivna linjerna skulle öka sambandet mellan kapitalavkastning och pension och minska betydelsen av indexregelringar. Allt detta skulle göra pensionssystemet stabilare. Höjd pensionsålder skulle bidra till att hålla pensionskostnaderna nere. Ökade inslag av enskilt sparande i pensioner skulle skapa bättre förståelse för grundläggande ekonomiska realiteter. Politikererna skulle i växande utsträckning ställas till svars för en negativ inflationsutveckling.

Den nya pensionsdebatten inför 2000-talet bör således inte handla om "den stora pensionsreformen". Den bör vara betydligt mera handfast och jordnära. Den bör handla om alla de små steg som ska ge ett stabilt pensionssystem och då också en humanare och säkrare värld för oss när vi blir äldre.