



FINANS-
DEPARTEMENTET

DET FRAMTIDA PENSIONSSYSTEMET – två alternativ

Rapport till

ESO

Expertgruppen för studier
i offentlig ekonomi

Ds 1991:27

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)
- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m. m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänstproduktion (Ds Fi 1984:19)
- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedrivna hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

Forts. på omslagets 3:e sida

Postadress
Expertgruppen för studier
i offentlig ekonomi (ESO)
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Besöksadress
Jämtorget 84, 2 tr.

Telefon
08-24 85 19 (Carina Lindroth)
24 04 17 (Per Molander)
24 88 35 (Kari Jess)
24 90 17 (Eva Lindström)



FINANS-
DEPARTEMENTET

DET FRAMTIDA PENSIONSSYSTEMET – två alternativ

Rapport till expertgruppen för
studier i offentlig ekonomi

Av Hans Olsson och Göran Schubert

Ds 1991:27

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10815-1
ISSN 0284-6012

FÖRORD

Pensionerna är av grundläggande betydelse för våra äldres och handikappades trygghet. Därutöver har pensionssystemet även andra viktiga samhällsekonomiska funktioner, såsom att främja sparandet och tillföra incitament i arbetslivet.

Hushållen får numera nästan en femtedel av sina disponibla inkomster genom olika slags pensioner. De totala pensionsutbetalningarna svarar mot 12–13 procent av BNP.

Principiellt sett finns det två olika typer av pensionssystem: å ena sidan s.k. fördelnings-system som bygger på att varje års utbetalningar täcks av varje års avgifter, å andra sidan premiereservsystem i vilka pensionerna finansieras genom avkastningen av ett fonderat sparande. Medan folkpensionen helt och ATP-systemet i huvudsak bygger på den förra principen tillämpas den senare i de privata och avtalsbundna pensionssystemen.

En ingående analys av det offentliga pensionssystemet har nyligen utförts av pensionsberedningen (SOU 1990:76–78), som dock inte kunde enas om några större förändringar. På kort sikt anses det svenska pensionssystemet vara robust. Bred enighet råder emellertid också om att systemet långsiktigt är avsevärt mer sårbart, framför allt om tillväxten skulle avta under kommande decennier. Samtidigt står det klart att alla fundamentala reformer i systemet kräver långa övergångstider.

En fortsatt debatt om pensionssystemet är därför angelägen. I detta inlägg redovisar Hans Olsson och Göran Schubert några huvudproblem i det nuvarande systemet och presenterar därefter två egna alternativa modeller – ett system med enbart grundpension och bostadsbidrag och ett annat system som är inkomstrelaterat.

I likhet med vad som gäller för andra ESO-rapporter står författarna själva för värderingar och slutsatser.

Stockholm i maj 1991

EXPERTGRUPPEN FÖR STUDIER
I OFFENTLIG EKONOMI

Daniel Tarschys

INNEHÅLL

1	INLEDNING	7
1.1	Bakgrunden till denna rapport	7
1.2	Olika slag av pensionssystem	8
1.3	Några aktuella debattfrågor	12
2	DE ALLMÄNNA PENSIONSSYSTEMENS INNEHÅLL OCH OMFATTNING	17
2.1	Folkpension och ATP	17
2.2	Pensionskostnadernas struktur och utveckling	19
2.3	Pensionernas beskattning	22
2.4	De allmänna pensionernas finansiering	23
3	PENSIONSSYSTEMETS INVERKAN PÅ SAMHÅLLSEKONOMIN	27
3.1	Effekter på sparandet	28
3.2	Effekter på arbetsutbudet	34
3.2.1	Effekter av regler om pensionsålder och storleken på utfallande pensioner	34
3.2.2	Avgiftsuttagets effekter	40
4	PENSIONSSYSTEMENS FRAMTIDA KOSTNADER	45
4.1	Några huvuddrag i kostnadsutvecklingen för de allmänna pensionerna	45
4.2	Avtalspensionerna	46
4.3	Den demografiska utvecklingen	47
4.4	Pensionsbeloppen	49
4.5	Pensionskostnadernas finansiering	50
4.6	Fondens och fondavkastningens roll	51
5	ÖVERVÅGANDEN	55
5.1	Framtida kostnadsproblem i det nuvarande pensionssystemet	55
5.2	Krav på pensionssystemet	58

5.3	Riktlinjer för det framtida pensionssystemet	60
5.3.1	Pensionssystemets förmånsregler	61
5.3.2	Pensionsåldern	65
5.3.3	Pensionssystemens finansiering och finansiella konstruktion	66
5.3.4	Uppräkning av intjänade pensionsförmåner	68
5.3.5	Enhetlighet och enkelhet	69
5.3.6	Pensionssystemet och ökad avgifts- finansiering av offentliga tjänster	72
5.4	Konkretisering genom alternativa förslag till framtida pensionssystem	74
6	SYSTEMET MED ENBART GRUNDPENSION	75
6.1	Förslaget i punktform	75
6.2	Bakgrunden till förslaget	77
6.3	Systemets kostnader	82
7	DET INKOMSTRELATERADE PENSIONSSYSTEMET	87
7.1	Förslaget i punktform	87
7.2	En bakgrundsdiskussion	89
7.3	Avtalspensionernas roll	95
7.4	Systemets kostnader	96
8	AVSLUTANDE KOMMENTAR	99

1 INLEDNING

1.1 Bakgrunden till denna rapport

Närmare en femtedel av hushållens samlade disponibla inkomster utgörs av pensioner av olika slag. De totala utgifterna för pensioner uppgår till 12-13 procent av BNP. Huvuddelen av pensionerna kommer från de statligt administrerade systemen folkpension och ATP. För Sverige liksom för andra utvecklade länder utgör pensionssystemet därmed en av de viktigaste delarna av det sociala välfärdsmaskineriet.

Pensionssystemet inverkar på människornas hela livsplanering, på deras beslut rörande sparande, arbetsliv, bostättning och så vidare. Pensionssystemets utformning kan därför mycket starkt påverka den samhällsekonomiska utvecklingen i stort. En annan slutsats är att ändringar i regelverket måste ske mycket varsamt och utifrån ett långsiktigt perspektiv - kanske i ännu högre grad än för andra viktiga delar av trygghetssystemet.

Det är mot denna bakgrund inte så egendomligt att det är svårt att uppnå allmän enighet om hur ett pensionssystem bör utformas. När ATP-systemet infördes 1960 skedde detta efter nära ett och ett halvt decennium av intensivt utredande, utan att riksdagspartierna nått enighet i fråga om utformningen. Den pensionsberedning som lade fram sitt huvudbetänkande i slutet av 1990 kunde inte heller enas om några mer genomgripande förslag till ändringar i systemet, trots att en betydande enighet förelåg om behovet av justeringar i ljuset av de senaste 30 årens samhälls-

utveckling. Vad pensionsberedningen emellertid presenterade var ett gediget och synpunktsrikt bakgrundsmaterial för den fortsatta diskussionen av pensionsfrågorna. Förutsättningarna för en saklig debatt i ämnet har därmed väsentligt förbättrats.

Något behov finns följaktligen inte att i den föreliggande rapporten genomföra detaljerade analyser av pensionsystemets fördelningspolitiska egenskaper, dess kostnadsutveckling under olika antaganden om den framtida ekonomiska utvecklingen, simulerade effekter av ändringar i de olika reglerna etc. Syftet är i huvudsak att presentera två modeller som alternativ till det nuvarande systemet. Dessa modeller - som sinsemellan är mycket olika - uppfyller i ett antal avseenden bättre än det nuvarande systemet de krav som vi anser bör ställas på ett pensionsystem. Att det rådande systemet i andra avseenden från enskilda gruppers och intressens synpunkter ter sig mer tilltalande är härvid givetvis ofrånkomligt. Som en bakgrund till förslagen presenterar vi översiktligt den problembild som pensionssystemet företer vad gäller kostnadsutveckling, påverkan på samhällsekonomin etc. Till denna bakgrundsteckning har pensionsberedningens material utgjort ett viktigt underlag. Beredningens huvudbetänkande med bilagor och expertrapporter heter Allmän pension (SOU 1990:76-78).

1.2 Olika slag av pensionssystem

Det har i människors samhällen alltid funnits system för att ta hand om dem som på grund av ålder eller handikapp inte längre är i stånd att ordna sin egen försörjning. Om vi bortser från mer ociviliserade anordningar som ättestupa och liknande, är det fråga om att överföra resurser till de gamla med hjälp av vad vi med modern vokabulär

kallar ett pensionssystem. Pensionssystem kan vara av de mest skilda slag. Man kan dela in dem på olika sätt: i frivilliga och obligatoriska system, i individuella och kollektiva system, i fonderings- eller fördelningssystem etc.

I primitiva kulturer, där välutvecklade finansiella institutioner saknas, är fördelningssystem allena rådande. I ett fördelningssystem bekostas pensionerna av den produktion, de inkomster, som löpande åstadkoms av de aktiva generationerna. Undantagsstugorna på 1800-talets svenska landsbygd är exempel på ett fördelningssystem på privat bas. När barnen växte upp och tog över gården ingicks ofta ett avtal som tillförsäkrade föräldrarna mat och husrum till döddagar. Frivilligt var väl systemet formellt sett, även om tvånget hos båda parter väl kunde upplevas som stort i praktiken.

I ett samhälle med penninghushållning öppnar sig möjligheten att själv spara till sin ålderdom: i enklaste fall genom att lägga pengar i madrassen (tesaurering), annars genom att spara på banken eller att köpa pensionsförsäkring i ett försäkringsbolag. Här har vi att göra med olika typer av fonderingssystem eller premiereservsystem, av privata och frivilliga slag.

Frivillighet att ansluta sig till ett pensionssystem kan framstå som tilltalande i sig. Det är emellertid svårt att i ett modernt samhälle tillgodose den grundläggande försörjningen av de gamla på frivillig väg. Ett någorlunda humanitärt samhälle kan inte gärna lämna personer som valt att ställa sig utanför systemet (s k fripassagerare, "free riders" i den anglosaxiskinspirerade litteraturen på området) att svälta och frysa ihjäl. I mindre drastiska former kan problemet illustreras med de senaste årens svenska debatt om de s k undantagandepensio-

närerna. Tidigare var det möjligt för egna företagare att avstå från ATP-pension och slippa betala egenavgift till ATP. Härigenom blev de emellertid inte heller berättigade till det pensionstillskott, som andra pensionärer med låg eller ingen ATP får utöver folkpensionen. Det har då rests krav (numera tillgodosedda) om att även dessa pensionärer skall erhålla pensionstillskott, trots att de frivilligt avstod från ATP-förmåner.

Pensionssystem som skall svara för grundtryggheten under ålderdomen är sålunda nästan undantagslöst obligatoriska. Även om det är principiellt möjligt att samtidigt låta dem vara privata (t ex "tvångssparande" i banker eller försäkringsbolag), är de i praktiken ofta också kollektiva, och administreras på statlig nivå. Detta sammanhänger sannolikt med att man inte bara velat göra systemen obligatoriska, utan även velat utforma dem som fördelningssystem. Att administrera ett fördelningssystem i privat regi låter sig kanske göra på familjenivå, men är svårt på en nationell nivå.

Att fördelningssystemet valts som princip både för det svenska folkpensionssystemet och ATP-systemet, liksom för grundpensionssystemen i de flesta andra länder, har flera politiska skäl. Fördelningssystemet möjliggör att pensionsutbetalandet påbörjas omedelbart, med hjälp av de skatter eller avgifter som inflyter från de förvärvsarbetande. I ett premiereservsystem skulle det dröja flera decennier innan de första pensionärskohorterna kom i åtnjutande av de avsedda pensionsnivåerna. Vidare, om det tilltänkta pensionssystemet avses innehålla väsentligt förbättrade förmåner, är det tänkbart att en fondering av pensionsavgifterna skulle kunna ge upphov till ett betydande finansiellt sparandeöverskott i ekonomin som helhet. Det kan då bli fråga om en så stor fondbildning att skötsel- och inflytandeproblemen kan bli besvärliga.

Som vi senare skall se har emellertid fördelningssystemet också nackdelar i förhållande till premierreservsystemet, och i debatten om vårt pensionssystem har flera gånger tanken på att göra om ATP-systemet till ett premierreservsystem framförts. Vårt ATP-system bygger ju på fördelningssystemets princip, även om principen modifierats på så sätt att man byggt upp en reserv i AP-fonden. Fonden är dock långt ifrån så stor som den skulle behöva vara i ett premierreservsystem av samma kapacitet. AP-fonden är en buffertfond, som endast är avsedd att kunna utjämna tillfälliga över- och underskott i systemet.

Utöver våra stora statliga fördelningssystem och det privata, frivilliga, pensionsförsäkringssparandet har det samlade svenska pensionssystemet ytterligare ett betydelsefullt inslag, nämligen de påbyggnadspensioner som regleras genom avtal slutna av arbetsmarknadens parter. Dessa har diskuterats i en tidigare ESO-rapport, Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68). Avtalspensionssystemen är kollektiva, men inte obligatoriska och lagstadgade. Man omfattas bara av dem om man arbetar på vissa delar av arbetsmarknaden. Systemtekniskt är de olika utformade på olika avtalsområden. Industritjänstemän m fl omfattas av ITP-systemet, som är ett premierreservsystem. För privatanställda arbetare finns STP-systemet, som är ett mellanting mellan fördelningssystem och premierreservsystem, kallat kapitaltäckningssystem. I detta finns en fond som är av en sådan storlek att den räcker till att försörja dem som är pensionerade livet ut. Däremot finns inte, i motsats till i premierreservsystemet, även den ännu yrkesaktiva generationens intjänade pensionsrätter fonderade. De kollektivavtalsreglerade pensionssystemen inom den offentliga sektorn, slutligen, finansieras genom löpande skatteinkomster och kan alltså betraktas som fördelningssystem.

1.3 Några aktuella debattfrågor

Pensionsfrågor av olika slag är ofta återkommande ämnen i samhällsdebatten, vilket är naturligt med tanke på att de berör alla människor på ett genomgripande sätt och att det är utomordentligt stora penningssummor som hanteras i våra pensionssystem. Debatten har dels kretsat kring systemens fördelningspolitiska beskaffenhet, dels gällt hur man skall möta den starka tillväxt i de samlade pensionsutbetalningarna som vi kan emotse. Det ideologiska inslaget har också varit starkt: skall vi fortsätta att satsa på centralt administrerade offentliga system, skall de kollektivavtalsreglerade systemen spela en starkare roll, eller skall pensionsfrågorna i ökad utsträckning lösas av den enskilde?

Den fördelningspolitiska delen av debatten har varit motsägelsefull. Den bärande tanken när ATP-systemet infördes var att alla skulle få ett tillskott till folkpensionen som stod i proportion till de inkomster man haft under den förvärvsverksamma delen av livet. Detta är den s k inkomstbortfallsprincipen. De förhållanden som förelåg under 1950-talet ansågs orättvisa, eftersom offentliganställda tjänstemän, liksom industritjänstemän, hade inkomstrelaterade tjänstepensioner, medan arbetare och andra grupper enbart hade folkpensionen. De avtalsreglerade pensionerna utgjorde en förebild för ATP-systemet. Redan vid systemets införande försågs det emellertid med regler som i olika avseenden modifierade inkomstbortfallsprincipen. Syftet med dessa regler var på ett mycket blandat sätt fördelningspolitiska. Exempel: Man ville undvika att alltför höga inkomster berättigade till ATP; därför inrättades "taket" som innebär att inkomster över 7,5 basbelopp inte ger pensionsrätt. Man ville beakta att vissa människor hade höga inkomster under en förhållandevis kort del av det yrkesverksamma livet, t ex byggnads-

arbetare och universitetsutbildade; därför infördes regeln om de 15 bästa åren som bas för beräkningen av pensionen. Man ville ta hänsyn till att kvinnor i stor utsträckning arbetade i hemmet med barn och hushåll; därför inrättades regeln om att 30 års yrkesverksamhet räcker för att full utdelning på ATP-poängen skall erhållas. Även 15-årsregeln har delvis samma syfte.

Samhällsutvecklingen under de 30 år som gått sedan ATP infördes har medfört att de förhållanden som låg bakom dessa regler ändrats påtagligt. Exempelvis har allt fler förvärvsarbetande inkomster som överstiger ATP-systemets tak, mycket få unga kvinnor har i dag förvärvs- och familjemönster som kan anses motivera särskilda intjänande-regler, etc. Dessutom har regelverket under åren ändrats så att sambandet mellan pension och livsinkomst ytterligare försvagats. Ar med vård av barn i hemmet kvalificerar i viss utsträckning för att uppnå 30-årsgränsen, allt fler socialförsäkringsersättningar, m m, har gjorts pensionsgrundande, pensionärerna har förmånsbehandlats i skattehänseende, pensionstillskotten har införts, etc.

Systemet utsätts både för kritiken att det är för lite inkomstomfördelande och att det är för mycket inkomstomfördelande. Varför skall kvinnor få lägre pension bara för att de har lägre löner än männen? Varför hamnar så många ovanför systemets tak, som inte är extremt högavlönade (och betalar ATP-avgift på hela inkomsten)? Varför har lågavlönade ingen glädje av någon extra ATP-poäng; pensionstillskott och extra skatteavdrag trappas ju ned i motsvarande mån som ATP-pensionen ökar? Rent allmänt kan sägas att komplexiteten i regelverket gör det mycket svårt att genomskåda systemets fördelningsmässiga egenskaper och därmed också svårt att ta ställning till.

Genom den allmänna välståndsutvecklingen och de regeländringar och påbyggnader som gjorts i systemet, är det emellertid klart att pensionsnivåerna efter skatt och bidrag blivit allt mindre beroende av arbetsinsatserna under den förvärvsverksamma delen av livet. I varje fall gäller detta om man bortser från avtalspensionerna på tjänstemannasidan. En formulering som använts är att ATP-systemet håller på att övergå till ett nytt folkpensions-system, fast på en högre nivå. Utvecklingen har rest frågan om arbetskraftsutbudet och därmed den potentiella ekonomiska tillväxten påverkats negativt: att pensions-systemets konstruktion gör att det blivit mindre lönsamt att arbeta. Vikten av att förbättra pensionssystemet i detta avseende har understrukits av ett flertal debattörer, däribland av SNS konjunkturråds senaste rapport (SNS 1991).

Att återupprätta inkomstbortfallsprincipen utan att för den skull de sämre ställda pensionärerna får minskade inkomster är således en kombination av krav som ställts. Det har inte precis blivit lättare att tillmötesgå detta när den framtida utvecklingen av pensionskostnaderna och deras finansiering redan vid oförändrade pensionsregler tätt sig bekymmersam.

Det sistnämnda har aktualiserat frågan om stabiliteten i våra pensionssystem. I regelverket för ATP finns en betydande känslighet för den ekonomiska tillväxten inbyggd. Systemet kan sägas vara konstruerat för ett samhälle som har en relativt konstant ekonomisk tillväxt på mycket lång sikt. Om t ex den ekonomiska tillväxten varaktigt sänks, kommer pensionskostnaderna under åtskilliga decennier att växa kraftigt i förhållande till de tillgängliga reala resurserna. Träffande har uttryckts, att systemet har ett mycket långt "minne" när det gäller gångna tiders ekonomiska tillväxt. Ett förslag i syfte

att öka stabiliteten i detta avseende har varit att knyta pensionsbeloppens storlek till ett mått på den allmänna standardutvecklingen, t ex löneutvecklingen, och inte som nu till prisutvecklingen. För att detta skall ge det åsyftade långsiktiga resultatet krävs emellertid även andra genomgripande regeländringar. Systemets nuvarande intjänanderegler skulle inte balansera med en "löneindexering", och balanserar med nuvarande "prisindexering" bara om den långsiktiga tillväxten i ekonomin hålls relativt hög.

