

Reformera ATP-systemet!

ATP-avgiften måste höjas kraftigt inom den närmaste framtiden, för att man skall kunna klara utlovade pensionsutbetalningar. Är det i den situationen troligt att vissa lägre inkomsttagare fortfarande accepterar att betala mer för sina pensioner än vad många höginkomsttagare behöver göra? Om inte, ges här fyra konkreta förslag till hur man enkelt kan göra ATP-systemet mer rättvist.

Riksförsäkringsverket har nyligen redovisat beräkningar över hur stora avgiftsuttag, som kommer att behövas i ATP både i en nära och i en mera avlägsen framtid. [Riksförsäkringsverket 1977, 1978]. Beräkningarna har utförts på basis av SCB:s senaste befolkningsprognos, på Riksförsäkringsverkets egna prognoser över invalidiserings- och rehabiliteringssannolikheter och under olika antaganden om löne-, ränte- och prisutvecklingen. Under förutsättning att avgiftsuttaget inte höjs, utan bibehålls vid nuvarande 11,75 procent, att reallöneökningen varje år är 2,5 procent, inflationen 7,5 procent och nyplaceringsräntan 9,5 procent kommer ATP att efter år 2005 vara ett renodlat fördelningssystem. Med det menas att pensionsutbetalningarna ett år helt finansieras av de förvärvsarbetandes avgiftsinbetalningar samma år och att ingenting fonderas. Enligt Riksförsäkringsverkets prognos ovan kommer det då år 2020 att krävas ett avgiftsuttag på 24,6 procent för att finansiera de samtida pensionerna. En alter-

nativ prognos, där man antar oförändrade löner och priser (1977 års nivå), skulle kräva ett avgiftsuttag på 34,4 procent. Detta är visserligen inte de enda alternativen, men beräkningarna aktualiserar det faktum att ju färre yrkesverksamma individer det finns per pensionär och ju lägre tillväxt vi har i reallönerna, desto större avgiftsuttag krävs det för att täcka pensionskostnaderna.

Antalet ATP-pensionärer förväntas öka kraftigt de närmaste decennierna, medan tillväxten i antalet yrkesverksamma är betydligt långsammare och till och med väntas avta efter omkring år 2005. Antalet yrkesverksamma individer per pensionär (ålderspensionärer, förtidspensionärer samt de som har familjepension från ATP) är i dag 5,3. År 2020 antas motsvarande relation vara 2,3¹. Se *tabell 1*.

Vem skall betala?

Vid kraftigt ökade avgiftsuttag är det troligt att den fördelningspolitiska aspekten av ATP kommer mer i förgrunden än vad som har varit fallet hitintills. Vem skall betala? Också LO-ordföranden Gunnar Nilssons uttalande i november förra året, om att de växande avgiftsuttagen gör att man bör diskutera pensions storlek, kan komma att accentuera

Fil dr ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG vid nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, skrev sin avhandling om ATP-systemet. Hon arbetar nu med hushållsekonomiska aspekter på kreditgivningen.

¹ Enligt Riksförsäkringsverkets beräkningar.

den fördelningspolitiska aspekten av ATP.

ATP består av ålderspension, förtidspension, änke- och barnpension. Förmånernas storlek är beroende av förvärvsinkomstens storlek under de 15 bästa inkomståren. För den som arbetat i minst 30 år är ålderspensionen enligt huvudregeln 60 procent av den pensionsgrundande inkomsten under de 15 bästa inkomståren. Har man inte arbetat i så många år blir pensionen mindre. Har man bara arbetat i hälften så många år får man halv pension, osv. Pensionsgrundande inkomst är den del av förvärvsinkomsten som ligger mellan 1 och 7,5 basbelopp. Basbeloppet höjs i takt med inflationen och var den 1/1 1978 11 800 kronor. Försäkringsavgiften betalas in av arbetsgivaren för den som är anställd. Avgiften är för närvarande 11,75 procent av den pensionsgrundande inkomsten.