Delvis samma stabiliserande syfte har tanken att till större eller mindre omfattning göra om pensionssystemet till ett premiereservsystem. Pensionerna i ett sådant bestäms ju av den avkastning som faktiskt kunnat uppnås på de fonderade premierna. Ett både politiskt och tekniskt problem med en sådan lösning är som redan nämnts storleken på och ägandefrågorna kring den eller de fonder som skulle uppstå. Ett fullt utbyggt premiereservsystem med pensionsnivåer i stil med det nuvarande systemets, skulle storleksmässigt motsvara dominerande delar av de svenska kapital- och aktiemarknaderna. Det går emellertid att vinna premiereservsystemets stabiliserande fördelar utan att bygga upp fonder. Jan Bröms beskriver i sin skrift Ur askan av ATP (SACO 1990) vad han kallar ett "simulerat" premiereservsystem. Vi kommer i kapitel 7 att presentera ett system som delvis är av samma karaktär.

En fördel med premiereservsystemet har ibland uttryckts vara att varje generation (eller rentav varje individ) står för sina egna pensionskostnader, och att risken för fördelningsmässiga spänningar mellan generationerna härigenom blir lägre än i fördelningssystemet. Detta kan äga sin giltighet i så måtto att civilrättsliga regler är mer oantastliga än det "sociala kontrakt" som fördelningssystemet utgör.

Det finns emellertid skäl att påpeka att det i reala termer ytterst är de förvärvsarbetande som betalar de samtida pensionärernas förbrukning av varor och tjänster - det är i huvudsak bara formerna för betalandet som skiftar. Däremot kan den tekniska utformningen av pensionsystemet i sig påverka den reala samhällsekonomin via effekter på arbetskraftsutbudet, sparbenägenheten, inflationen etc - och också genom att påverka systemets allmänna trovärdighet.

2 DE ALLMÄNNA PENSIONSSYSTEMENS INNEHÅLL OCH OMFATTNING

De offentliga, lagreglerade pensionerna i Sverige består organisatoriskt av tre delar: folkpensionen, den allmänna tilläggspensionen (ATP) och delpensionen. Den sistnämnda, som beloppsmässigt är av liten betydelse, regleras i en särskild lag, lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring. Reglerna om folkpension och ATP ges i lagen (1962:381) om allmän försäkring, som också reglerar bl a sjuk- och föräldraförsäkringen. Folkpensionssystemet omfattar även pensionstillskotten (som utgår till dem som har låg eller ingen ATP) och de kommunala bostadstilläggen (KBT). Utöver dessa offentliga pensionssystem finns de i inledningskapitlet nämnda avtalsreglerade påbyggnadspensionerna, vilka inte berörs ytterligare i detta kapitel.

2.1 Folkpension och ATP

Vi skall inte här ge någon utförlig redovisning av reglerna för alla de förmånsslag som finns i pensionssystemen¹, utan bara ge en allmän bild.

Folkpensioneringen infördes 1913 och var därmed det första allmänna pensionssystemet i Sverige. Folkpensionen utgår med ett bestämt belopp, oberoende av eventuella in-

¹För en aktuell sådan översikt, se exempelvis Bilaga A till pensionsberedningens betänkande Allmän pension, (SOU 1990:77). Korta sammanfattningar jämte vissa statistiska uppgifter återfinns i riksförsäkringsverkets Socialförsäkringsstatistik, Fakta, 1989 eller senare upplagor.

komster tidigare i livet. Beloppen är däremot olika för gifta och ogifta pensionärer: två pensionärer som är gifta med varandra har lägre pension än andra. För ensamstående är pensionen ett knappt (96 %) basbelopp.

ATP-systemet tillkom 1960 som ett komplement till folkpensioneringen. I motsats till folkpensionen är ATP-pensionen beroende av förvärvsinkomsterna under de år som föregått pensioneringen. Den pensionsgrundande inkomsten för ett år är den del av årsinkomsten som ligger mellan 1 och 7,5 basbelopp. Inkomster som överstiger 7,5 basbelopp ("tak" i ATP-systemet) är därmed inte pensionsgrundande. Den pensionsgrundande inkomsten dividerad med basbeloppet utgör pensionspoängen för året. Den årliga ATP-pensionen beräknas slutligen som 60 procent (systemets "kompensationsgrad") av genomsnittet av de 15 högsta pensionspoängtalerna ("15-årsregeln"), multiplicerat med det aktuella basbeloppet. Man måste emellertid ha haft någon pensionsgrundande inkomst under minst 30 år för att få denna pension ("30-årsregeln"). I annat fall reduceras pensionen med $1/30$ för varje felande år.

Pensionärer utan ATP, eller med en ATP-pension som understiger 54 procent av basbeloppet (detta gäller ålderspensionärer), får normalt pensionstillskott. Detta beräknas så att det tillsammans med den eventuella ATP-pensionen utgör 54 procent av basbeloppet.

Till pensionssystemet brukar också de kommunala bostadstilläggen (KBT) räknas. Dessa är inkomstprövade och finansieras till större delen av kommunerna, som också bestämmer vissa av villkoren för dem. Statsbidrag utgår enligt särskilda regler.

2.2 Pensionskostnadernas struktur och utveckling

Huvuddelen av såväl folkpensions- som ATP-utgifterna avser naturligtvis ålderspension, men även förtidspensioneringen uppgår till avsevärda belopp (se tabell 2.1). Kostnaderna för änkepensioner kommer att minska på lång sikt, eftersom den nuvarande änkepensioneringen kommer att successivt avskaffas och ersättas av en ny och mindre förmånlig efterlevandepension.¹ Utöver dessa pensionslag förekommer, med mindre belopp, barnpension, hustrutilllägg, vårdbidrag och handikappersättning. Förmånstyperna pensionstillskott och KBT kan utgå till såväl ålders-, förtids- som änkepensionärer.

De samlade kostnaderna för den allmänna pensioneringen uppgick 1989 till ett belopp motsvarande nära 11 procent av BNP, vilket kan jämföras med ca 4 procent vid mitten av 1960-talet. Detta innebär att ökningen i relationen mellan pensioner och BNP varit så pass kraftig som 4 procent per år. Som framgår av diagram 2.1 skedde merparten av andelens uppgång under 1970-talet, medan någon nämnvärd ökning inte ägt rum under 1980-talet.

En viktig orsak till att pensionernas andel av BNP ökat är att antalet pensionärer per i produktionen sysselsatta vuxit. Sedan 1965 har denna relation ökat med i genomsnitt 1,6 procent per år. (Räknat per arbetstimme har ökningen varit ännu större, drygt 2 procent per år, beroende på att medelarbetstiden per sysselsatt gått ned.) Pensionärernas ökade antal beror givetvis till större delen på rent demografiska faktorer - att antalet äldre ökat. Härtill kom emellertid pensionsålderns sänkning från 67 till 65 år, som genomfördes 1976, och en ökad

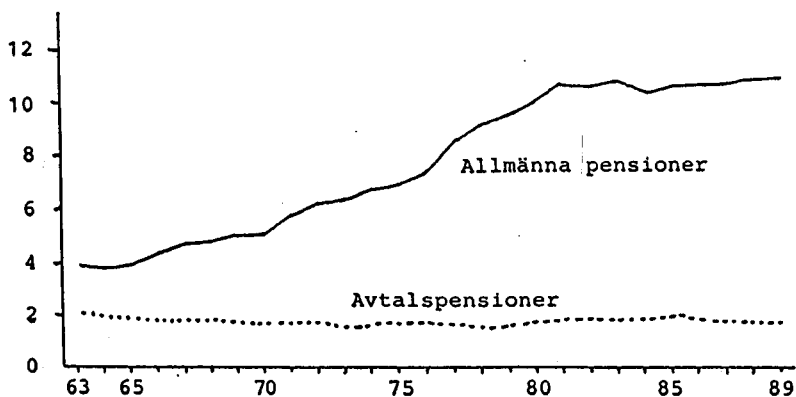
¹Denna presenteras utförligt i pensionsberedningens betänkande Efterlevandepension (SOU 1987:55).

Tabell 2.1 Kostnaderna för olika förmånsslag inom folkpensions- och ATP-systemen år 1989
Miljarder kronor

	Folkpension	ATP	Totalt
Alderspension	37,2	48,4	85,6
Förtidspension	8,5	13,9	22,4
Ånkepension	1,4	6,4	7,8
Barnpension, hustru- tillägg, vårdbidrag, handikappersättning	2,1	0,5	2,6
Pensionstillskott	7,7	-	7,7
Kommunalt bostads- tillägg (KBT)	5,5	-	5,5
Totalt	62,4	69,2	126,1

Källa: riksförsäkringsverket.

Diagram 2.1 Allmänna pensioner och avtalspensioner
i procent av BNP 1963-1989



Källa: riksförsäkringsverket och SCB.

förtidspensioneringsfrekvens under vissa perioder, särskilt fram till 1970-talets senare del.

Det stigande antalet pensionärer kan bara förklara en del av ökningen i pensionernas andel av BNP. Detta sammanhänger med att pensionärernas genomsnittliga inkomster i förhållande till de förvärvsarbetandes har höjts som resultat av - bland annat - ATP-systemets utbyggnad. Vi benämner denna effekt "inkomsteffekt", och den framkommer som en restpost i den följande tablan:

	Förändring i % per år	
	1965-1990	1980-1990
Antal pensionärer per sysselsatt	1,6	0,7
Inkomsteffekt (1)	2,5	0,1
Summa = Pensionskostnader som andel av BNP	4,1	0,8
<hr/>		
(1) därav hänförbart till minskad medelarbetstid	0,6	-0,5

Två ytterligare kommentarer till den i tablan särredovisade utvecklingen för 1980-talet finns att göra. Att inkomsteffekten är så pass liten under detta årtionde skall ses mot bakgrund av att vinsterna (som ingår i BNP-måttet) steg kraftigt under denna period. Ser man enbart till relationen pensioner/löner får man en större inkomsteffekt till pensionärernas fördel. Att medelarbetstiden per sysselsatt ökade under 1980-talet (visar sig med negativt tal i nedersta raden) bidrog dessutom till att pensionskostnadernas andel av BNP kunde begränsas.

I diagram 2.1 visas också utvecklingen av avtalspensionernas andel av BNP. Denna andel har varit tämligen kon-

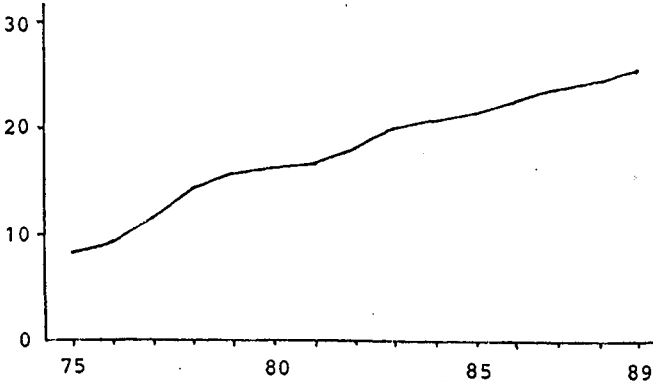
stant, vilket kan ses som en återspeglning av att huvuddelen av de ifrågavarande pensionssystemen vid 1960-talets mitt redan befann sig i ett "fullfunktionsstadium", men också att de allmänna pensionerna i viss utsträckning tagit över en del av avtalspensionernas kostnader.

2.3 Pensionernas beskattning

Pensionärernas pensioner och andra inkomster är skattepliktiga på samma sätt som andra människors inkomster. Pensionärer med låga inkomster har dock möjlighet att göra ett extra avdrag vid taxeringen. Det extra avdraget har hittills trappats ned med stigande övrig skattepliktig inkomst. Detta förhållande, i förening med att pensionstillskotten räknas av krona för krona mot stigande ATP och de inkomstprövade bostadstilläggen, har medfört mycket starka skattemarginaleffekter för åtskilliga pensionärer. Kalkyler som gjorts av pensionsberedningen (se SOU 1990:76) visar exempelvis att en ensamstående pensionär med ATP efter en genomsnittspoäng på 3,5 endast har ca 8 000 kr högre årlig disponibel inkomst än en ensamstående pensionär utan ATP.

Den kraftigt stigande pensionsstandarden före skatt har naturligtvis medfört att den offentliga sektorns inkomstskatteintäkter ökat starkt. Det rör sig här till stor del om kommun- och landstingsskatt. Diagram 2.2 visar att den genomsnittliga skattebelastningen på pensionerna tredubbats sedan 1975. Observeras bör att beräkningarna inkluderar både avtalspensioner och enskilda pensioner och att de därför ger ett överdrivet intryck av skattebelastningen på pensionärer med enbart folkpension och normal ATP-pension.

Diagram 2.2 Preliminär inkomstskatt på pensioner i procent av totala pensioner 1975-1989



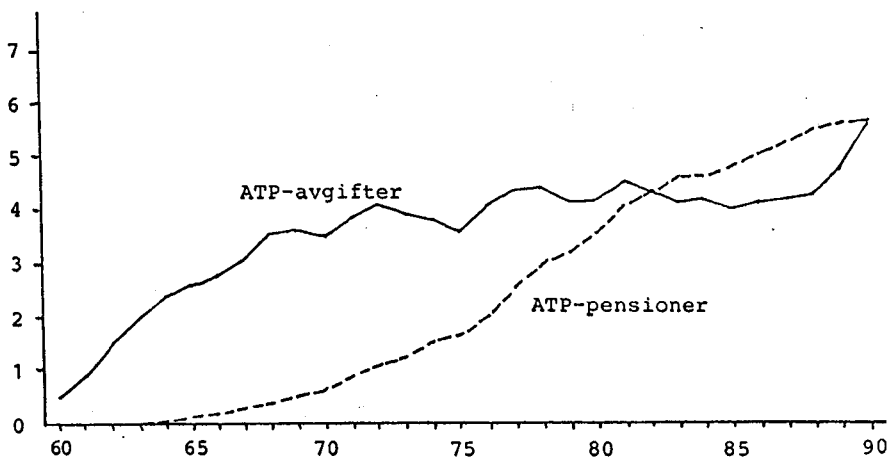
Källa: konjunkturinstitutet, Analysunderlag till konjunkturläget, olika årgångar.

Från och med 1991 ersätts det extra avdraget med ett s k särskilt grundavdrag, som från och med 1993 endast kommer att trappas ned mot andra pensionsinkomster. Marginaleffekterna bör härigenom komma att bli mindre för ett stort antal pensionärer.

2.4 De allmänna pensionernas finansiering

Pensionernas finansiering sker för folkpensionernas del över statsbudgeten. Det finns en särskild arbetsgivaravgift, folkpensionsavgiften, som uppgår till 7,45 procent av lönesumman och som utgör en del av statsinkomsterna. Utgifterna för folkpensioneringen är dock större än inkomsterna av folkpensionsavgiften. ATP-pensionerna utbe-

Diagram 2.3 ATP-avgifter och ATP-pensioner i procent av BNP 1960-1990



Källa: riksförsäkringsverket och SCB.

talas via AP-fonden. Dess huvudsakliga inkomstkällor är ATP-avgiften, som uppgår till 13 procent av lönesumman, samt avkastningen på fondkapitalet (I AP-fondssystemet ingår förutom de fem AP-fonderna även löntagarfonderna, vilket komplicerar ATP-pensionernas finansieringsbild).

År 1990 höjdes ATP-avgiften med 2 procentenheter (samtidigt som folkpensionsavgiften sänktes lika mycket). Detta innebär att ATP-pensionsbetalningarna nu ungefärligen täcks av avgifterna, efter ett antal år då utbetalningarna överstigit avgifterna.

AP-fonden byggdes upp på så sätt att man under ATP-systemets första decennier genom övergångsregler begränsade pensionerna storlek kraftigt i förhållande till avgifts-

uttaget (se diagram 2.3). Genom att systemet nu är i det närmaste i full funktion har emellertid ATP-pensionerna ökat. Det kan nämnas att ATP-beloppen sedan 1986 varit större än folkpensionsbeloppen. Fortfarande äger dock en viss fondtillväxt rum i ATP-systemet, eftersom inte hela kapitalavkastningen behövt tas i anspråk för pensionsutbetalningar.

3 PENSIONSSYSTEMETS INVERKAN PÅ SAMHÄLLSEKONOMIN

Ett pensionssystem av så stor omfattning som det svenska påverkar i stort sett alla delar av samhällsekonomin. En fullständig analys av ett pensionssystemets effekter kräver därför beräkningar i många led. Sådana kalkyler kan egentligen bara göras med hjälp av ekonomiska modeller.¹ I praktiken är dock även sådana modellsimuleringar behäftade med betydande osäkerhet samtidigt som metoden är mycket arbetskrävande. Det kan också antas att de direkta effekterna dominerar, medan ekonomins anpassning i följande led inte innebär så stora konsekvenser. Det skulle då kunna räcka med beräkningar av pensionssystemets direkta effekter på några centrala variabler, medan verkningar i följande led skulle kunna ignoreras.

Det är i och för sig troligt att pensionssystemet ger betydande långsiktiga effekter i flera led, och att det är ofullkomligheter i de ekonomiska modellerna som gör att dessa effekter inte kan beläggas. Vi har dock inte haft möjlighet att undersöka omfattningen av dessa förmodade långsiktiga effekter. Vi kommer därför endast att behandla pensionssystemets viktigaste "direkta" effekter på samhällsekonomin, nämligen på sparande och arbetsutbud. Inte ens dessa mer begränsade frågor kan emellertid besvaras med någon större säkerhet. Vi kommer därför att tvingas nöja oss med mer eller mindre kvalitativa bedömningar.

¹ Sådana "allmän-jämviktssimuleringar" har bl a gjorts av Auerbach m fl, se OECD Economic Studies No 12, Spring 1989).

Motivet för att ändå försöka ta hänsyn till de samhälls-ekonomiska effekterna är att de ingår i de totala kostnaderna för pensionssystemet, alternativt att de påverkar det ekonomiska utrymme som finns att fördela mellan yrkesaktiva och pensionärer. Uppskattningar av de samhälls-ekonomiska effekterna blir därigenom ett centralt underlag för den avvägning som måste göras mellan nyttan av systemets förmåner och dess kostnader vid utformningen av pensionssystemet. Det är först när man beaktar de samhälls-ekonomiska effekterna som denna avvägning är möjlig att göra.

3.1 Effekter på sparandet

I avsaknad av allmänna eller kollektiva pensionssystem är naturligtvis trygghet på ålderdomen ett av de starkaste motiven för enskilda människors sparande. Ett sådant sparande kan ske på många sätt, i regelrätta pensionsförsäkringar eller i form av andra kapitalplaceringar. Den återstående medellivslängden för en människa som är 20 år gammal är med nuvarande demografiska förhållanden över 60 år. Av dessa kommer åtminstone 15 år, dvs en fjärdedel, att tillbringas som pensionär. Vill hon som pensionär ha en konsumtionsstandard som inte alltför mycket avviker från den standard hon har som förvärvsarbetande (efter hänsyn till eventuella barns försörjningsbehov) är det alltså fråga om att avsätta stora andelar av inkomsten till ålderdomssparande - om inte en fjärdedel, så kanske 15-20 procent. I kapitel 7 återkommer vi till denna fråga när vi diskuterar hur ett inkomstrelaterat pensionssystem kan utformas.

Införs ett pensionssystem av fördelningssystemets typ är det klart att behovet av ålderdomssparande minskar, eller helt bortfaller. Detta ger en negativ effekt på hushålls-

sparandet. Denna effekt kan emellertid motverkas av att pensionärerna, som ju får ökade inkomster, ökar sitt sparande - eller mer konkret uttryckt minskar förbrukningen av gammalt sparkapital. I varje fall kommer i en framtid de människor som efter pensionssystemets införande minskade sitt sparande att ha mindre sparkapital till förfogande som pensionärer. Under en övergångsperiod efter pensionssystemets inrättande är det emellertid högst troligt att den samlade effekten på hushållssparandet blir negativ. Pensionärerna har ju då tillgång till både de nya pensionerna och det sparkapital de tidigare satt undan.

Det hela skulle räkneexempelvis kunna se ut på följande sätt:

		Inkomst	Sparande	Konsumtion
Yrkesaktiva	Före	100	30	70
	Övergångsvis	80	10	70
	Till slut	80	10	70
Pensionärer	Före	0	-20	20
	Övergångsvis	20	-10	30
	Till slut	20	0	20
Totalt	Före	100	10	90
	Övergångsvis	100	0	100
	Till slut	100	10	90

Före pensionssystemets införande hade alltså de yrkesaktiva ett sparande på 30 av en inkomst på 100; konsumtionen var 70. Pensionärerna hade inga inkomster utan konsumerade gammalt sparkapital på 20. Det totala hushållssparandet var 10 av en inkomst på totalt 100.

När pensionssystemet införs tar man 20 från de yrkesaktiva och ger som pension till pensionärerna. De yrkesaktiva antas i vårt exempel behålla sin konsumtion oförändrad och dra ner sparandet till 10, förlitande sig på att det

nya pensionssystemet skall försörja dem när de blir gamla. Pensionärerna får nu en inkomst på 20. Övergångsgenerationen av pensionärer har nu möjlighet att fortsätta förbruka sparkapital och nyttiggöra sig en konsumtion på 30; vi har i exemplet antagit att de förbrukar sparkapital på 10. Det totala hushållssparandet sjunker till 0.

I sinom tid kommer de yrkesaktiva som dragit ned sitt sparande inte att ha så mycket sparkapital att ta till som pensionärer. I exemplet antas att deras förbrukning av gammalt sparkapital upphör och att deras konsumtion blir 20, samma som för initialgenerationen pensionärer. Det totala hushållssparandet blir återigen 10, samma som före pensionssystemets införande.

När ATP-systemet infördes var man medveten om risken för en nedgång i hushållssparandet. Detta var ett av skälen till att AP-fonden inrättades. Sparandet i fonden skulle kunna kompensera ett bortfall av sparande i hushållen och för samhällsekonomin som helhet bidra till att vidmakthålla en tillräcklig nivå på sparandet.

Det är omtvistat om hushållssparandet verkligen minskade som resultat av ATP-systemets införande. Ett antal vetenskapliga undersökningar har gjorts med olika resultat.¹ Vi skall för vår del begränsa oss till att diagrammatiskt betrakta det finansiella sparandets utveckling och fördelning på olika samhällssektorer. Först skall vi nedan definiera begreppet finansiellt sparande.

¹ En översikt av sådana undersökningar återfinns t ex i Ann-Charlotte Ståhlberg: Transfereringar mellan den förvärvsarbetsande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5).

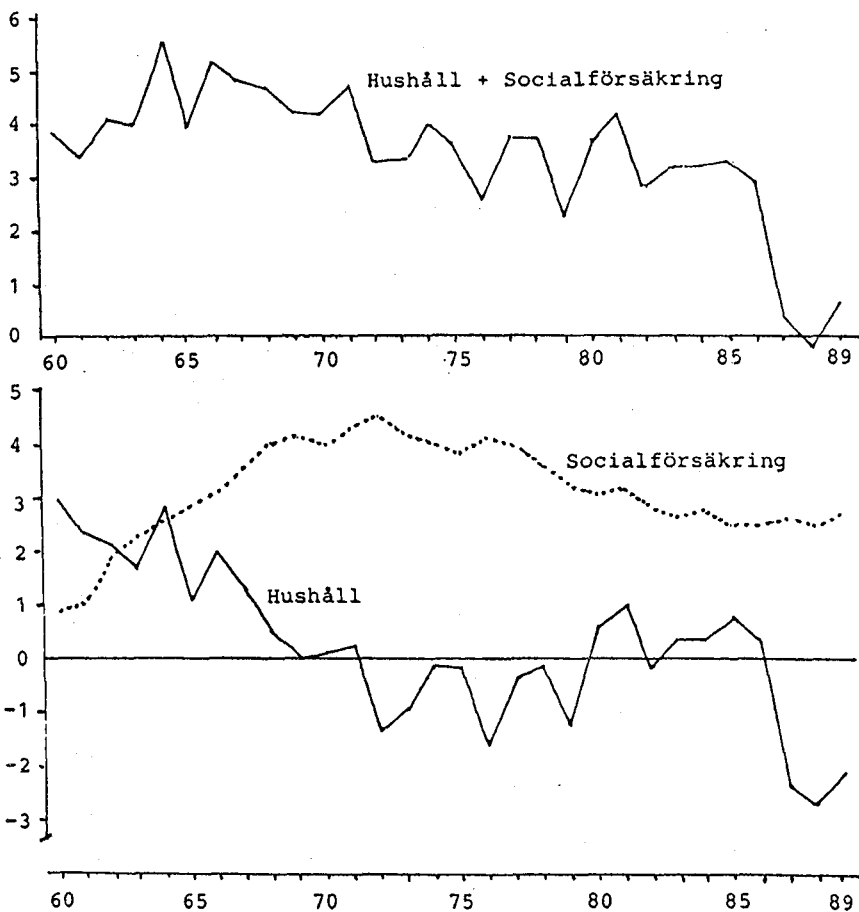
En sektors finansiella sparande definieras som vad som blir kvar av inkomsten när utgifter för konsumtion och reala investeringar betalats. Det finansiella sparandet anger därmed hur mycket sektorn lånar ut till andra sektorer, eller - om det är negativt - hur mycket den lånar från andra sektorer. Summan av de inhemska sektorernas finansiella sparanden är lika med bytesbalansens saldo, som alltså visar hur mycket landet lånar ut till, eller lånar från, utlandet.

Av diagram 3.1 framgår att hushållssektorns finansiella sparande sjönk från 2 à 3 procent av BNP under de första åren på 1960-talet till nära 0 vid slutet av decenniet. Om orsaken faktiskt var ATP-systemets införande är som sagt inte helt klarlagt från vetenskaplig synpunkt. Socialförsäkringssektorns sparande (som praktiskt taget är identiskt med AP-fondens) steg under 1960-talet från 1 procent av BNP till ungefär 4 procent av BNP och kunde härigenom kompensera hushållssparandets nedgång.

Under 1970-talet var hushållens finansiella sparande negativt. Samtidigt avtog AP-fondens tillväxt i och med att pensionsbetalningarna blev allt mer omfattande. Det sammantagna hushålls- och AP-fondssparandet gick härigenom tillbaka något och låg åren 1972-1986 och pendlade kring 3 procent av BNP. Den dramatiska nedgången i hushållssektorns finansiella sparande som ägde rum 1987 var sannolikt orsakad av två speciella faktorer, nämligen kreditmarknadens avreglering och den extremt kraftiga värdestegringen på bostäder och aktier. Det sistnämnda vidgade hushållens belåningskapacitet mycket påtagligt. De flesta ekonomiska bedömare anser att hushållens finansiella sparunderskott kommer att elimineras, efterhand som den genom avregleringen lossläppta tidigare uppdämda kredit efterfrågan tillgodosetts.

Under 1970-talets lopp ökade det finansiella sparandet i de kollektivavtalsreglerade pensionssystemen mycket

Diagram 3.1 Finansiellt sparande i hushållen och
socialförsäkringssektorn 1960-1989
Procent av BNP



Källa: SCB, national- och finansräkenskaper.

starkt och uppvägde stagnationen i hushålls- och AP-fondssparandet (vilket inte visas i diagrammet). Under 1980-talet har även ökningen i detta sparande dämpats och som andel av BNP har det fallit. I stället är det staten, som genom att vända ett stort budgetunderskott till ett överskott, förhindrat de negativa spartrenderna i den övriga ekonomin att ta sig uttryck i mycket omfattande bytesbalansunderskott.

Vi återvänder till vårt enkla räkneexempel och antar att vi inte inför ett fördelningssystem, men ett premiere-servsystem. Vi måste då ta med premiefonden i kalkylen:

		Inkomst	Sparande	Konsumtion
Yrkesaktiva	Före	100	30	70
	Övergångsvis	80	10	70
	Till slut	80	10	70
Pensionärer	Före	0	-20	20
	Övergångsvis	0	-20	20
	Till slut	20	0	20
Fonden	Före	0	0	0
	Övergångsvis	20	20	0
	Till slut	0	0	0
Totalt	Före	100	10	90
	Övergångsvis	100	10	90
	Till slut	100	10	90

De 20 som tas från de yrkesaktiva ger man nu inte till pensionärerna utan till fonden, som sparar pengarna tills dess det är dags för den yrkesaktiva generationen att gå i pension. Övergångsvis sker alltså ett sparande i fonden som uppväger bortfallet av sparande hos de yrkesaktiva. När initialgenerationen pensioneras får fonden betala ut pensioner, vilka här antas bli lika stora som de avgifter som tas ut av de nu yrkesaktiva. Sparandet i fonden sjunker till noll och fonden blir fortsättningsvis av oförändrad storlek. Exemplet är ytterst förenklat (bl a för-

utsätts oförändrad demografisk struktur, ingen real tillväxt och realränta på noll). Det visar emellertid att ett premiereservsystem inte drar med sig problemet med ett övergångsvis försvagat sparande i hushållen. Priset för denna samhällsekonomiska fördel är givetvis att det tar lång tid innan pensionssystemet når full funktion och de avsedda pensionerna faktiskt börjar utbetalas. Att hushållens sparande blir högre i premiereservsystemet kan givetvis i sig ses som en fördel; detta utgör däremot ingen särskild garanti för att ekonomins totala sparande blir högre än med ett fördelningssystem.

3.2 Effekter på arbetsutbudet

Pensionssystemet har i huvudsak två direkta effekter på arbetsutbudet. Den första är att reglerna om pensionsålder och storleken på utfallande pensioner påverkar människors val mellan pension och arbete. Den andra är att finansieringen av pensionssystemet i vissa fall kan uppfattas som beskattning och därmed påverka valet mellan fritid och arbete.

3.2.1 Effekter av regler om pensionsålder och storleken på utfallande pensioner

De regler som styr storleken på utfallande pensioner och pensionsåldern påverkar självfallet benägenheten att pensionera sig och därmed arbetsutbudet. I den svenska socialförsäkringen finns en rad regler, delvis utanför pensionssystemet, som påverkar arbetsutbudet.

För personer mellan 16 och 60 år går den vanligaste vägen bort från arbetskraften via sjukskrivning och förtidspension eller pensionering på grund av arbetsskada. Effekterna på arbetsutbudet och den samlade produktionen av

detta bortfall är betydande och har tenderat att öka. Beräkningar från pensionsberedningen visar att det årliga produktionsbortfallet till följd av förtidspensioneringar och långtidssjukskrivning med sjukbidrag uppgår till mer än 50 miljarder kronor i 1990 års lönenivå. Till detta skall läggas ett produktionsbortfall till följd av långtidssjukskrivning med sjukpenning.

De viktigaste orsakerna till långtidssjukskrivning är hälsoproblem, sociala problem och dålig arbetsmiljö, faktorer som inte primärt påverkas genom socialförsäkringssystemets utformning. En överflyttning av det direkta kostnadsansvaret från socialförsäkringen till arbetsgivare och sjukvård skulle dock indirekt kunna påverka arbetsutbudet genom att incitamenten att angripa orsakerna till sjukskrivning och förtidspensionering då skulle förstärkas. Förslag till sådana åtgärder ligger dock utanför ramen för vår rapport.

I tabell 3.1 visas sysselsättningsstatusen för personer i åldern 60-64 år för vissa år under perioden 1976-1988. Huvuddelen av dem som är pensionerade är som framgår förtidspensionerade. Mindre andelar hade delpension och förtida uttag av pension. Antalet förtidspensionerade i åldersgruppen hade dessutom år 1988 vuxit med 40 procent sedan år 1976.

En indikation på pensionssystemets effekter på arbetsutbudet kan erhållas genom att studera utvecklingen av försörjningskvoten (se tabell 3.2). Försörjningskvoten definieras här som kvoten mellan antalet personer över 16 år som inte är pensionerade eller förtidspensionerade och antalet pensionärer.

En övergång från yrkesarbete till pensionering påverkar försörjningskvoten genom att täljaren minskar och nämna-

Tabell 3.1 Sysselsättningsstatusen för personer i åldern
60-64 år 1976-1988

Tusental personer				
	1976	1980	1984	1988
Förtidspension	97	115	135	141
Förtida uttag	8	13	18	13
Delpension	15	68	47	38
Aktiva utan pensionspoäng	125	99	87	56
Aktiva med pensionspoäng	232	183	208	190
Summa	477	479	495	440

Källa: Pensionsberedningens huvudrapport SOU 1990:76, s 78.

Tabell 3.2 Försörjningskvotens förändring 1960-1987

Försörjningskvot 1960	5,4
Olika faktorerers bidrag till kvotens förändring 1960-1987:	
sänkt pensionsålder	-0,8
demografiska förändringar	-1,4
förtidspensionering	-0,5
Försörjningskvot 1987	2,7

Källa: Tor Eriksen, Vad kan vi lära av grannen?,
Ds 1988:68.

ren ökar, dvs kvoten visar både effekten av minskat arbetsutbud och att det blir fler pensionärer att försörja. Av tabellen framgår att den viktigaste orsaken till försörjningskvotens fall under perioden var demografiska förändringar, framför allt ökad medellivslängd och sänkta

födelsetal. Sänkningen av pensionsåldern och ökad förtidspensionering har därtill bidragit med betydande effekter.

Vi kommer nedan att ta upp tre inslag i pensionssystemets utformning som påverkar arbetsutbudet: delpensioneringen, förtida uttag och den allmänna pensionsåldern.

Delpensioneringens inverkan

Delpensioneringen infördes år 1976 och den ger möjlighet för personer i åldern 60-64 år att pensionera sig på deltid. Den 1 januari 1981 sänktes kompensationsnivån i delpensioneringen från 65 procent till 50 procent. Detta ledde dels till en kraftig ökning av antalet nybeviljade pensioner år 1980, dels till en nedgång under perioden 1981-juni 1987. Den 1 juli 1987 höjdes kompensationsgraden åter till 65 procent.

Till skillnad mot förtida uttag innebär inte delpensionering att den framtida ålderspensionen minskar. (Utom i de fall när delpensionen påverkar underlaget för ATP enligt 15- eller 30-årsreglerna). Delpension innebär sålunda en betydande subventionering av dem som väljer att utnyttja förmånen. Därigenom minskar den också arbetsutbudet. Påverkan på arbetsutbudet kan dock inte antas uppgå till så mycket som den sammanlagda tiden för vilken deltidspension utgår, eftersom en del troligen valt att arbeta deltid även utan deltidspension.

Förtida uttag

Förtida uttag är av annan karaktär. Där minskar förmåntagarens framtida pensionsförmåner i förhållande till hur stora förtida uttag han gjort. Förtida uttag innebär därför mindre samhällsekonomiska snedvridningseffekter än

Tabell 3.3 Antalet nybeviljade delpensioner och förtidspensioner till 60-64-åringar 1976-1988
Tusental personer

	Delpensioner	Förtidspensioner till 60-64-åringar
1976	15	18
1979	18	17
1980	33	18
1981	13	17
1982	15	16
1983	10	18
1984	10	21
1985	9	24
1986	8	21
1987	15	uppg saknas
1988	14	uppg saknas

Källa: Pensionsberedningen

delpension. Minskningen av pensionen är emellertid inte tillräckligt stor för att fullständigt eliminera snedvridningseffekterna.

Motsvarande regler finns också för dem som skjuter upp uttaget av pension, vilket kan göras till senast 70 års ålder. Möjligheterna till uppskjutet uttag av pension utnyttjas dock av endast ett begränsat antal personer.

Ett oförmånligt inslag, som innebär en snedvridande minskning av arbetskraftsutbudet, är att ytterligare pensionsrätt inte kan intjänas av personer över 65 år. Frågan om ekonomiska snedvridningseffekter av förtida uttag diskuteras också i avsnitt 5.3.2.

Den allmänna pensionsåldern

Slutligen påverkas arbetsutbudet, som redan illustrerats, naturligtvis kraftigt av ändringar av den allmänna pen-

Tabell 3.4 Relativa arbetskraftstal för äldre
Procent av befolkningen i resp grupp

	1968	1978	1988
Män			
55-59 år	93,6	88,1	85,9
60-64 år	83,7	68,9	64,1
65-67 år	55,8	16,7	15,8
Kvinnor			
55-59 år	49,3	66,6	79,6
60-64 år	35,8	38,9	50,5
65-67 år	19,6	8,3	8,7
Båda könen			
55-59 år	71,4	77,3	82,7
60-64 år	59,0	53,5	57,1
65-67 år	36,7	12,2	12,1

Källa: Pensionsberedningen

sionsåldern. Av tabell 3.4 framgår att de relativa arbetskraftstalen för personer i åldern 65-67 år föll kraftigt när den allmänna pensionsåldern sänktes 1976. För män har de relativa arbetskraftstalen sjunkit även i åldergrupperna 55-59 år och 60-64 år, medan de relativa arbetskraftstalen för kvinnor ökat. Det sistnämnda är självfallet en effekt av kvinnornas allmänt ökade förvärvsarbete.

Sammanfattningsvis ger de statistiska uppgifterna tydliga indikationer på att arbetsutbudet för personer i åldern 60-70 år påverkats av reglerna för delpension, förtida uttag samt av den allmänna pensionsåldern. Vi har dock inte haft möjlighet att med hjälp av exempelvis ekonometrisk metod närmare försöka kvantifiera dessa samband.

3.2.2 Avgiftsuttagets effekter

De obligatoriska avgifterna för att finansiera pensions-systemet kan i flera avseenden jämföras med skatter när det gäller påverkan på arbetsutbudet. Detta innebär inte att avgifterna i lagligt hänseende utgör skatter, bara att avgiftsuttaget ger liknande effekter på arbetsutbudet som inkomstbeskattningen. Folkpensionsavgiften och den del av ATP-avgiften som avser inkomster under 1 basbelopp och över 7,5 basbelopp liknar i detta hänseende i hög grad skatter eftersom de inte har något omedelbart samband med erhållna pensionsförmåner. Även en del av ATP-avgiften för inkomster mellan 1 och 7,5 basbelopp kan sägas likna en skatt eftersom den finansierar förtidspension och efterlevandepension, men betraktelsesättet är inte självklart då avgiften också kan betraktas som en försäkringspremie. Slutligen kan ATP-avgifter avseende inkomster mellan 1 och 7,5 basbelopp och avgifter till avtalspensioneringen också till viss del likna skatter redan av det skälet att de är obligatoriska och inte kan påverkas av den enskilde arbetstagaren.

Utredningen om reformerad inkomstbeskattning (RINK) redovisar i sitt betänkande (SOU 1989:33, del III, sid 156) en beräkning över hur stor del av socialavgifterna som utredningen anser skall betraktas som skatter. Folkpensionsavgiften klassificeras där i sin helhet som en skatt. För sjukpenningavgift och ATP-avgift anges att det finns ett samband mellan avgift och förmån, men att det är ofullständigt. Vidare sägs, att man i nationalekonomiska analyser ibland använder schablonen att hälften av dessa socialavgifter är att anse som skatt. I beräkningarna i denna rapport kommer vi, i brist på bättre underlag, att tillämpa samma schablon som RINK.

I syfte att åskådliggöra storleksordningen av de arbetsutbudseffekter som finansieringen av pensionssystemet medför har vi gjort följande antaganden. Hela kostnaden för att finansiera folkpension och KBT, hälften av kostnaden för ATP och 25 procent av kostnaden för avtalspensioner är vad gäller påverkan på arbetsutbudet att betrakta som skatt. Kostnaderna för pensionssystemet skulle därmed motsvara ett skatteuttag på 18,3 procent av lönesumman. Marginalskatteeffekten blir ca 13 procent, dvs pensionskostnaden på 18,3 procent uttryckt som procent av hela lönekostnaden inklusive sociala avgifter.