I ATP görs alltså inbetalningar till systemet mot försäkringen om framtida pensionsförmåner. Både inbetalningarnas storlek och storleken på pensionsbeloppet bestäms av individens förvärvsinkomster under de år han eller hon är yrkesverksam. ATP-avgiften kan vara både skatt och löneförmån. Endast den del av ATP-avgiften, som överensstämmer med vad löntagaren skulle vilja betala i dag för att få den ökning i framtida pensionsutbetalningar som ytterligare ett poängår i ATP ger upphov till, kan betraktas som en löneförmån. I övrigt får ATP-avgiften betraktas som en skatt.²

Men oberoende av om ATP-avgiften är skatt, löneförmån eller en kombina-

² I Kruse & Ståhlberg [1977], kapitel 3 och 8 diskuteras hur den skatten på lång sikt kan tänkas fördelas mellan löntagare och arbetsgivare, mellan olika löntagargrupper både inom en generation och mellan generationer. Där görs troligt att om avkastningen på kapitalet på lång sikt i hög grad tvingas följa den på den internationella kapitalmarknaden, kommer löntagarna som kollektivt att i huvudsak få bära hela skatten. Men övervältringen kommer att se olika ut för olika grupper av löntagare.

Tabell 1. Antalet yrkesverksamma per pensionär i framtiden.

År	Antalet yrkesverksamma
	Antalet pensionärer
1977	5,3
1980	4,3
1984	3,7
2000	2,8
2020	2,3

Källa: Riksförsäkringsverket 1977.

tion av dessa två, om inbetalningarna fonderas eller direkt betalas ut till pensioner, gör individen uppoffringar i nuet mot att han tillförsäkras pensionsförmåner i framtiden. Relationen mellan dessa uppoffringar i nuet och förmåner i framtiden är relevant vid bedömningen av ATP:s fördelningseffekter.

I Kruse & Ståhlberg [1977] analyseras fördelningseffekterna av ATP. ATP jämförs med ett fördelningsmässigt neutralt försäkringssystem, beräknat enligt aktuariemässiga principer. Ett försäkringssystem där nuvärdet av förväntade förmåner och avgifter är lika stora för varje försäkringstagare sägs vara fördelningsmässigt neutralt och inte ge upphov till några inkomstomfördelningar.

Med utgångspunkt från ATP:s regel-system kan det förväntade värdet av olika pensionsförmåner i ATP för olika inkomstprofiler beräknas och därmed också vilket avgiftsuttag som krävs för fördelningsmässig neutralitet i de olika fallen.

ATP är inte fördelningsmässigt neutralt utan ger upphov till inkomstomfördelningar. Vore systemet neutralt skulle avgiften vara olika för individer med olika arbetsmarknadssituation. Tabell 2 får illustrera detta.

I ett system utan inkomstomfördelningar skall således den årliga ATP-avgiften vara olika stor för individer med olika tid på arbetsmarknaden. Är dis-

konteringsrättan 2 procent skall avgifts-
uttaget vara 15 procent varje år för den
som arbetar i 45 år, medan det skall vara
26 procent varje år för den som börjar
arbeta senare och arbetar i 30 år. Det
betyder att om ATP inte skall ge upphov
till inkomstomfördelningar, måste varje
år 15 procent av den förra individens
(pensionsgrundande) kontantlön hållas
inne i ATP, för att han inte skall vinna
eller förlora på systemet. Om ATP är or-
sak till att hans kontantlön minskar med
mer än 15 procent, förlorar han på sys-
temet och omvänt för den vars kontant-
lön minskar med mindre än 15 procent.
För den som börjar arbeta senare och
arbetar i endast 30 år skall 26 procent av
kontantlönen hållas inne i ATP varje år,
om han varken skall vinna eller förlora
på systemet.

För den som i ett fördelningsmässigt
neutralt system skulle betalat 26 procent
är ATP fördelaktigare än för den som i
ett sådant system skulle betalt 15 procent.
Generellt gäller att ATP missgynnar den
individ som arbetar i många år, jämfört

**”Den del av pensionskostnaderna
som övervältras på framtida genera-
tioner är olika stor för olika lön-
tagare.”**

med den som arbetar i färre år. Det beror
på att 30 inkomstår är nog för att få
full pension, medan avgifter betalas un-
der samtliga inkomstår. Vidare är det så
att ATP gynnar den som har sina pen-
sionsgrundande inkomster ojämnt förde-
lade över tiden, jämfört med den som har
en mera jämn inkomst. Det beror på att
pensionen beräknas på genomsnittsin-
komsten under de 15 bästa inkomståren,
medan avgiften beräknas på genomsnitts-
inkomsten under samtliga inkomstår.
Som ett exempel kan nämnas att i ett
system utan inkomstomfördelningar,