Vår jämförelsenorm vid beräkningen av marginaleffekterna är att skattedelen av socialavgifterna i stället skulle utgå som lön. Löneökningen skulle då belastas med en marginalskatt inklusive kvarvarande sociala avgifter på ca 45 procent. Om löneökningen sparas i en privat pensionsförsäkring med avdragsrätt skjuts dock inkomstbeskattningen upp. En omfördelning av skattedelen av de sociala avgifterna till lön skulle i första steget minska marginaleffekterna med 13 procent. Till följd av att lönen belastas med 45 procents skatt skulle det i stället uppkomma en ny marginaleffekt på ca 6 procent. Skillnaden i marginaleffekt om den del av socialavgifterna som är skatt betalas ut i form av lön blir således $13 - 6 = 7$ procent. Resonemanget utgår då från att pensionskostnaderna i sin helhet vältras över på löntagarna, vilket torde vara ett rimligt antagande på lite längre sikt.

Man skulle alternativt kunna argumentera för att löneökningen inte skall belastas med skatt, eftersom statens utgifter inte påverkas av omläggningen och statsinkomsterna därför inte heller behöver öka. Vi utgår då från att pensionsutbetalningarna, som här inte räknas in bland statsutgifterna, reduceras i samma mån som avgiftsuttaget. Ett rimligt antagande är dock att en stor del av

löneökningen kommer att sättas av till privat pensionsparande med avdragsrätt. Det blir då nödvändigt att beskatta löneökningen för att statens inkomster inte skall sjunka. Till den del löneökningen konsumeras omedelbart kan vidare beskattning motiveras med att det uppkommer ett framtida skattebortfall till följd av uteblivna beskattningsbara pensioner. Om statens budget inte skall försvagas måste löneökningen beskattas och skatteintäkterna fonderas för att möta detta skattebortfall.

Det finns en mängd studier av hur beskattning av arbetsinkomster påverkar arbetsutbudet. RINK gjorde en sammanställning av vissa tidigare studier och gjorde dessutom två nya undersökningar av inkomstbeskattningens effekter på arbetsutbudet i Sverige. Undersökningarna visade att arbetsutbudet påverkas negativt av inkomstbeskattningen, men man kom fram till olika resultat vad gäller storleken av denna påverkan. I utredningen (SOU 1989:33, del I, sid 220) drogs slutsatsen att den föreslagna sänkningen av de totala marginaleffekterna för arbetsinkomster, inkl indirekta skatter och inkomstberoende transfereringar, från 70 till 61,5 procent långsiktigt kan öka arbetsutbudet med ca 5 procent. Det betonades dock att "effekten kan vara väsentligt större eller mindre".

Med utgångspunkt från RINKs slutsats skulle man schablonmässigt kunna säga att varje procentenhets ökning av marginaleffekten minskar arbetsutbudet med ca 0,6 procent. Tillämpas tumregeln på "skattedelen" av kostnaderna för pensionssystemets finansiering skulle ett borttagande av dessa kostnader öka arbetsutbudet med ca 4 procent.

För att åstadkomma den ovan beräknade maximalt möjliga ökningen av arbetsutbudet krävs att hela den obligatoriska pensioneringen avskaffas. En sådan åtgärd är givetvis inte meningsfull eller möjlig att genomföra. Talet ger emellertid en illustration till vilka storleksordningar på effekterna det hypotetiskt kan vara fråga om.

beror på att fritid blir billigare mätt i termer av avstått konsumtionsutrymme, vilket leder till sänkt arbetsutbud. Inkomsteffekten beror på att den skattskyldige får sänkt inkomst till följd av skattehöjningen och tvingas arbeta mer om han vill bibehålla sin standard, dvs inkomsteffekten leder till ökat arbetsutbud. Skulle i stället skatteintäkterna användas till t ex transfereringar, så att den skattskyldiges inkomst förblev i stort sett oförändrad, skulle inkomsteffekten elimineras och endast den negativa substitutionseffekten kvarstå. Marginalskattehöjningar ger således större negativa effekter på arbetsutbudet om de är inkomstneutrala än om de sänker inkomsten.

Folkpensionen är exempel på en skattefinansierad transferering som torde ha liknande effekter på arbetsutbudet som en inkomstneutral marginalskattehöjning. De uppskattningar av marginalskatteförändringars effekter på arbetsutbudet som refererades ovan grundas på att den skattskyldiges inkomster i huvudsak hålls oförändrade, dvs inkomsteffekten är liten eller eliminerad.

Som nämnts i inledningen till kapitlet har framställningen begränsats till att avse pensionssystemets viktigaste effekter på samhällsekonomin, nämligen via sparande och arbetsutbud. I många sammanhang är det dock inte effekterna på arbetsutbud och sparande i sig, utan hur dessa i sin tur påverkar den ekonomiska tillväxten, som är det intressanta. Detta gäller bl a vid bedömningen av det "samhällsekonomiska utrymmet" för pensionerna. Det är klart att ett pensionssystem som medför snedvridningseffekter i form av minskat arbetsutbud och sänkt sparande också dämpar den ekonomiska tillväxten. Även andra tillväxtdämpande snedvridningseffekter, troligen dock av mindre betydelse, kan förekomma. Vi har inte funnit det möjligt att beräkna hur mycket större bruttonationalpro-

dukten skulle varit om pensionssystemets snedvridnings-effekter inte funnits. Kalkylerna över påverkan på arbetsutbudet tyder emellertid på relativt måttliga effekter. Den slutsats som kan dras av kapitlet, för utformningen av ett framtida pensionssystem, är ändå att subventioneringen av tidig pensionering bör upphöra, att marginaleffekterna bör minimeras (bl a genom att kopplingen mellan tjänstepension och förvärvsinkomst görs så stark som möjligt) och att en samhällsekonomiskt rimlig sparkvot bör säkerställas.

4 PENSIONSSYSTEMENS FRAMTIDA KOSTNADER

Redan i översikten i kapitel 2 återgav vi vissa uppgifter om kostnaderna för våra pensionssystem. Huvuddelen av de allmänna pensionerna utgörs av ålderspension, men även förtidspensioneringen och vissa andra förmånstyper drar betydande kostnader (se tabell 2.1). Vi fann vidare att de samlade allmänna pensionskostnaderna ökat från 4 procent av BNP 1965 till nära 11 procent av BNP (diagram 2.1) och att detta förklaras dels av att pensionsåldern sänkts, dels den demografiska utvecklingen och dels av att de genomsnittliga pensionsnivåerna ökat starkt i och med ATP-systemets utbyggnad. I detta kapitel skall vi diskutera pensionskostnadernas framtida utveckling.

4.1 Några huvuddrag i kostnadsutvecklingen för de allmänna pensionerna

Alderspensioneringens kostnader i fast penningvärde under de närmaste decennierna kan med tämligen stor säkerhet överblickas, och de kommer att öka kraftigt. Vi vet att andelen pensionärer i befolkningen stiger påtagligt när 1940-talets stora barnkullar skall pensioneras omkring år 2010. Eftersom pensionsnivåerna i ATP-systemet relateras till individernas historiska inkomster kan även pensionsbeloppens storlek förutses med ganska liten felmarginal. Vad beträffar folkpensionen är pensionsnivåerna exakt kända i förväg eftersom de är direkt definierade i termer av basbelopp.

Kostnaderna för förtidspensionerna är beroende av förtidspensioneringsfrekvensen, som varierar bl a mellan olika åldersgrupper. Under en ganska lång följd av år har dessa frekvenser varit någorlunda stabila. De kan emellertid ändras, vilket skapar ett särskilt osäkerhetsmoment vid framtidsbedömningen. Exempelvis skulle en effektivare rehabilitering av långtidssjukskrivna minska förtidspensioneringens kostnader.

Pensionstillskotten och de inkomstprövade kommunala bostadstilläggen är komponenter i pensionssystemet som kommer att minska i betydelse, efterhand som allt fler höga pensioner kommer att utbetalas i form av ATP.

I ett långt perspektiv kommer slutligen änkepensionerna att försvinna och ersättas av den nya efterlevandepensionen, där ersättningsnivåerna emellertid blir väsentligt lägre än i den hittillsvarande änkepensioneringen.

Allt detta gäller naturligtvis under - den i och för sig sannolikt alldeles orealistiska - förutsättningen att pensionsreglernas utformning förblir oförändrad under de årtionden som kommer. Riksförsäkringsverket utarbetar med jämna mellanrum prognoser med denna förutsättning, som vägledning för regering och riksdag. Den senaste prognosen återges i pensionsberedningens tidigare refererade huvudbetänkande (SOU 1990:76).

4.2 Avtalspensionerna

När det gäller avtalspensionerna är det avsevärt svårare att göra en annat än kvalitativ framtidsbedömning. Vi fann i kapitel 2 att avtalspensionerna under de senaste decennierna utgjort en ungefär konstant procentandel av BNP (se diagram 2.1). Den framtida kostnaden för dessa

system beror naturligtvis till stor del på vilka avtal som kommer att slutas.

En sak är emellertid klar, nämligen att, vid oförändrade pensionsregler i det allmänna systemet så kommer en allt större del av de förvärvsarbetande att hamna över det tak ovanför vilket ytterligare pensionsrätt inte intjänas - förutsatt att någon som helst reallönetillväxt äger rum. Detta skapar en ökad potentiell "marknad" för påbyggnads-pensioner. Frågan är då i vilken utsträckning de avtals-slutande parterna är intresserade av att förhandla bort ett löneutrymme mot ytterligare ökade pensionsförmåner.

Vi tangerar här uppenbarligen frågan om vilken inkomst-fördelning över livscykeln som medborgarna vill ha, som vi återkommer till i kapitel 5 och 7. Väsentligt är också hur löntagarna föreställer sig att höjda pensionavgifter övervältras. Tror man exempelvis att höjda arbetsgivaravgifter övervältras på priserna och inte på lönerna, torde detta öka de berörda löntagarnas benägenhet att vilja höja pensionsnivåerna. De verkliga kostnaderna för detta kommer ju då att delas av alla medborgare.

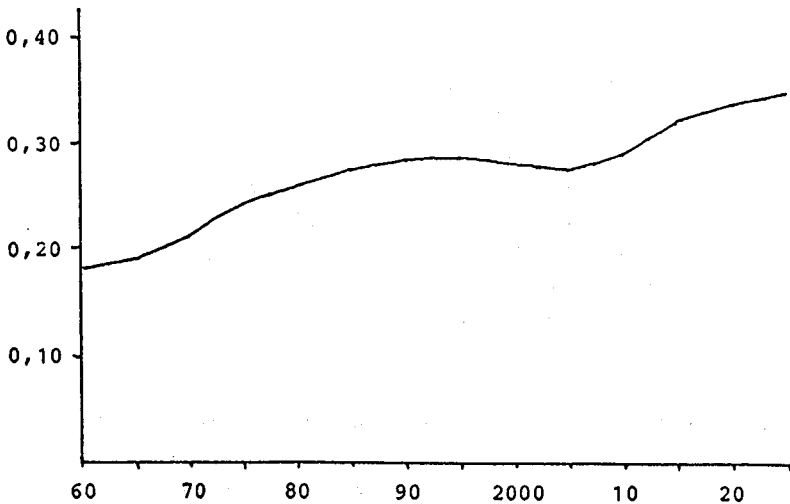
Generellt borde dessutom benägenheten att utöka avtals-pensionerna bli högre ju högre reallöneutvecklingen blir. Dels blir ju själva förhandlingsutrymmet större, dels kommer ett större antal löntagare att hamna över ATP-taket.

4.3 Den demografiska utvecklingen

Under de senaste tre decennierna har andelen äldre i be-folkningen stadigt ökat. Antalet äldre personer (65 år och däröver) per person i yrkesverksam ålder (16-64 år)

var 0,18 år 1960, men är nu 0,28. Under ett och ett halvt decennium framåt kommer denna kvot att sjunka, som en återspeglning av att relativt få barn föddes på 1930-talet. Omkring 2010 sker emellertid åter en kraftig uppgång i antalet äldre, som resultat av de höga födelsetalen på 1940-talet. Som framgår av diagram 4.1 kommer antalet äldre personer att stiga så att kvoten blir 0,34 år 2025 enligt den senaste befolkningsprognosen från SCB.

Diagram 4.1 Antal personer i åldern 65 år och över, per person i åldern 16-64 år 1960-2025



Källa: SCB, Sveriges framtida befolkning. Demografiska rapporter 1989:1.

4.4 Pensionsbeloppen

Befolkningsprognosen, jämte antaganden om förtidspensioneringsfrekvenser, m m, utgör den ena hörnstenen i riksförsäkringsverkets prognos över pensionskostnadernas utveckling. Den andra är ett eller flera antaganden om den framtida realinkomstutvecklingen.

Vi talade i inledningskapitlet om ATP-systemets "minne" av den historiska ekonomiska utvecklingen. Genom regelverkets konstruktion återspeglar ju pensionerna den inkomstutveckling som pensionärerna själva hade som yrkesaktiva. En stark realinkomsttillväxt under några decennier gör sig påmind i de reala pensionskostnadernas utveckling under ett ytterligare antal decennier - även om de förvärvsarbetandes inkomstutveckling då skulle vara mycket långsammare eller kanske obefintlig.

Detta framgår av tabell 4.1. Det spelar liten roll för pensionskostnadernas framtida utveckling om BNP-tillväxten (och därmed tillväxten i de förvärvsarbetandes inkomster) blir 1 eller 2 procent per år. Först på mycket lång sikt blir skillnaden mer märkbar. Ett förhållande som förstärker detta är det tak för den pensionsgrundande inkomsten på 7,5 basbelopp som ATP-systemet är försett med. Om det sker en real tillväxt i de förvärvsarbetandes inkomster kommer successivt allt fler av dem att få inkomster som överstiger taket. Detta begränsar givetvis på lång sikt kostnadsutvecklingen i systemet, särskilt om inkomstutvecklingen blir hög. Även detta illustreras i tabell 4.1 där en simulering gjorts med en successiv höjning av ATP-taket i takt med BNP-tillväxten. Det tar emellertid som synes lång tid innan takhöjningen ger sig till känna i extra kostnadsökningar, och i all synnerhet gäller detta i det lägre tillväxtalternativet.

Tabell 4.1 Kostnaderna för de allmänna pensionerna (ATP och folkpension inkl KBT) 1990-2025

Procentuella förändringar, fasta priser

	1990- 1995	1995- 2005	2005- 2015	2015- 2025	1990- 2025
Oförändrade regler					
BNP-tillväxt 1% per år	1,8	1,6	2,3	1,0	1,6
2% per år	1,8	1,7	2,5	1,3	1,8
Höjt ATP-tak (1)					
BNP-tillväxt 1% per år	1,8	1,6	2,3	1,1	1,7
2% per år	1,8	1,8	2,8	1,8	2,1

(1) Det nuvarande taket på 7,5 basbelopp för den pensionsgrundande inkomsten antas höjas i takt med BNP-tillväxten.

Källa: Pensionsberedningen (SOU 1990:76).

När det gäller kostnadsutvecklingen för avtalspensionerna åter, interagerar denna med utvecklingen för de allmänna pensionerna och beror dessutom, som framhållits, på vad som avtalas i framtiden. Pensionsberedningen har visat vissa beräkningar under antagande om oförändrade regler och kommer då fram till relativt höga ökningstal. Vid 2 procents BNP-tillväxt skulle avtalspensionerna komma att öka med 3,6 procent per år 1990-2020 i fast penningvärde, dvs precis dubbelt så mycket som de allmänna pensionerna. Om taket i ATP-systemet höjs på det sätt som tabell 4.1 illustrerar, blir avtalspensionernas tillväxttakt något mindre, 3,1 procent per år.

4.5 Pensionskostnadernas finansiering

En fördel med vårt "minnesgoda" pensionssystem är naturligtvis att pensionärerna vet vilka reala pensioner de har att räkna med och att de även kan förutse dem i gans-

ka god tid före pensioneringen. Från myndigheternas synpunkt kan det väl också sägas ligga någon fördel i det faktum att prognoser över pensionskostnaderna kan göras med relativt stor precision. Det stora problemet är att själva finansieringsbördan för systemet blir så svår att förutse. Om den framtida reala ekonomiska tillväxten blir hög - och därmed också tillväxten i de inkomster som utgör underlag för ATP- avgiften - kan pensionerna finansieras med en oförändrad eller renatav sänkt avgiftssats. Blir däremot den ekonomiska tillväxten låg kan det - utan att orealistiska antaganden i detta avseende behövs göras - bli fråga om avgiftshöjningsbehov som är mycket svåra att tillgodose.

Problemet är att inkomstfördelningen mellan pensionärer och aktiva är instabil: vid låg eller ingen tillväxt i de reala förvärvsinkomsterna blir pensionärernas standard orimligt hög, ända tills systemet "glömt" de forna åren med högre reallönetillväxt. Ett premiereservsystem skulle inte ha denna instabila egenskap, inte därför att där finns en fond, utan helt enkelt för att ersättningsnivåerna aldrig skulle bli så höga under de skisserade förhållandena. Man kan emellertid göra vårt pensionssystem stabilare utan att göra om det till ett premiereservsystem. En total omläggning till premiereservsystem skulle för övrigt leda till problem som sammanhänger med storleken på den erforderliga fonden: den skulle behöva uppgå till några biljoner kronor, att jämföra med den nuvarande AP-fonden på ca 1/3 biljon. Därmed inte sagt att det från andra synpunkter inte kan vara bra att i viss utsträckning öka fonderingen.

4.6 Fondens och fondavkastningens roll

Vi påpekade i slutet av inledningskapitlet att det från realekonomisk synpunkt alltid är de förvärvsarbetande

Tabell 4.2 AP-fondssystemets inkomster och utgifter, inkl löntagarfonderna 1970-1989

Miljarder kronor, löpande priser

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Avgifter	6	11	22	35	40	44	49	59
Vinstdelningsskatt och löntagarfonds- avgift	-	11	22	1	3	4	5	6
Räntor och aktieutdelning	2	6	14	28	30	32	34	37
Summa inkomster	8	17	36	64	73	80	88	102
ATP-pensioner	1	5	19	42	48	54	61	69
Finansiellt överskott	7	12	17	22	25	26	27	33

Källa: konjunkturinstitutet, Analysunderlag till Konjunkturläget, olika årgångar.

som betalar pensionärernas förbrukning av varor och tjänster, oavsett hur pensionssystemet tekniskt sett är anordnat. Utifrån denna insikt kan man också analysera den ibland framförda uppfattningen, att den ekonomiska belastningen av ATP-systemet lindrats av att räntorna på AP-fondkapitalet delvis kunnat tas i anspråk, och att man på så vis kunnat "underfinansiera" pensionsbetalningarna. Att ränteinkomsterna faktiskt har använts på detta sätt kan utläsas av tabell 4.2: det finansiella överskottet i systemet har under senare år varit lägre än ränteinkomsterna. Den ovan antydda tolkningen är emellertid något vilseledande. Ränteinkomsterna kommer ju inte från tomma intet, utan betalas av någon.

Huruvida pensionerna i framtiden bör finansieras med avgifter, skatter, kapitalavkastning eller på annat sätt, är en fråga som till stor del är av psykologisk art: hur

man på bästa sätt upprätthåller förtroendet för systemet och vilka effekter olika lösningar får på samhällsekonomin. Dessutom kan frågan ha stor ideologisk sprängkraft: en stor fonduppbyggnad innebär ett ökat kollektivt ägande i ekonomin, vilket kan innebära ett politiskt problem. Det kollektiva ägarinflytandet kan å andra sidan motverkas genom uppköp av förvaltningstjänster från privata placerare eller decentraliserad förvaltning.

5 ÖVERVÅGANDEN

5.1 Framtida kostnadsproblem i det nuvarande pensionssystemet

Man kan urskilja fyra huvudorsaker till att det svenska pensionssystemet kan komma in i en kostnadskris ett stycke in på 2000-talet:

- Den demografiska utvecklingen med ett stigande antal pensionärer till omkring år 2010.
- Den instabilitet i systemet som beror på intjänande- och värdesäkringsreglernas konstruktion.
- Risken för låg eller obefintlig ekonomisk tillväxt under de närmaste decennierna.
- Konflikten mellan fördelningspolitiska ambitioner och strävan att upprätthålla inkomstbortfallsprincipen.

När det gäller det stigande antalet pensionärer kan den tendensen bara åtgärdas genom att höja pensionsåldern och därmed minska antalet pensionärer och öka antalet förvärvsverksamma som kan försörja pensionärerna. Sådana åtgärder har diskuterats under senare år. Det har då inte bara gällt en höjning av den allmänna pensionsåldern till t ex 67 år, utan också åtgärder som syftar till frivillig senareläggning av pensioneringen. Samma inriktning har åtgärder som effektivare rehabilitering av långtidssjuk-skrivna och minskad förtidspensionering - den genomsnittliga effektiva pensionsåldern är för närvarande inte mer än 62 år. Delvis har förslagen resulterat i lagstiftning.

Vi diskuterar pensionsåldern något ytterligare i det följande, men har inte några nya förslag på denna punkt.

Den instabilitet som skapas av intjänande- och värdesäkringsreglernas konstruktion kan sammanfattas på följande sätt. Regelverket innehåller från pensionärens synpunkt både förmånliga och oförmånliga komponenter. Den inbördes betydelsen av dessa komponenter är olika beroende på om den ekonomiska tillväxten är hög eller låg. Den oförmånliga komponenten består i att intjänade pensionsrätter och utgående pensioner räknas upp med prisutvecklingen. Vid fortgående allmän real standardtillväxt kommer pensionsrätter och pensioner att bli allt lägre i förhållande till de förvärvsarbetandes realinkomster. Detta har av systemkonstruktören kompensrats med en förhållandevis kort kvalifikationstid (30 år) för full ATP, med att pensionen grundas på inkomsten under de 15 bästa åren och med en relativt hög kompensationsgrad (60 procent) i ATP-systemet.

Det för pensionärerna oförmånliga inslaget med den prisuppräkningsregel som används minskar dock vid lägre real tillväxt (vid real nolltillväxt sammanfaller det prisindexerade systemet med ett tänkt löneindexerat), medan övriga regler är oförändrat generösa. Detta är orsaken till systemets känslighet för tillväxten och tar sig bl a uttryck i att systemet utgör en högre belastning för den aktiva delen av befolkningen vid låg tillväxt än vid hög tillväxt. I obalansen mellan de olika reglerna ligger också förklaringen till att en övergång till ett löneindexerat basbelopp, som ensam åtgärd, ytterligare ökar risken för kostnadsexplosion i pensionssystemet. Kalkyler av detta har presenterats av pensionsberedningen. Vid real nolltillväxt i BNP stiger sålunda folkpensions- och ATP-kostnaderna från nuvarande dryga 20 procent av lönesumman till närmare 50 procent år 2025 (tabell 4.14 i

huvudbetänkandet). Detta skulle, om beloppen faktiskt skulle tas ut från löntagarna, innebära kraftigt fallande reallöner efter avgifter och skatter. - I våra skisser till reformerat pensionssystem har vi försökt att eliminera denna instabilitet.

Beträffande konflikten mellan de fördelningspolitiska ambitionerna och inkomstbortfallsprincipen kan vi konstatera att det successivt förbättrade grundskydd som införts för de sämre ställda pensionärerna medfört att inkomstbortfallsprincipen urholkats. Det är först vid pensionsgrundande inkomster på uppemot 4 basbelopp som en ytterligare inkomstökning verkligen leder till högre pensionsbelopp. När inkomsten stiger över 7.5 basbelopp bortfaller åter allt samband mellan förvärvsinkomst och allmän pension. Till detta kan läggas att när en person haft sina 15 bästa arbetsår så saknar inkomsterna under de återstående arbetsåren intresse från pensionssynpunkt, bara kvalifikationstiden på 30 år kan uppnås.

Arbetsgivaravgift till ATP skall betalas på alla förvärvsinkomster, oavsett storlek. I väsentlig mån är den på samma sätt som folkpensionsavgiften att betrakta som en icke förmånsanknuten skatt. Folkpensionsavgiften utgår ju precis som ATP-avgiften på alla förvärvsinkomster, men motsvaras av en förmån som är lika för alla. Att se ATP-avgiften i sin helhet som en försäkringspremie eller ett sparande från individens synpunkt är därför inte särskilt adekvat.

Att kombinera ett högt grundskydd med ett starkt samband mellan pension och förvärvsinkomst är dessvärre en matematisk omöjlighet om man vill hålla pensionssystemets kostnader inom rimliga gränser. Ett system som till rimliga kostnader tillgodoser höga ambitioner på båda områdena finns helt enkelt inte, vilket vi varit tvungna att

acceptera vid utformningen av de förslagsskisser som senare kommer att presenteras.

5.2 Krav på pensionssystemet

Vi har ovan pekat på förhållanden som gör att kostnadsutvecklingen för det nuvarande pensionssystemet kan bli ohanterlig om 15 till 20 år. I fråga om pensionssystem är detta en kort tid. ATP-systemet är över 30 år gammalt, men ändå är systemet inte i full funktion såtillvida att de äldsta pensionärerna inte har de pensioner de skulle haft om systemet hade inrättats tidigare. För att ge människor möjlighet att planera långsiktigt bör förändringar i pensionssystemet ske med långa övergångsregler. Det är med denna utgångspunkt inte säkert att man kan avvärja den kostnadskris som förväntas uppstå redan om 15-20 år. Givetvis finns det ändå skäl att starta arbetet med att korrigera pensionssystemet så att det blir stabilare i ett längre perspektiv.

Det krävs mer av ett bra pensionssystem än att det ger en uthärdlig finansieringsbörda för den förvärvsarbetande generationen. Nedan skall vi precisera ett antal grundläggande krav som pensionssystemet bör uppfylla.

a) Önskvärda fördelningspolitiska egenskaper

Ett av syftena med ett allmänt pensionssystem är att ge de sämst ställda acceptabel standard. Denna omfördelning är särskilt angelägen för personer som uppnått pensionsåldern, då de har små möjligheter att själva klara sin försörjning genom förvärvsarbete.

Ett särskilt skäl till en sådan omfördelning är att vissa människor kan antas vara alltför kortsiktiga i sin eko-

nomiska planering. I ett samhälle utan allmänt pensions-system skulle de spara för lite för att få en tillräcklig pension. Det allmänna kan då i patriarkalisk anda se till att alla sätter av medel till åtminstone en grundpension. Ett alternativt synsätt är att i ett civiliserat land som Sverige måste det allmänna ändå ta hand om de pensionärer som eventuellt inte kan försörja sig. Rättviseskäl talar då för att alla förvärvsarbetande bidrar till pensions-systemet.

b) Pensionssystemet skall vara stabilt

Systemet skall vara så konstruerat att det för det första inte i onödan skapar samhällsekonomiska obalanser, t ex genom påverkan på sparande och inflation. För det andra skall pensionssystemet utgöra ett stabilt socialt kontrakt mellan generationerna, som så långt det är möjligt kan accepteras av alla under skiftande förutsättningar. Det sociala kontraktet äventyras om infriandet av pensionsutfästelserna leder till att pensionärerna tar i anspråk en kraftigt ökande del av den totala produktionen och lämnar litet utrymme för standardökningar till de aktiva. Som nämnts karaktäriseras det nuvarande systemet vid låg real tillväxt av just en sådan instabilitet. Vid mycket hög tillväxt kan i stället den motsatta fördelningskonflikten bli aktuell generationerna emellan.

c) Pensionssystemet skall vara enkelt

Genom olika reformer har det nuvarande systemet blivit komplicerat och svåröverskådligt. Det finns en rad pensionsförmåner i det allmänna systemet med komplicerade intjänande- och förmånsregler, särregler för beskattning och slutligen regler för KBT vilka skiljer sig mellan kommuner. Därtill kommer ett komplicerat samspel med avtalspensioneringen. En förenkling och samordning skulle

kunna medföra effektivare administration, större möjligheter att förutse sina framtida pensionsförmåner, vilket är av stor betydelse för den personliga ekonomiska planeringen, och bättre möjligheter att ställa pensionssystemets kostnader mot dess effekter.

d) De samhällsekonomiska kostnaderna skall minimeras

Pensionssystemet skall utformas så att de negativa effekterna på arbetsutbud och sparande minimeras, givet systemets grundläggande egenskaper i övrigt, exempelvis vad gäller fördelningsprofilen.

Med ovanstående utgångspunkter för vi fortsättningsvis en principdiskussion om utformningen av vissa delar av pensionssystemet. I kapitlen 6 och 7 redovisar vi sedan två alternativa förslag till framtida pensionssystem.

5.3 Riktlinjer för det framtida pensionssystemet

Principdiskussionen om huvuddragen i pensionssystemet har delats upp i fem delar. För det första behandlas förmånsreglerna, dvs nivå och kvalifikationskrav för "grundpension" (motsvarande nuvarande folkpension, pensionstillskott och KBT), regler för intjänande av inkomstrelaterad tjänstepension samt den s k kompensationsgraden. För det andra diskuteras den allmänna pensionsåldern och reglerna för rörlig pensionsålder. För det tredje tas frågan om pensionssystemets finansiering och finansiella konstruktion upp. För det fjärde behandlas uppräknningen av intjänade pensionsförmåner, vilken delvis hänger samman med intjänanderegler och kompensationsgrad. För det femte diskuteras möjligheterna till förenkling av de nuvarande reglerna. Avslutningsvis behandlas kortfattat de särskilda svårigheter för pensionssystemet som blir följderna om

vård, omsorg och liknande offentliga tjänster börjar avgiftsfinansieras i högre utsträckning än för närvarande.

5.3.1 Pensionssystemets förmånsregler

Grundpension

Utgångspunkten är att alla pensionärer genom någon form av grundpension måste vara tillförsäkrade en minimistandard. Motiven är för det första att det vore orimligt att inte tillgodose grundläggande materiella behov för människor som när de uppnått pensionsåldern i praktiken saknar möjlighet att genom förvärvsarbete försörja sig själva med hänvisning till att de haft möjlighet att pensionsspara under sin förvärvsaktiva tid. Utan en grundpension skulle för det andra dessutom kostnader vältras över på socialbidragssystemen. Detta skulle uppfattas som en sänkt levnadsstandard för berörda pensionärer, utan motsvarande sänkning av det allmännas kostnader. Den potentiellt positiva inverkan på arbetsutbudet skulle därmed till stor del utebli, eftersom finansieringen av de ökade socialbidragen skulle öka marginaleffekterna. Ett slopande av miniminivån för pensionsförmånerna skulle alltså vara en entydigt negativ åtgärd.

För att uppnå målet att alla pensionärers inkomster skall räcka till en skälig levnadsnivå krävs en viss regional differentiering av pensionssystemets grundtrygghet, eftersom levnadskostnaderna är olika höga i olika regioner. Skillnaderna är främst hänförliga till bostadskostnader men kan även avse t ex resekostnader. Därför behöver en regional differentiering av pensionsförmånerna åtminstone med hänsyn till bostadskostnader övervägas.

Tjänstepension

Utöver grundpensionen kan man i ett allmänt pensionssystem också ha ett tillägg i form av en inkomstrelaterad tjänstepension. Vi redovisar i kapitlen 6 och 7 ett förslag till pensionssystem som innehåller endast grundpension, respektive ett förslag med både grund- och tjänstepension.

Utformningen av intjänandereglerna för tjänstepension behandlas mer detaljerat i kapitel 7. Här skall ett par grundläggande principer beröras. För det första skall intjänandereglerna vara utformade så att kopplingen mellan avgiftsbetalning och intjänad förmån blir så stark som möjligt, med de fördelningspolitiskt motiverade undantag som nämns nedan. Därigenom minimeras bl a marginaleffekterna och den negativa påverkan på arbetsutbudet. Med intjänad förmån menar vi då pensionsrätt som faktiskt ger upphov till ökade pensionsutbetalningar, till skillnad från pensionspoäng som i praktiken är värdelösa på grund av pensions-, bidrags- och skattereglerna. Om avgiftsuttaget till tjänstepensioneringen utgår med en fast procentsats på lönesumman skall med denna princip intjänandet vara proportionellt mot hela livslönen. Det kan dock av fördelningspolitiska skäl ändå vara motiverat att räkna bort mycket höga inkomster från den pensionsgrundande inkomsten, exempelvis den del av årsinkomsten som överstiger en viss gräns. Så görs också i exempelvis industritjänstemännens ITP-system.

Principen om starkast möjliga koppling mellan avgiftsbetalning och intjänad pensionsrätt innebär att, när reglerna väl är fastställda, pensionerna i princip bestäms av de inbetalningar som gjorts. Enligt engelskspråkig terminologi är då pensionssystemets storlek "defined by contributions". I det nuvarande systemet le-

der den svaga kopplingen mellan avgift och pensionsrätt däremot till att systemets storlek snarare är "defined by benefits". Som framgår av avsnitt 5.3.3 nedan är vår bedömning att den förstnämnda konstruktionen är den på lång sikt stabilaste.

För det andra är en grundläggande princip att de fördelningsspolitiska hänsyn som man vill bygga in i intjänande-reglerna skall framgå tydligt. Det innebär exempelvis att den generella 15-årsregeln i ATP-systemet skall ersättas med regler som tar direkt sikte på de grupper man vill påverka villkoren för. För personer med små barn skulle en sådan regel kunna utformas som att en av vårdnadshavarna får välja mellan att tillgodoräkna sig faktiskt intjänandebelopp eller samma intjänandebelopp som för genomsnittet av de 10 bästa åren.

Pensionssystemets kompensationsgrad kan definieras som den utgående årliga pensionen dividerad med den genomsnittliga årliga intjänandesumman. Den genomsnittliga årliga intjänandesumman utgörs i sin tur i princip av genomsnittlig årslön för hela den yrkesaktiva tiden omräknad till pensionsårets lönenivå.

Man kan schablonmässigt räkna med att i genomsnitt arbetar en människa drygt 2,5 år för varje pensionsår. Det innebär att i ett system där varje generation betalar sina egna pensionskostnader krävs en pensionsavgift på nära 40 procent för att få kompensationsgraden 1, när grundpension och tjänstepension sammanräknas. I praktiken måste avgiften sättas ännu något högre för att räcka till pension för personer med mycket låg inkomst och personer med rättigheter enligt särskilda regler.

En kompensationsgrad på 1 är av flera skäl alltför hög (se vidare kapitel 7). De flesta skulle troligen välja

lägre pensioner än så i ett frivilligt system. I och för sig skulle de kunna korrigera fördelningen av konsumtionen över livscykeln genom att låna under den aktiva tiden och amortera med hjälp av utfallande pensioner. Av psykologiska orsaker och till följd av att privatpersoners räntevillkor ofta är ogynnsamma är detta dock inte någon korrigeringsmekanism att lita till i praktiken. Om däremot de allmänna pensionsförmånerna anses som för låga av vissa individer så kommer många av dem att spara individuellt till en kompletterande pension. Detta gäller särskilt så länge avkastningen på individuellt pensionssparande är högre eller lika hög som uppräkningsgraden av de allmänna pensionsförmånerna. Slutsatsen är att kompensationsgraden hellre skall sättas i underkant än i överkant av det intervall som man kan förutse att huvuddelen av befolkningen anser lämpligt.

När det gäller frågan om vilken fördelning av livsinkomsten som huvuddelen av befolkningen anser är lämplig är det rimligt att anta att preferenserna i hög grad påverkas av gällande normer. Införandet av ATP och avtalspensioner har således i sig sannolikt ökat kraven på utfallande pensioner. Frågan kompliceras dock av att det inte är säkert att önskemålen skulle varit desamma om det på individnivå funnits en klarare koppling mellan pensionsförmåner och avgifterna till pensionssystemet. Vår slutsats är ändå att i ett system som inkluderar inkomstrelaterad tjänstepensionering bör den genomsnittliga kompensationsgraden vara i stort sett densamma som i nuvarande kollektiva system sammantagna - med reservation för att den senare inom vida gränser är okänd för framtiden eftersom den är avhängig den ekonomiska tillväxten. Den tekniska utformningen, och därmed fördelningen, av pensionsförmånerna kan däremot bli annorlunda.

5.3.2 Pensionsåldern

Generellt torde den maximala nytta som en individ kan få av tidsanvändningen över livet reduceras om det införs begränsningar i möjligheterna att välja pensionsålder, även i ett system där pensionen står i strikt relation till insatserna under de förvärvsverksamma åren. För att individernas fria val skall leda till ett önskvärt utfall för samhället i sin helhet krävs dock att de privatekonomiska och de samhällsekonomiska kostnaderna sammanfaller. De gör med all sannolikhet inte det, bl a till följd av att löner och pensioner inte beskattas lika. Vidare måste den kollektiva konsumtion som den offentliga sektorn tillhandahåller finansieras med arbetsinsatser från alla som har arbetsförmåga. Den samhälleligt optimala pensionsåldern ligger därför högre än den privatekonomiskt optimala. För att minska dessa snedvridningseffekter måste det finnas restriktioner på valet av pensionsålder.

Trots detta torde en valfrihet av de flesta anses vara så väsentlig, även av dem som går i pension vid den allmänna pensionsåldern, att pensionsåldern även i fortsättningen bör vara rörlig inom vissa gränser.

I nuvarande system finns möjligheter till delpension och förtida uttag från 60 års ålder. Vi anser att det skall vara möjligt att gå i pension mellan 60 och 70 års ålder. För att öka arbetstagarnas möjligheter att arbeta längre än till 65 års ålder bör ålder inte vara saklig grund för uppsägning för personer som inte fyllt 70 år. Nyligen höjdes denna gräns från 65 till 67 år.

Vidare bör det inom ramen för ett system med rörlig pensionsålder även fortsättningsvis finnas en allmän pensionsålder, som i princip är lika för alla. Denna har två viktiga funktioner i pensionssystemet. För det första är

förmånsnivån avpassad så att full pension erhålls om pensionering sker då man uppnår den allmänna pensionsåldern. Om förmånsnivåerna är väl avvägda och överensstämmer med de flesta människors preferenser kommer många att gå i pension vid den allmänna pensionsåldern. För det andra har en allmän pensionsålder stor betydelse för uppfattningen om när det är lämpligt att gå i pension. Den påverkar därigenom bl a avtalen på arbetsmarknaden.

Mot bakgrund av bl a den allmänt ökade livslängden och kravet på finansiering av den offentliga sektorn skulle det kunna övervägas att på sikt höja den allmänna pensionsåldern till 67 år. En sådan höjning skulle i så fall tillsammans med andra reformer ses som en omläggning mot kortare årsarbetstid och fler yrkesaktiva år. Det kan också nämnas att det i USA redan beslutats om höjning av pensionsåldern från 65 till 67 år. I de förslag som presenteras i kapitlen 6 och 7 är dock den allmänna pensionsåldern oförändrat 65 år.

Förmånsreglerna bör utformas så att pensionering före eller efter 65 års ålder varken subventioneras eller missgynnas. Reduktionen eller ökningen av den månatliga pensionen, jämfört med utfallet om pensionering sker vid 65 års ålder, skall därför beräknas enligt aktuariemässiga grunder, med intjänande av pensionsförmåner även för personer som arbetar efter fyllda 65 år och med hänsyn till uppräknings/ränta på den intjänade pensionsförmånen.

5.3.3 Pensionssystemens finansiering och finansiella konstruktion

För stabilitetens skull bör pensionssystemet upprätthålla en neutralitet mellan generationerna, vilket kan uttryckas så att varje generation betalar sina egna framtida

pensionskostnader. Ett sätt att åstadkomma detta är att utforma det som ett premiereservsystem. Man behöver förens skull inte bygga upp en premiereserv; man kan konstruera det som om det vore det. Det viktigaste är att avgiftsuttaget är utformat på samma sätt som i ett premiereservsystem.

I princip är det så att pensionärernas försörjning i realekonomisk mening alltid måste tas från den löpande produktionen, med undantag för exempelvis pensionärer som konsumerar boende i hus de skaffat under den yrkesverksamma tiden. Från incitaments- och stabilitetssynpunkt är det ändå av betydelse hur omfördelningen av den löpande produktionen sker. Detta utvecklas något i det följande.

Ett renodlat fördelningssystem innebär att den generation som beslutar om höjda framtida pensionsförmåner inte behöver vara med och betala de fulla kostnaderna för sina förmåner. Kostnaderna betalas i stället av framtida generationer som inte fått vara med och påverka beslutet. Den kommande aktiva generationen torde generellt uppfatta omfördelningar till pensionärerna som mindre rättvisa om de sker genom arbetsgivaravgifter än om motsvarande omfördelning åger rum genom att pensionärerna får avkastning på sina sparmedel. Därtill kommer att fördelningssystemets konstruktion kan inbjuda till beslut om så höga framtida pensioner att det sociala kontraktet allvarligt äventyras. Läggs däremot kostnaderna för framtida pensioner på dem som beslutar, genom att avgifterna utformas som i ett premiereservsystem, uppnås bättre incitament till rationella beslut och det finns större möjligheter att systemet uppfattas som rättvist.

När det förekommer "ålderspucklar" i befolkningen behöver kapitalstocken öka och därigenom arbetsproduktiviteten höjas så att produktionen räcker till det ökade antalet

pensionärer. Förutsättningarna att åstadkomma detta "automatiskt" är små i ett renodlat fördelningssystem. I ett sådant är det risk att ålderspuckeln antingen leder till inskränkningar i de yrkesaktivas konsumtionsutrymme (eftersom de ökade pensionskostnaderna i detta fall inte kan tillgodoses genom höjd produktion) eller underskott i bytesbalansen vilka måste betalas av generationer ännu längre in i framtiden.

Vårt förslag är att inbetalningarna till pensionssystemet skall utformas som om det vore fråga om ett premiereservsystem. Denna princip bör tillämpas både på grundpensionen och den inkomstrelaterade tjänstepensionen. För att så långt möjligt upprätthålla kopplingen mellan avgifter och intjänade pensionsförmåner föreslås att tjänstepensionen finansieras med en fast, årsvis bestämd, avgift på lönesumman. När det gäller grundpensionen saknas koppling till intjänande och i konsekvens med detta bör grundpensionen finansieras med allmänna skattemedel. Inbetalningarna för grundpension skall dock grundas på beräknade "intjänade rättigheter". Alla överskott i förhållande till de löpande utbetalningarna fonderas.

För att finansiera intjänade förmåner i det nuvarande pensionssystemet och för att förhindra en alltför kraftig fonduppyggnad föreslås att kvarvarande förmåner från ATP, folkpension m m betalas från fonderna i det nya systemet.

5.3.4 Uppräkning av intjänade pensionsförmåner

Det finns ett direkt samband mellan uppräknigen (indexeringen) av intjänade pensionsrätter och kompensationsgraden i pensionssystemet. Om uppräkningsfaktorn avviker från kapitalavkastningen kan detta korrigeras genom kom-

pensionsgraden. Detta är fallet i nuvarande system där ett "för lågt" uppräkningsstal korrigeras med en "för hög" kompensationsgrad. Risken för oavsiktliga överföringar mellan generationerna, och därmed för instabilitet i systemet, är dock avsevärt större i ett sådant system än i ett system med från fördelningssynpunkt neutralt uppräkningsstal.

Vårt förslag är att pensionssystemet i huvudsak utformas som om det vore ett premiereservsystem. För att undvika oavsiktliga överföringar mellan generationerna bör uppräkningsstalet för intjänade pensionsrätter sättas lika med den långsiktiga genomsnittliga avkastningen på investerat kapital i ekonomin.

Ett vanligt resultat från teoretiska modeller över ekonomins långsiktiga tillväxt är att den genomsnittliga reala avkastningen på investerat kapital i jämvikt skall vara lika med den reala tillväxten. I praktiken är det emellertid särskilt under kortare tidsperioder, men ibland även hela decennier, dålig överensstämmelse mellan tillväxt och kapitalavkastning. Det är därför en svår uppgift att finna en lämplig formel för att beräkna den långsiktiga avkastningen på investerat kapital. För att ge en balanserad utveckling av såväl pensionssystem som samhällsekonomi bör uppräkningsstalet därför i praktiken utformas med hänsyn till både långsiktig tillväxt och räntenivå. I avsnitt 7.1 punkt 5 ges ett exempel på hur uppräkningsstalet skulle kunna beräknas.

5.3.5 Enhetlighet och enkelhet

Förutom att det nuvarande pensionssystemet i sig är komplicerat är också avgränsningarna mot andra transferringssystem och mot beskattningen oklara. Till detta kom-

mer att pensionssystemet använts för att uppfylla mål som egentligen hör hemma inom bl a sjukförsäkringens och arbetsmarknadspolitikens områden.

För att få en klarare ansvarsfördelning bör stödet till ålderspensionärer i sin helhet regleras inom pensionssystemet. Därigenom uppnås bättre möjligheter till kostnadskontroll och effektivitetsbedömningar och också bättre förutsägbarhet för den enskilde. Vidare bör andra uppgifter än att tillförsäkra ålderspensionärer en rimlig pension flyttas bort från pensionssystemet.

För närvarande bestäms pensionärernas ekonomiska situation av flera regelsystem i samverkan: det egentliga pensionssystemet, särregler för pensionärer i skattesystemet, regler för KBT samt en mängd mer eller mindre betydelsefulla regler för pensionärers avgifter eller bidrag. Det komplicerade samspelet mellan systemen gör det svårt för den enskilde att förutse de ekonomiska verkningarna av ändrade förhållanden eller nya regler. Dålig koordination mellan reglerna leder också till orimliga effekter. Det finns exempel på pensionärer som till följd av att de har sparmedel drabbas av skattehöjningar och bidragsminskningar som sammantagna överstiger räntan på sparmedlen. Sådana marginaleffekter på över 100 procent är oacceptabla konsekvenser av den rådande bristen på renodling av olika system.

Det inbördes beroendet mellan systemen har inte bara givit oförmånliga konsekvenser för pensionärerna. Det har också försvårat reformeringen av de enskilda systemen. Slutsatsen är därför att de särskilda skattereglerna för pensionärer bör tas bort och att KBT bör lyftas bort från kommunerna och göras till en integrerad del av grundpensionssystemet.

Ett borttagande av skatteförmånerna för pensionärer medför rent bokföringstekniskt att rundgången av skatter och transfereringar ökar, eftersom pensionärerna kompenseras för den ökade beskattningen med höjda pensioner. Rundgången är dock samhällsekonomiskt betydelselös. Den ger nämligen inte några snedvridningseffekter då skatten i princip bara läggs till och dras ifrån pensionerna. Däremot medför den ökade enhetligheten och minskningen av marginaleffekterna betydelsefulla samhällsekonomiska fördelar.

Pensionssystemet används för närvarande också för att tillgodose mål inom bl a sjukförsäkringens och arbetsmarknadspolitikens områden. Detta gäller främst förtidspensionen, men i viss mån också delpension och vissa andra förmåner. Resultatet är att sjukförsäkringens och arbetsmarknadspolitikens kostnader vältras över på pensionssystemet och därmed i stor utsträckning döljs. Vår uppfattning är att sådana mekanismer vanligen leder till ineffektiv resursallokering, bl a genom dålig kostnadskontroll och dålig koordination mellan åtgärder med liknande syften. Pensionssystemet bör därför enbart inriktas på att tillhandahålla ålderspension. Behoven av förtidspensionering eller motsvarande skall i stället tillgodoses och finansieras inom sjukförsäkring och eventuellt arbetsmarknadspolitik (i den mån regler av typen förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl kommer att finnas).

Vid mer långvariga och betydande överskott på arbetskraft skulle en sänkning av den allmänna pensionsåldern visserligen kunna framstå som önskvärd. Detta bör dock inte ändra det grundläggande syftet med pensionssystemet att tillhandahålla ålderspension. Balansproblem på arbetsmarknaden bör i stället normalt åtgärdas med hjälp av den allmänna ekonomiska politikens, arbetsmarknadspolitikens och eventuellt näringspolitikens medel. När det gäller

barnpension, efterlevandepension och andra försäkringsliknande förmåner kan det möjligen finnas skäl att även fortsättningsvis tillhandahålla dem inom pensionssystemet.

Sammanfattningsvis är vårt förslag att pensionssystemet förenklas och så långt möjligt renodlas att avse ålderspension. Förmånerna i systemet skall bestå av regionalt differentierad grundpension, inkomstprövat bostadsbidrag och tjänstepension. De särskilda skattereglerna för pensionärer tas bort.

5.3.6 Pensionssystemet och ökad avgiftsfinansiering av offentliga tjänster

I framtiden kommer sannolikt en större del av kostnaderna för offentliga tjänster som sjukvård, hemservice etc att finansieras med avgifter. Det finns flera starka skäl för ökad avgiftsfinansiering, bl a att man därigenom bättre ransonerar knappa resurser. Ökad avgiftsfinansiering kan dock slå hårt mot vissa pensionärers ekonomi. Det är stora skillnader mellan olika pensionärers behov av vård och omsorg. De subventioner som pensionärskollektivet för närvarande får genom låga avgifter har därför en annan fördelning än vad en allmän höjning av pensionerna skulle få. Det torde av denna anledning vara svårt att genom generella ändringar av pensionsnivåerna kompensera höjda avgifter till sjukvård och liknande.

Det finns generellt en motsättning mellan välfärdspolitikens mål att alla skall ha tillgång till sjukvård, äldreomsorg etc och försök att genom avgiftsfinansiering få till stånd en effektivare resursallokering. Minskningar eller borttagande av offentliga subventioner kan vidare få särskilt stora konsekvenser för pensionärer, då dessa

har små möjligheter att genom förvärvsarbete själva klara sin försörjning. Dessa problem skulle bli större i ett system med enbart grundpension (kapitel 6) än i ett system med obligatorisk tjänstepension (kapitel 7). Det kan i själva verket hävdas att när det finns ett heltäckande tjänstepensionssystem så bortfaller de fördelningspolitiska motiven för pensionärsrabatter och andra kostnadsnedsättningar. Mot detta måste dock ställas dels att pensionärernas inkomster blir ojämnt fördelade även i ett tjänstepensionssystem, dels att vårdbehoven är större för pensionärer än för yrkesverksamma. De fördelningspolitiska konsekvenserna av ökad avgiftsfinansiering blir alltså större för pensionärerna.

Vi har i våra förslag inte tagit hänsyn till eventuella höjningar av avgifterna för vård och omsorg, men vi vill peka på att en sådan utveckling kan ge betydande återverkningar på pensionärernas ekonomi. Det finns sannolikt fördelar med att låta höjda avgifter även omfatta tjänster som utnyttjas av pensionärer. Även för pensionärskollektivet finns det skäl att motverka överkonsumtion av offentliga tjänster och på så sätt frigöra resurser för dem som bäst behöver dem. Det kan emellertid vara rimligt att vid utformningen av avgiftssystemet, eller genom tillägg till pensionerna, ta hänsyn till de särskilda problemen som uppkommer för pensionärerna. En möjlighet skulle kunna vara att införa inkomstrelaterade avgifter. Bortsett från de administrativa svårigheterna, har ett sådant system dock nackdelen att det ökar de totala marginal-effekterna, dvs avgifter som höjs med inkomsten har i vissa avseenden samma negativa effekter som ökande marginalskatter.

5.4 Konkretisering genom alternativa förslag till framtida pensionssystem

I kapitlet har presenterats krav på och riktlinjer för det framtida pensionssystemet. Kraven och riktlinjerna leder dock inte automatiskt fram till ett visst pensionssystem. Vi anser exempelvis att det skall finnas ett offentligt system som ger grundtrygghet för alla pensionärer, men har i övrigt inte tagit ställning till om det bör finnas obligatorisk tjänstepension. Vi har dock redovisat att antal krav som ett eventuellt tjänstepensionssystem bör uppfylla.

För att konkretisera hur det framtida pensionssystemet skulle kunna se ut presenteras två alternativa modeller i de följande kapitlen. Det skall understrykas att valet av modeller endast betingats av en strävan att belysa vad som kan uppfattas som ytterlighetsalternativ, nämligen ett renodlat grundpensionssystem och ett (relativt) renodlat tjänstepensionssystem.

6 SYSTEMET MED ENBART GRUNDPENSION

I detta kapitel presenteras ett förslag till pensionssystem med bara grundpension och bostadsbidrag. Förslaget är inte utformat i detalj. Först presenteras förslaget i punktform och därefter förs en diskussion om motiven för de föreslagna reglerna.

6.1 Förslaget i punktform

1. Pensionssystemet utgörs enbart av grundpension och statliga bostadsbidrag. Systemet finansieras med allmänna skattemedel. Inbetalningarna till systemet skall i storlek motsvara avgiftsuttaget i ett premiereservsystem. Överskott av betalningar fonderas i en grundpensionsfond.

2. Pensionering kan ske mellan 60 och 70 års ålder, men den allmänna pensionsåldern på 65 år bibehålls. Vid pensionering före eller efter 65 års ålder minskas eller ökas pensionerna enligt aktuariemässiga grunder där räntan är lika med den långsiktiga avkastningen på investerat kapital.

3. Pensionering mellan 60 och 70 års ålder kan avse deltid. Vad som sagts under punkt 2 angående minskning eller ökning av utfallande pension skall då tillämpas på varje del av den tidigarelagda och/eller senarelagda pensionen.

4. Grundpensionen räknas varje år upp med den långsiktiga avkastningen på investerat kapital i samhället (se vidare punkt 5 i avsnitt 7.1).

5. För full grundpension krävs bosättning i Sverige under minst 40 år mellan 16 och 65 års ålder. Vid bosättning kortare tid minskas pensionen med 2,5 procent för varje år som fattas.

6. Grundpensionen differentieras regionalt med hänsyn till viss del av bostadskostnaderna. Den del av grundpensionen som är lika för alla sätts så att pensionärernas disponibla inkomst efter skatt uppgår till 1,75 basbelopp. Det regionala tillägget i grundpensionen sätts i genomsnitt för riket till 0,15 basbelopp efter skatt. Den sammanlagda grundpensionen efter skatt blir då 1,9 basbelopp i genomsnitt för riket. Det har inte varit möjligt att beräkna hur stora de regionala variationerna blir.

7. Till grundpensionen läggs ett bostadsbidrag på 50 procent av bostadskostnaden, med en regionalt differentierad övre gräns för bidragsberättigad bostadskostnad. Bostadsbidraget trappas av med 25 procent mot andra inkomster än grundpension.

8. Alla särskilda skatteregler för pensionärer tas bort. Pensioner, men ej bostadsbidrag, görs skattepliktiga.

9. Det inrättas ett obligatoriskt individuellt pensionssparande. För varje person över 16 år som har pensionspoäng och som är yngre än 60 år när systemet införs betalas 0,1 basbelopp per år de första 10 åren efter övergången.

10. Intjänandet i ATP upphör i princip när det nya systemet införs. Redan intjänade förmåner betalas ut enligt tidigare utfästelser. Personer som fyllt 60 år det år det nya systemet införs står kvar i det gamla systemet.

11. Folkpension, pensionstillskott och KBT byts ut mot grundpension och statliga bostadsbidrag. Samtidigt tas alla särskilda skatteregler för pensionärer bort och ersättningsnivåerna i ATP justeras så att ATP-pensionärernas disponibla inkomst inte påverkas av övergången.

12. Utbetalningar från ATP-systemet och insättningarna under 10 år i det under punkt 9 nämnda individuella pensionssparandet finansieras med ATP-avgifter och AP-fondsmedel. Därigenom töms AP-fonderna och avvecklas senast när ATP-utbetalningarna upphör.

6.2 Bakgrunden till förslaget

Motiven bakom förslagen i flera av punkterna har redan behandlats i kapitel 5. De kommer därför inte att diskuteras ytterligare här. Den finansiella konstruktionen innebär att inbetalningarna skall täcka generationsvis intjänade pensionsrätter och inte årets pensionsutbetalningar. Sätillvida liknar systemet ett premiereservsystem. Motivet är att undvika en övervältring av pensionskostnader på framtida generationer. Eftersom fulla förmåner betalas ut redan när systemet introduceras kommer det emellertid inte att bli någon fonduppbbyggnad annat än vad som följer av demografiska förändringar. I praktiken kommer grundpensionsfonderna att växa åtminstone under de närmaste 15-20 åren till följd av att antalet pensionärer växer.

Enligt förslaget skall grundpensionen varje år räknas upp med den långsiktiga avkastningen på investeringar. Det innebär att grundpensionen utöver inflationsuppräknings vanligen också kommer att växa reallt. Huvudmotivet för att välja denna uppräkningsmetod, som vid real tillväxt är gynnsammare för pensionärerna än nuvarande uppräknings

av folkpensionerna, är att det i ett system med grundpensioner som enda allmänna pensionsförmåner är angeläget att förmånens värde relativt den allmänna lönenivån inte urholkas. Ett annat motiv är att i ett system som utformas så att varje generation skall betala sina egna kostnader bör långsiktig kapitalavkastning och inte inflationen ligga till grund för uppräknings av pensionsrätterna.

I det inkomstrelaterade systemet (se kapitel 7) föreslås däremot att grundförmånen endast inflationsuppräknas. Skillnaden motiveras bl a av att det i ett inkomstrelaterat system, som ju som huvudsaklig förmån har tjänstepension, inte är lika viktigt med real uppräknings av grundtryggheten. Dessutom ger uppräknings med endast inflationen den samhällsekonomiskt gynnsamma effekten att den inkomstrelaterade delen av pensionsbetalningarna kommer att öka.

När det gäller kvalifikationsreglerna för grundpension finns ett växande behov av samordning med socialförsäkringarna i andra länder. Vi ansluter oss till pensionsberedningens förslag att det för rätt till reducerad pension skall krävas bosättning i Sverige under minst 40 år mellan 16 och 65 års ålder. Vid kortare bosättning bör pensionen reduceras med 2,5 procent för varje år som fattas.

Regional differentiering är nödvändig om grundpensionsystemet skall kunna ge pensionärer i olika delar av landet samma levnadsstandard. Utgångspunkten är då att det finns betydande restriktioner för och trögheter i pensionärernas geografiska rörlighet som medför att det i praktiken är orimligt att kräva att de pensionärer som bor i högkostnadsregioner skall flytta om pensionen inte räcker till. Detta problem accentueras i ett system med bara grundpension. När det gäller andra skillnader i konsum-

tionsmönster, t ex vad gäller mat och kläder, finns inte motsvarande motiv för differentiering av pensionerna. I det nuvarande pensionssystemet åstadkoms en begränsad regional differentiering genom att vissa pensionärer har rätt till KBT. Skillnaderna i levnadskostnader mellan regioner kan dock inte bara hänföras till bostadskostnader. Det finns också en direkt koppling mellan boendekostnader och reskostnader, vilken förklaras något i det följande.

Regionala skillnader i boendekostnader, eller mer generellt kostnadsskillnader som är beroende av bostadens läge, förklaras i huvudsak av kommunikationskostnaderna. Låga hyror sammanfaller med höga kommunikationskostnader och vice versa. Om alla individer har samma resmönster kommer vid jämvikt på bostadsmarknaden inte något behov av regionalt differentierad grundpension att finnas. Variationer i reskostnader mellan individer med bostäder i olika lägen uppvägs då i princip av lika stora motvariationer i bostadskostnaderna. I praktiken reser emellertid pensionärer mindre än genomsnittsindividen, bl a till följd av att de inte behöver åka till arbetet. Däremot träffas pensionärerna av regionala skillnader i bostadskostnaderna. Grundpensionsförmånerna bör därför differentieras med hänsyn till bostadskostnaden. Enligt resonemanget ovan bör grundpensionen då också utformas för att kompensera resekostnadsskillnader. På grund av de praktiska svårigheterna att fastställa underlaget för differentieringen avstår vi dock från att lägga fram något förslag på denna punkt.

En viktig fråga är i vilken form kompensation för regionala skillnader i bostadskostnader bör utgå. Bostadskostnaderna varierar starkt även inom regionerna och för många pensionärer torde det i praktiken vara svårt att flytta. En viktig anledning är att bostadsmarknaderna på många orter har ett alltför litet utbud av lägenheter som

är lämpliga för pensionärer. Därtill kommer att äldre personer torde ha ett betydligt större motstånd än yngre mot att byta bostad. Det finns undersökningar som visar att pensionärer som tvingats byta bostad har uppfattat detta som en betydande försämring av sina levnadsförhållanden.

Ovannämnda argument skulle kunna tala för att ge pensionärerna bidrag som täcker de faktiska bostadskostnaderna. Invändningen mot denna lösning är att den skulle kunna leda till överkonsumtion av bostäder. Den skulle också kunna medföra att hyresvärdarna utnyttjar pensionärernas okänslighet för ökade bostadskostnader till att ta ut överhyror. Någon perfekt lösning på problemet finns tyvärr inte. Här har valts en medelväg som innebär att 50 procent av de genomsnittliga bostadskostnaderna i varje region skall täckas av grundpension inklusive regional differentiering. Bostadsbidrag lämnas för resterande 50 procent av bostadskostnaden upp till ett bostadskostnadstak. Taket bör i 1991 års prisnivå vara ca 3000 kr i månaden i högkostnadsregioner som Stockholmsområdet och ca 2000 kr i lågkostnadsregioner.

Eftersom den allmänna pensionen endast omfattar grundpension är det inte aktuellt att reducera bostadsbidragen mot inkomster från det allmänna pensionssystemet. En grundtanke bakom att låta den allmänna pensioneringen endast omfatta grundpension är att uppmuntra till individuellt ansvar för pensioneringen. Det är därför mindre tillfredsställande att genom avtrappningsregler för bostadsbidrag missgynna sparande och förvärvsarbete. För att bostadsbidragsreglerna för pensionärer inte skall bli avsevärt gynnsammare än för förvärvsarbetande, och för att systemet inte skall bli orimligt dyrt, är det dock nödvändigt att bostadsbidragen trappas av mot övriga pensioner samt inkomster från arbete, näringsverksamhet och ka-

pital. Även i det inkomstrelaterade systemet föreslås att bostadsbidragen trappas av mot bl a den allmänna pensionen.

Bostadsbidragen till pensionärer är en del av pensionsystemet. De bör därför finansieras av staten. Det finns i och för sig skäl som skulle kunna tala för att låta kommunerna även fortsättningsvis bära ansvaret. Ett är att kommunerna troligen har bättre information om bostadskostnaderna i olika regioner än staten. Ett annat är att kommunerna i många fall är hyresvärdar med stora andelar av hyresmarknaden. Om staten betalar bostadsbidragen skulle kommunerna indirekt kunna försöka tillgodogöra sig dessa bidrag genom att höja hyrorna för pensionärer. Denna risk är dock liten då bostadsbidraget föreslås täcka endast 50 procent av hyreskostnaden och pensionärernas motstånd mot hyreshöjningar därför torde bli stort.

För att stimulera pensionssparandet föreslås att det inrättas ett individuellt sparande med samma skatteregler som för kollektivt pensionssparande för avtalspension. Därigenom skapas en sparform som kan utgöra grunden i ett individuellt sparande för att ersätta ATP. För att underlätta omställningen till det nya systemet föreslås att staten för alla förvärvsarbetande över 16 år betalar in 0,1 basbelopp per år de första 10 åren efter övergången. Avsikten är dock självfallet att frivilligt sparande skall utgöra huvuddelen av behållningen på kontona. Eventuellt kan ett högre belopp övervägas mot slutet av tioårsperioden. Personer som fyllt 60 år det år systemet införs står dock kvar i det gamla systemet och får därför inte några insättningar.

Ett annat motiv för det individuella tvångssparandet är att förslagen medför att AP-fonden avvecklas. Det kan då

bli nödvändigt att öka annat sparande för att motverka den sparandeminskning i ekonomin som blir följden. Individuellt tvångssparande av ovannämnda typ är då en lösning som kan vara lämplig.

På sikt kommer ett ökat frivilligt pensionssparande sannolikt att höja hushållens samlade finansiella sparande. För de generationer som övergångsvis inte tjänar in några förmåner i ATP-systemet men ändå måste vara med och betala ATP-pensioner för äldre generationer uppkommer dock i viss mening en dubbel finansieringsbörda. Det beror på att de förutom att betala ovannämnda kostnader måste spara till sin egen framtida pension. Det offentligas kostnader för pensionssystemet kommer däremot inte att öka, se nästa avsnitt. Denna dubbla finansieringsbörda är emellertid en ofrånkomlig konsekvens då man övergår från ett fördelnings- till ett premiereservsystem, som det privata pensionssparandet i praktiken motsvarar. Enda sättet att undvika denna övergångseffekt vore att avbryta alla ATP-utbetalningar, som inte kan täckas av AP-fondsmedel, när det nya systemet införs. En sådan åtgärd är självfallet orealistisk.

6.3 Systemets kostnader

Det har endast varit möjligt att göra överslagsmässiga kalkyler över kostnaderna för det föreslagna systemet. Det har exempelvis inte varit möjligt att göra de försäkringsmässiga beräkningar som är nödvändiga för att kunna redovisa det föreslagna avgiftsuttaget och utvecklingen av grundpensionsfonden. Kalkylerna avser i stället endast kostnaderna för utbetalda pensioner. Fördelen med detta är dock att de därigenom anknyter till de kostnadsberäkningar som pensionsberedningen gjort.

År 1991 finns det ca 1 555 000 ålderspensionärer i Sverige. De har en genomsnittlig "grundtrygghet" i det nuvarande pensionssystemet på ca 141 procent av basbeloppet. Vi har då antagit att hälften av alla ålderspensionärer är ensamstående. Basbeloppet är 32 200 kr för 1991. Kostnaderna för grundtryggheten i nuvarande system uppgår med dessa förutsättningar till 70,6 miljarder kr 1991. Därtill kommer kostnader för KBT på ca 6 miljarder kronor vilket ger en totalkostnad på ca 77 miljarder kronor 1991. Det skall då observeras att ATP på upp till 0,54 basbelopp räknats in i grundtryggheten.

I det föreslagna grundpensionssystemet utgår samma pension till gifta och ensamstående. Förmånsnivån föreslås bli i genomsnitt 1,9 basbelopp netto efter skatt, med viss regional differentiering. Kostnaden för grundpension skulle med denna förmånsnivå bli ca 95 miljarder kr i 1991 års nivå. Alla beräkningar avser nettokostnaderna efter skatt, men eftersom pensionerna är skattepliktiga kommer bruttobeloppen att bli större.

Kostnaderna för bostadsbidragen är svårare att uppskatta. Enligt förslaget till övergångsregler kommer de första utbetalningarna från grundpensionssystemet 5 år efter det att systemet beslutats. Därefter kommer redan intjänad ATP att betalas ut under lång tid. Under denna tid kommer många att spara till individuella pensioner. Dessutom kommer avtalspensionerna att kvarstå, eller sannolikt utökas. Kostnaderna för bostadsbidragen kommer därför med de föreslagna avtrappningsreglerna troligen att bli relativt begränsade. Uppskattningsvis kommer kostnaderna att uppgå till 8 miljarder kronor per år i 1991 års prishnivå.

Arbetskraften uppgår till ca 4,5 miljoner personer. De föreslagna tvångsinsättningarna på 0,1 basbelopp per selsatt och år beräknas kosta ca 14,5 miljarder kr per år

vid ett basbelopp på 32 200 kr. Sammantaget skulle kostnadsnivån för grundpensionsalternativet därmed uppgå till ca 118 miljarder kronor per år i 1991 års nivå. Borträknas det individuella tvångssparandet medför förslaget kostnader på ca 103 miljarder kronor per år. Detta skall jämföras med en beräknad kostnad för ålderspension inom folkpension och ATP samt KBT på ca 117 miljarder kronor.

Enligt förslaget skall ATP-pensionerna justeras för att motverka den inkomstökning för de bättre ställda pensionärerna som annars skulle bli följderna av att grundpensionen höjs och det särskilda grundavdraget tas bort. På sikt kommer dock kostnaderna för det föreslagna pensionsystemet att bli högre än för den nuvarande konstruktionen med obeskattad folkpension och särskilt grundavdrag.

Grundpensionen föreslås utgöra beskattningsbar inkomst. För att erhålla en pension efter skatt på 1,9 basbelopp krävs med 1991 års skatteregler en pension på 2,54 basbelopp före skatt. Omräknat till 1991 års prisnivå blir pensionen ca 81 700 kr före skatt och ca 61 200 kr efter skatt.

Det maximala bostadsbidraget föreslås bli 18 000 kr per år. Den högsta inkomst man kan ha och ändå få bostadsbidrag (det lägsta bidrag som utbetalas föreslås bli 100 kr) blir 153 300 kr för pensionärer med genomsnittlig grundpension. Avtrappningen av bostadsbidraget ger upphov till en extra marginaleffekt på 25 procentenheter. För kapitalinkomster inom det intervall där bidraget trappas av blir den sammanlagda marginaleffekten 55 procent. Om man endast har arbetsinkomster blir marginaleffekten 48 procent på inkomster upp till 11 400 kr, 56 procent på inkomster mellan 11 400 kr och 16 200 kr, 59 procent på inkomster mellan 16 200 kr och 71 600 kr, 34 procent på inkomster mellan 71 600 och 98 300 kr och 51 procent på

inkomster däröver. Kommunalskattesatsen har antagits vara 31 procent. Avtrappningen av bostadsbidragen höjer således marginaleffekterna väsentligt, men den högsta marginaleffekten blir ändå avsevärt lägre än i det nuvarande systemet.

7 DET INKOMSTRELATERADE PENSIONSSYSTEMET

I det följande presenteras först vårt förslag till inkomstrelaterat pensionssystem i punktform. Förslaget är inte utformat i fullständig detalj. Därefter förs en bakgrundsdiskussion om vad som kan vara rimliga pensionsnivåer i ett system som bygger på omfördelning av livsinkomster över livscykeln. Sedan följer en diskussion om avtalspensionernas roll i relation till det nya systemet. Slutligen ges en mycket grov bild av systemets kostnadsida.

7.1 Förslaget i punktform

1. Pensionssystemet består av en inkomstrelaterad del och ett grundskydd. Den inkomstrelaterade delen finansieras med arbetsgivaravgift och grundskyddet med allmänna skattemedel.

2. På alla inkomster av förvärvsarbete uttas en allmän pensionsavgift på 22 à 25 procent. Varje individ får ett kontobesked där de samlade avgifterna jämte gottskrivna ränta (se vidare punkt 5) årligen redovisas.

3. Pensioneringen kan valfritt ske mellan 60 och 70 års ålder. Första årets pension bestäms av behållningen på kontot under aktuariemässigt grundade antaganden om den återstående livslängden. För följande år skrivs pensionen upp med konsumentprisindex. Pensionen kan högst utgöra 8 basbelopp.

4. Pensionering enligt punkt 3 kan avse deltid. Pensionen reduceras då med den andel som avser deltidsarbetets omfattning.

5. Räntesats att använda vid punkt 2 fastställs årligen av en särskild nämnd som en sammanvägning av avkastningen på räntebärande obligationer och tillväxten i BNP under de senaste fem åren.

6. Ersättning som i dag är ATP-grundande likställs med förvärvsinkomst under punkt 1.

7. Den som avstår från förvärvsarbete för att i hemmet vårda barn som ej fyllt 5 år, får för högst 10 sådana år tillgodoräkna sig pensionsrätt enligt den inkomst som uppnåtts under de 10 bästa inkomståren med proportionell reduktion för felande sådana inkomstår.

8. Till den vars inkomstrelaterade pension understiger 1,5 basbelopp utges grundpension i sådan utsträckning att den samlade pensionen utgör 1,5 basbelopp. Grundpensionen differentieras regionalt och inkluderar bostadsbidrag enligt samma princip som redovisats i kapitel 6.

9. Övergångsregler: För den som vid ikraftträdandet redan är pensionerad tillämpas nu gällande regler. Den som vid ikraftträdandet inte är pensionerad, men som fyllt 25 år får pension enligt vad som är förmånligast av de nya reglerna eller av de nu gällande reglerna (med modifiering som anges i punkt 10). För dessa personer förs således en dubbel redovisning.

10. Vid tillämpningen av nu gällande regler enligt punkt 9 sänks ATP-systemets nuvarande kompensationsgrad på 60 procent så att den blir $59 \frac{4}{7}$ procent för den som vid ikraftträdandet fyllt 59 men inte 60 år, $59 \frac{1}{7}$ procent

för den som fyllt 58 men inte 59 år, osv, till 45 procent för den som fyllt 25 men inte 26 år. För den som fyllt 60 år bibehålls kompensationsgraden 60 procent.

11. I nu gällande regler under punkt 9 ingår reglerna om delpension. Delpension i det nya pensionssystemet kan erhållas så som framgår av punkt 4.

12. Vid ikraftträdandet avskaffas ATP-avgiften, folkpensionsavgiften och delpensionsavgiften, samt införs den allmänna pensionsavgiften. Denna tillförs AP-fondssystemet. AP-fondssystemet svarar från och med ikraftträdandet för utbetalningen av folkpension, ATP och delpension, samt den nya allmänna pensionen. För grundpension enligt de nya reglerna erhålls skattemedel efter anslagsframställan till regeringen vilka tillförs en grundpensionsfond enligt de regler som redovisas i kapitel 6.

7.2 En bakgrundsdiskussion

Som bakgrund till vårt förslag om ett relativt strikt inkomstrelaterat pensionssystem skall vi föra en diskussion om vad som från den enskilde individens synpunkt kan anses vara en rimlig fördelning av hans livsinkomst mellan förvärvsverkamma år och år som pensionär.

En genomsnittsindivid kan antas träda in på arbetsmarknaden i full skala vid 21-22 års ålder. Han kan, med rimliga antaganden om förtidspensioneringsfrekvens, beräknas arbeta till 62-63 års ålder, vilket ger ett antaget genomsnittligt antal förvärvsverkamma år om 42. Genomsnittsindividens kan efter pensioneringen antas leva 17 år vid nuvarande dödsrisker. Den sammantagna livslönen på 42 årslöner skall alltså fördelas på 59 år. Om individen skulle antas vilja fördela livslönen helt jämnt på dessa

59 år blir hans årsinkomst $42/59 = 0,712$ bruttoårslöner. En sådan fördelning kan han åstadkomma genom att avsätta $1 - 0,712 = 28,8\%$ av bruttolönen som pensionsavgift. Uttryckt som pålägg på den egentliga lönen (såsom avgiften vanligen redovisas) innebär detta en avgiftssats på 40,4 procent.

Av flera skäl är detta givetvis en från individens synpunkt orimlig fördelning av livsinkomsten. För det första tar fördelningen inte hänsyn till den försörjningsbörda som barnen utgör i yngre åldrar. I genomsnitt finns det i Sverige ca 0,5 barn per person i förvärvsverksam ålder och således något fler per faktiskt förvärvsverksam. Ett barn brukar i SCB:s levnadsnivåundersökningar anges som 0,4 s k konsumtionsenheter, medan en ensamstående vuxen är 0,95 konsumtionsenheter och en sammanboende vuxen 0,825 konsumtionsenheter. Grovt uppskattat skulle därmed enbart försörjningen av barnen för en genomsnittsindivid motivera att årsinkomsten under de förvärvsverkamma åren är i storleksordningen 30 procent högre än under de pensionerade åren. (Vi bortser här från att försörjningsbördan för barnen varierar också mellan olika delar av det förvärvsverkamma livet.) Vidare kan man räkna med att förvärsarbete som sådant drar med sig högre levnadskostnader (högre matkostnader, mindre effektiv hushållning till följd av tidsbrist, m m). Slutligen uppstår med stigande ålder svårigheter och kanske ointresse av att tillgodogöra sig vissa former av privat konsumtion, medan ianspråktagandet av offentlig konsumtion ökar. Långvård på sjukhus innebär den yttersta extremen i detta avseende. Från en genomsnittsindivids synpunkt kan det därför te sig rimligt att årsinkomsten under de förvärvsverkamma åren är i storleksordningen 50 procent högre än under åren som pensionär. Den årsinkomst han i så fall skall ta ut under de förvärvsverkamma åren blir då 0,788 bruttoårslöner, medan pensionen blir 0,525 bruttoårslö-

ner. Den erforderliga pensionsavgiften blir här 21,2 procent räknat på bruttolönen, eller 26,9 procent räknat som pålägg på den egentliga lönen. Kompensationsgraden, dvs den årliga pensionens storlek i förhållande till den årliga egentliga löneinkomsten blir 67 procent.

Det är här befogat att göra en utvikning och jämföra vårt embryo till pensionssystem med det nu existerande. Vi antar att den ovan analyserade genomsnittspersonens (real)inkomst är helt jämnt fördelad över det förvärvsverksamma livet. Kompensationsgraden inom ATP-systemet blir då 46 procent, om hans lön är 130 000 kr/år och basbeloppet är 30 000 kr (siffror som på ett ungefär är giltiga för år 1990). Till detta kommer folkpensionen som är i det närmaste ett basbelopp för ensamstående, således 22 procent av årslönen. Den sammanlagda kompensationsgraden blir då 68 procent. I verkligheten är den emellertid högre eftersom inkomsten är mer eller mindre ojämnt fördelad över det förvärvsverksamma livet och 15-årsregeln gäller. Dessutom får personer med färre arbetsår än 42 samma pension och alltså härigenom en högre kompensationsgrad räknat på livslönen. Vidare åtnjuter även personer utan eller med mycket små förvärvsinkomster folkpension, pensionstillskott och KBT. Samtidigt är det totala avgiftsuttaget i det existerande pensionssystemet bara 20,45 procent (mot 26,9 procent i vårt embryonala system). Vad detta illustrerar är - återigen - att systemet förutsätter real ekonomisk tillväxt för att hålla ihop, så att avgiften kan tas ut på ett underlag som ständigt växer snabbare än pensionsrätterna, vilka endast ökar i takt med inflationen.

Vi antar nu att det råder en stabil ekonomisk tillväxt och en positiv realränta i ekonomin. Anta närmare bestämt att pensionsavgifterna kan sparas med en real förräntning på 2 procent per år och att detta är lika med den reala

tillväxten i lönerna. Anta också att vår genomsnittsindivid har denna reallönstillväxt under sin förvärvsverksamma tid. Hans pensionsavsättning på 26,9 procent av lönen kommer då att växa med 2 procent ränta på ränta, samtidigt som de successiva avsättningarna i sig blir 2 procent större varje år. Efter de 42 årens förvärvsverksamhet kommer sparkapitalet att vara 25,96 gånger större än den första årslönen. Om han nu förbrukar detta kapital med lika annuiteter under 17 år och det kvarvarande kapitalet fortsätter att förräntas till 2 procent, kommer den årliga pensionen att uppgå till inte mindre än 181,7 procent av den första årslönen - detta som följd av den mellanliggande tillväxten i reallönen (avgiftsunderlaget) och pensionsavsättningarnas förräntning. Räknat i förhållande till genomsnittslönen under de 42 åren blir kompensationsgraden lägre, men dock så hög som 119,9 procent. I förhållande till hans slutlön blir naturligtvis kompensationsgraden ännu lägre, 79 procent. Även detta tal är högre än kompensationsgraden blev när vi bortsåg från reallönstillväxt och realränta. Detta beror på att pensionskapitalet förräntas även efter pensionstidpunkten.

Man kan tänka sig att den reala förräntningen av pensionskapitalet upphör vid pensioneringen (Pensionsberedningen resonerar om en liknande indexeringsmodell där intjänandet löneindexeras under intjänandetiden men från och med pensionsdagen enbart prisindexeras.) Vår genomsnittsindivid får då en årlig pension som uppgår till 101 procent av genomsnittslönen under de 42 åren och 67 procent av slutlönen. Det sistnämnda talet blir samma som vi fick i räkneexemplet utan tillväxt och ränta.

En person med brantare stigande livslönekurva (men med samma genomsnittsinkomst) kommer att få en genomsnittligt lägre förräntning på sina avsättningar och alltså en lägre kompensationsgrad i förhållande till genomsnittsin-

komsten. I än högre grad gäller detta givetvis kompensationsgraden i förhållande till slutlönen. För en person med flackare livslönekurva blir det tvärtom.

Vad det existerande systemet ger under samma tillväxtförhållanden är svårare att säga (det kräver bl a kompletterande antaganden om basbeloppets höjd i förhållande till inkomsten under de olika förvärvsverkssamma åren). Att de 15 bästa åren ligger sist för vår genomsnittsindivid är klart. Även om vi förutsätter att han inte passerar taket för den pensionsgrundande inkomsten kan emellertid kompensationsgraden (i form av ATP och folkpension) inte överstiga 83 procent av genomsnittsinkomsten under de 42 åren respektive 54 procent av slutlönen. För en person som passerar taket blir kompensationsgraderna givetvis lägre; för denne bidrar dessutom folkpensionen med en mindre kompensationsgrad än för en person med lägre förvärvsinkomster.

Med de ovan angivna förutsättningarna får man för räkneexemplets individ alltså, vid tillväxt och realränta, ganska höga kompensationsgrader i jämförelse med det existerande systemet, medan det däremot i en statisk ekonomi ger sämre kompensationsgrader. De flesta ekonomiska bedömare anser att det finns skäl att räkna med ekonomisk tillväxt även i framtiden, om än lägre än under efterkrigstiden fram till 1970-talets mitt. I ljuset av detta ter sig den kompensationsgrad vi hittills talat om tämligen hög. Den avgiftssats vi arbetat med, 26,9 procent, framstår också som relativt hög. Det skall i det sammanhanget dock framhållas att vårt system i stor utsträckning också täcker in det behov som i dag tillgodoses av avtalspensionerna, vilket gör att avgiftens höjd framstår som mer beskedlig.

Att på de enskilda medborgarnas vägnar centralt besluta om vad som är en lämplig fördelning av livsinkomsten är naturligtvis svårt och i grunden inte särskilt tilltalande. En betydande frihet för den enskilde att själv besluta om detta måste finnas. Det framstår härvid som enklare för en person, som finner pensionsförmånerna för små, att själv spara till en bättre pension än det är för en person, som tycker att pensionen är onödigt hög, att belåna den framtida pensionsrätten. Detta talar för att välja en kompensationsgrad som ligger i underkant av ett rimligt intervall.

Vi har stannat för en kompensationsgrad, vid 2 procents reallönetillväxt och realränta, för vår tänkta genomsnittsindivid på 55-60 procent av slutlönen. Vi har även infört ett grundskydd, en grundpension, för dem som annars skulle få en mycket låg pension. Motivet för ett sådant grundskydd kan i och för sig diskuteras. Den som kunnat försörja sig utan eller med små löneinkomster under åren fram till pensionsåldern borde, kan det hävdas, kunna fortsätta med detta även på äldre dagar. I den mån den alternativa försörjningen utgjorts av t ex kapitalinkomster har denna ståndpunkt gott fog för sig. I andra fall, t ex då det varit fråga om låta sig försörjas av sin make/maka blir argumentet mer tveksamt, låt vara att privata pensionsförsäkringar skulle kunnat vara en lösning i sådana fall. Vi har stannat för att komplettera systemet med en grundpension som garanterar en lägsta nivå på 1,5 basbelopp. En möjlighet är att låta grundpensionen, liksom de intjänade pensionsrätterna växa i takt med den ekonomiska tillväxten eller räntan. Vi har valt att hålla fast vid nuvarande basbeloppskonstruktion och förordar i stället att grundpensionen skrivs upp genom särskilda riksdagsbeslut när så befinns lämpligt.

7.3 Avtalspensionernas roll

Den nya pensionen torde komma att reducera behovet av kompletteringspensioner, däribland inte minst avtalspensioner. Man kan därför räkna med att arbetsmarknadens parter omförhandlar sina pensionsavtal så att avgifterna till dessa system sänks.

Denna förutsatta utveckling av avtalspensionerna reser frågor av rättvisenatur. Särskilt industritjänstemännen kan naturligtvis anse att de under lång tid betalat relativt höga pensionsavgifter till ITP-systemet och att de i motsvarande mån avstått från lönehöjningsutrymme. När nu ITP-avgiften till en del ersätts av en allmän pensionsavgift reduceras deras möjligheter att återerövra detta utrymme genom extra lönehöjningar.

Konsekvenserna för avtalspensionssystemen är onekligen mycket svåröverskådliga. Emellertid ger den föreslagna långa övergångstiden i sig möjligheter till en lugn anpassning av systemen. I sammanhanget skall också påpekas att, i praktiken, en arbetsgivaravgift ingalunda självklart övervältras direkt på arbetstagaren i form av lägre lön. En undersökning som återges i pensionsberedningens betänkande visar att en höjning av en arbetsgivaravgift övervältras, förutom direkt på lönen, på priserna och på företagets vinster. I den mån den övervältras på priserna drabbas alla av den i form av lägre reallöner, således inte bara dem som avgiften avser. I den mån avgiften övervältras på vinsterna uppstår sekundära effekter på investeringar, tillväxt och sysselsättning, även dessa effekter som drabbar flera än vederbörande arbetstagare. I ljuset av dessa erfarenheter förlorar väl det ifrågasvarande rättviseproblemet en del av sin dignitet.

7.4 Systemets kostnader

Det har inte varit möjligt att göra någon mer exakt förutsägelse av kostnaderna för det föreslagna systemet. Svårigheterna beror inte minst på att det nya och gamla systemet föreslås fungera parallellt under övergångstiden. Ett system för kostnadsprognoser måste givetvis inrättas innan systemets parametrar slutgiltigt fastställs.

Kostnaden för grundpensionen blir på sikt avsevärt lägre än för de nuvarande folkpensionerna, pensionstillskotten och KBT. Detta beror på att den inkomstrelaterade pensionen avses komma att beräknas utan det bottenavdrag på 1 basbelopp som nu görs vid beräkning av pensionsgrundande inkomst för ATP. Till detta kommer att andelen personer med ingen eller låg förvärvsinkomst successivt sjunker, vilket även i det nuvarande systemet framgent minskar grundskyddets kostnadsmässiga betydelse. Antalet pensionärer som uppbär pensionstillskott var 1989 ca 650 000. Dessa hade alltså en genomsnittlig ATP-pension på högst ett halvt basbelopp och således en pensionspoäng på högst 0,8. Medelinkomsten bakom dessa poäng var med andra ord högst 1,8 basbelopp. De skulle i det föreslagna systemet få en inkomstrelaterad pension på mindre än drygt ett basbelopp och därmed vara berättigade till grundpension upp till 1,5 basbelopp. Anta mycket schablonmässigt att lika många människor (alltså 650 000) i en framtid kommer att få en inkomstrelaterad pension på högst 1,5 basbelopp (och alltså ha haft en medelinkomst på drygt 3 basbelopp). Anta vidare att för dessa människor den genomsnittliga inkomstrelaterade pensionen blir 0,75 basbelopp - alltså hälften av den övre gräns som gäller gruppen. Deras grundpension - vad som krävs för att komma upp i 1,5 basbelopp - blir då i genomsnitt 0,75. Detta innebär i 1990 års priser ca 15 miljarder kronor eller 2,3 procent av 1990 års lönesumma (exkl kollektiva avgifter).

Osäkerheten i kalkylen är givetvis stor, men det torde ändå kunna sägas att grundpensionsdelen i detta system utgör en förhållandevis liten finansieringsbörda.

Adderas detta till den allmänna pensionsavgiften på 22 à 25 procent får vi 24,3 à 27,3 procent. Det kan nämnas att kostnaderna för de allmänna pensionerna för närvarande utgör 24 procent och de totala pensionerna (inkl avtalspensionerna) 29 procent av lönesumman (exkl kollektiva avgifter). Under övergångsperioden då den skattefinansierade grundpensionen inte existerar är det sannolikt att vissa särskilda statsbidrag till AP-fondssystemet behövs för att pensionerna skall kunna finansieras och en önskvärd fondstyrka vidmakthållas.

I full funktion innebär det nya systemet att den instabilitet som uppstår på grund av ändrad ekonomisk tillväxt elimineras. Däremot kvarstår vissa risker för relativt näralliggande kostnadsmässiga påfrestningar på grund av den demografiska utvecklingen. En möjlighet är då att använda AP-fonderna som buffert. Vid låg tillväxt under de närmaste decennierna kan det dock bli oundvikligt att göra mer drastiska ingrepp i förmånsreglerna, inbegripet möjligheten att höja pensionsåldern.

Den övergångstid vi skisserat är mycket lång. Den avtrappning i ATP-systemets kompensationsgrad som föreslagits syftar till att lindra kostnadsbördan i pensionssystemet som uppstår ett stycke in på 2000-talet, förutom att snabbt få in så många som möjligt i det nya systemet.

En alternativ lösning på övergångsproblemet kunde varit att finna en metod att översätta pensionspoäng i ATP-systemet till pensionsrätter i det nya. En del människor som planerat sitt liv enligt ATP-reglerna skulle då emellertid kunna råka illa ut. En person kan exempelvis ha

väntat till 40-årsåldern med att gå in i förvärvsarbete på heltid och räknat med att tjäna in full ATP-pension under de återstående förvärvsverksamma åren. Denna person skulle inte ha möjlighet att komma upp i närheten av den pension som 15-årsregeln i detta fall skulle medfört. Möjligen skulle man för personer som skött barn i hemmet kunna retroaktivt tillämpa den 10-årsregel som föreslagits vid punkt 7 och därigenom mildra den negativa effekten för just denna grupp.

8 AVSLUTANDE KOMMENTAR

Det är svårt att ha en bestämd uppfattning om hur den ekonomiska utvecklingen under de närmaste decennierna kommer att te sig. Få bedömare räknar emellertid med att den ekonomiska tillväxten kommer att överstiga 2 procent per år, andra tror att den kan bli lägre. Denna allmänna tillväxt ger också ramen för tillväxten i hushållens samlade disponibla inkomster, den privata konsumtionen, investeringarna och den offentliga konsumtionen. Vad som i detta scenario hotar att spränga ramen är samhällets pensionsutgifter. Med det nuvarande regelsystemet återspeglar nämligen pensionskostnaderna till stor del den högre tillväxt som rådde för flera decennier sedan - ett unikt fenomen i den svenska samhällsekonomi. Konstruktörerna av ATP-systemet för över 30 år sedan såg inte anledning räkna med annat än att tillväxten skulle fortsätta med i storleksordningen 3-4 procent per år. De kände sig därför oförhindrade att införa den ödesdigra kombinationen av (som det tedde sig) oförmånlig basbeloppsindexering och generösa intjänanderegler. Vid låg tillväxt faller oförmånligheten i indexeringen bort, medan generositeten i övrigt består, och detta leder till en okontrollerbar kostnadsutveckling. Till detta kommer den "åldringspuckel" som vi får kring år 2010.

Pensionsreformer bör göras med långa övergångsbestämmelser så att det sociala kontrakt som pensionssystemet utgör inte bryts för dem som redan inrättat sitt liv efter det. Med denna utgångspunkt är det strängt taget för sent att undanröja de problem som uppstår om 15-20 år om den ekonomiska tillväxten blir beständigt låg. Sänkningar i

förmånsnivåerna eller höjningar av pensionsåldern kan bli nödvändiga att göra på ett mer "över natten"-betonat sätt. Alternativt måste de förvärvsarbetandes reallönetrymme beskäras.

I de förslag vi skisserat har instabiliteten i det nuvarande systemet eliminerats. Båda systemen har egenskapen att varje generation så långt möjligt får bära sina egna pensionskostnader. Härigenom skapas förutsättningar för att förmånsnivåerna blir rimliga i förhållande till de förvärvsarbetandes inkomster och för att det sociala kontrakt som pensionssystemet utgör blir stabilt under lång tid.

Likaså minskar i båda alternativen pensionssystemets snedvridande inverkan på arbetsutbudet genom minskade marginaleffekter av olika slag. I det inkomstrelaterade tjänstepensionssystemet bortfaller problemet att stora delar av avgiftsinbetalningarna inte motsvaras av intjänade pensionsrätter. I grundpensionssystemet får man i aktiv ålder individuellt spara till pensionen, utöver den garanterade grundnivån. Dessutom minskar marginaleffekterna i båda systemen genom att en likformig beskattning av pensioner och arbetsinkomster föreslås. Slutligen föreslås att subventioneringen av tidig delpensionering borttas och att möjligheterna till förvärvsarbete efter pensionsåldern förbättras, m m.

När det gäller sparandet har grundpensionssystemet sannolikt den fördelen framför tjänstepensionssystemet - och i än högre grad framför det nuvarande systemet - att sparbesluten kommer att fattas på mer marknadsmässiga villkor. I ett allmänt tjänstepensionssystem fattas däremot besluten om pensionernas storlek och därmed om sparandet på kollektiv grund. Som visades i kapitel 3 innebär ett premiereservsystem att hushållens sparande blir

större än i ett fördelningssystem. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att det totala sparandet i ekonomin blir lika mycket större. Hur sparandet i andra sektorer reagerar på en omfattande förändring i pensionssystemet är svårt att avgöra. Det kommer, oavsett vilket pensionssystem man väljer, allt framgent att bli en uppgift för stabiliseringspolitiken att säkerställa en lämplig nivå på det totala sparandet i ekonomin. Behovet av makroekonomiska sparstimulanser skulle dock sannolikt bli lägre med ett premiereservsystem.

Förslagen innebär vidare en renodling av pensionssystemets uppgifter till att avse ålderspension, vilket ökar möjligheterna att förutse och påverka systemets kostnader. En anledning till detta är att problemen med övervältring av kostnader från andra delar av det allmänna trygghetssystemet, t ex sjukförsäkringen, elimineras. Slutligen medför båda de föreslagna systemen förenklingar i jämförelse med dagens samlade regelsystem. För en närmare genomgång av systemens egenskaper hänvisas till kapitlen 5-7.

Med socialt rimliga övergångsregler är det emellertid inte säkert att man genom dessa alternativ kan undvika en eventuell relativt nära förestående kostnadskris. Det är trots detta viktigt att ett mer långsiktigt syftande reformarbete snarast påbörjas.

Om man skall välja ett system med relativt högt grundpensionsskydd kombinerat med frivilliga eller avtalsreglerade tjänstepensioner, eller ett system med en relativt strikt inkomstrelaterad allmän pension är i mångt och mycket en fråga om sociala och politiska värderingar. Enligt vår mening är det senare systemet att föredra, då det ger en större kontinuitet med ATP-pensioneringen, samtidigt som det har gynnsammare samhällsekonomiska

effekter på bl a sparande och arbetsutbud än det nuvarande systemet.

Departementsserien 1991

Kronologisk förteckning

1. Remissammanställning över allergiutredningens betänkande "Att förebygga allergi/överkänslighet" (SOU 1989:76). S.
 2. Förenklad ställföreträdarlag. C.
 3. Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag. C.
 4. Energiutredningar åren 1989 och 1990. Sammanfattning av rapporter och remissinstansernas synpunkter. I.
 5. Mångfald och samverkan i flyktningmottagandet – frivilliga organisationers roll. A.
 6. Förutsättningarna för ett svenskt tillträde till det gemensamma protokollet rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen. Ju.
 7. Nya placeringsregler för allemansfonder. Fi.
 8. Rättsmedicinsk verksamhet m.m. Ny myndighetsstruktur. S.
 9. Från vaggan till graven, sex studier av varors miljöpåverkan. M.
 10. Frivårdens arbetsformer och resurser. Ju.
 11. Stiftelsen Utbildning Nordkalotten. A.
 12. Ett nytt prövningsförfarande vid ansökan om vapenfri tjänst. Fö.
 13. Framtida järnvägsutbyggnad i Mälardalsregionen. K.
 14. AP-fondens förvaltning - en översyn. Fi.
 15. Skatte- och inkomststatistik -Rapport från SUR-projektet. Fi.
 16. Några frågor om skattetillägg m.m. Fi.
 17. Remissyttranden över betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag. C.
 18. Vidga brukarinflytandet -En väg till ökad delaktighet och bättre service. C.
 19. Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning. Fi.
 20. Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor. Fi.
 21. Vidga brukarinflytandet! Rapport från en konferens i Uppsala den 21 november 1990. C.
 22. Kultur som lokaliseringsfaktor. Erfarenheter från Tyskland. I.
 23. EG-integrationen och arbetsmarknadens anpassningsförmåga. A.
 24. Författningsändringar i anledning av transportrådets avveckling och fortsatt avreglering av linjetrafiken med buss, m.m. K.
 25. Demokrati och effektivitet en balansgång. Erfarenheter från förnyelsearbete i kommuner. C.
 26. Vad kostar det? Pristlista för statliga tjänster. Fi.
 27. Det framtida pensionssystemet - två alternativ. Fi.
-

Departementsserien 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förutsättningarna för ett svenskt tillträde till det gemensamma protokollet rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen. [6]
Frivårdens arbetsformer och resurser. [10]

Försvarsdepartementet

Ett nytt prövningsförfarande vid ansökan om vapenfri tjänst. [12]

Kommunikationsdepartementet

Framtida järnvägsutbyggnad i Mälardalsregionen. [13]
Författningsändringar i anledning av transportrådets avveckling och fortsatt avreglering av linjetrafiken med buss, m.m. [24]

Socialdepartementet

Remissammansättning över allergiutredningens betänkande "Att förebygga allergi/överkänslighet" (SOU 1989:76). [1]
Rättsmedicinsk verksamhet m.m. Ny myndighetsstruktur. [8]

Finansdepartementet

Nya placeringsregler för allemansfonder. [7]
AP-fondens förvaltning - en översyn. [14]
Skatte- och inkomststatistik -Rapport från SUR-projektet. [15]
Några frågor om skattetillägg m.m. [16]
Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning. [19]
Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor. [20]
Vad kostar det? Pristista för statliga tjänster. [26]
Det framtida pensionssystemet - två alternativ. [27]

Arbetsmarknadsdepartementet

Mångfald och samverkan i flyktingmottagandet - frivilliga organisationers roll. [5]
Stiftelsen Utbildning Nordkalotten. [11]
EG-integrationen och arbetsmarknadens anpassningsförmåga. [23]

Industridepartementet

Energiutredningar åren 1989 och 1990. Sammanfattning av rapporter och remissinstansernas synpunkter. [4]
Kultur som lokaliseringsfaktor. Erfarenheter från Tyskland. [22]

Civildepartementet

Förenklad ställföreträdarlag. [2]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [3]
Remissyttranden över betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag. [17]
Vidga brukarinflytandet -En väg till ökad delaktighet och bättre service. [18]
Vidga brukarinflytandet! Rapport från en konferens i Uppsala den 21 november 1990. [21]
Demokrati och effektivitet en balansgång. Erfarenheter från förnyelsearbete i kommuner. [25]

Miljödepartementet

Från vaggan till graven, sex studier av varors miljöpåverkan [9]

Forts. från omslagets 2:a sida

- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare–utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)
- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

I andra serier utgivna rapporter m. m.

- Besparing genom avreglering (RRV, 1982. Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar. (Liber Förlag, 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984. Dnr 1983:18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet. (Statskontoret 1983:48)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck. (Liber Läromedel, 1984)

Forts. på nästa sida

Forts. från föregående sida

- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984. Dnr 1983:334)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4); Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Stalig tjänsteproduktion – produktivitet-utveckling 1960–1980 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet; del 1 Huvudrapport, del 2 Kartläggning (RRV, 1985. Dnr 1984:695)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut. Bilaga till Ds Fi 1986:2 (ESO)
- Samhällsekonomiska effekter av stats-skuldspolitiken. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 1987
- Den offentliga sektorn – fördelningsaspekter. Bilaga 20 till Långtidsutredningen 1987
- Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet. Bilaga 21 till Långtidsutredningen 1987
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet. (Sprirapport 230, 1987)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – Detaljstudie rörande Historiska museet. Bilaga 3 till Ds Fi 1987:10 (ESO)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – Detaljstudie rörande Sveriges Television. Bilaga 4 till Ds Fi 1987:10 (ESO)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
- Svensk hälso- och sjukvårdspolitik i internationellt perspektiv. Bilaga 11 till Långtidsutredningen 1990

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.