*Tabell 2. ATP-avgiften i ett fördelningsmäs-
sigt neutralt system. Procent av den pen-
sionsgrundande inkomsten.*

Antal år på arbetsmarknaden	Realränta		
	0 %	2 %	4 %
20	41	29	20
25	41	27	19
30	41	26	17
35	35	21	13
40	30	18	10
45	27	15	08

Anm: Jämförelsen görs mellan individer med
lika stora reallöner, vilka antas konstanta över
tiden.

skulle avgiften vara 26 procent (vid en
realränta på två procent) för den som
arbetar i 30 år och har en lika stor real-
inkomst varje år, men vara 31 procent för
den som också arbetar i 30 år men har
en realinkomst som stiger med 2 procent
för varje år.

Detta är de inkomstomfördelningar
ATP ger upphov till inom en generation
av medborgare. Därutöver kan delar av
pensionskostnaderna övervältras på fram-
tida generationer av löntagare, beroende
på hur stor del av sina egna pensions-
kostnader varje generation står för. Men
den del av pensionskostnaderna som
övervältras på framtida generationer är
olika stor för olika löntagare. Många hög-
inkomsttagare med lång utbildningstid
betalar mindre för ett pensionsbelopp på
X kronor, än de gör som arbetar under
så gott som hela sitt yrkesverksamma liv.
De senare betalar därför till en viss del
höginkomsttagarnas pensioner. Dessutom
får kommande generationer betala mer
till inkomsttagare med lång utbildnings-
tid än till dem som arbetar och betalar
i många år. I och med att kvinnorna
fortfarande har en relativt kort arbets-
marknadsperiod jämfört med männen,
faller en förhållandevis stor del av deras
pensionskostnader på följande generatio-
ner.

Fyra konkreta förslag till enkla ändringar i ATP-systemet

Utan att här gå in på någon diskussion om pensionernas storlek kan det förmodas att när avgiftsuttagen måste öka kraftigt, det inte är säkert att vissa lägre inkomstagare längre accepterar att betala mer för sina pensioner än vad många höginkomstagare behöver göra. Det aktualiserar en diskussion om hur ATP-systemet kan ändras för att de ovan beskrivna inkomstomfördelningseffekterna inom en generation skall reduceras. Nedanstående reformförslag löser vissa, men inte alla problem. Inkomstomfördelningarna mellan generationer kvarstår.

”Att slopa ATP-avgiften efter 30 års inbetalningar kan leda till ökad efterfrågan på äldre arbetskraft.”

Ett fullständigt neutralt system är tekniskt komplicerat och ger höga administrationskostnader. Ambitionen behöver därför inte vara att åstadkomma individuellt differentierade premier eller avgifter, utan att genom enkla förändringar i de regler som finns förändra systemet, så att inkomstomfördelningseffekterna blir mindre markanta. Det inträffar om man i högre grad än vad som nu sker, låter både pension och avgiftsinbetalningar baseras på samma inkomster. I det följande ges fyra olika förslag till hur man på ett enkelt sätt kan ändra ATP-systemet, så att det i varje fall inte strider mot den övriga fördelningspolitiken.³ Vart och ett av dessa förslag innebär att inkomstomfördelningseffekterna inom en generation blir mindre.

Förslag 1: Inga ATP-avgifter före 25 års ålder

En åtgärd är att slopa avgiftsinbetalning-

³ En mer utförlig redogörelse finns i Kruse & Ståhlberg [1977].

arna till ATP för alla dem som är under exempelvis 25 år och låta rätt till ATP grundas på förvärvsinkomster intjänade först fr o m 25 års ålder. Då utjämnas i hög grad de inkomstomfördelningseffekter som beror på skillnader i arbetsmarknadsperiodens längd. En sådan åtgärd kan även ha positiva sysselsättningseffekter vad gäller den yngre arbetskraften. Eftersom den bruttolön arbetsgivaren betalar minskar med ATP-avgiften, kommer yngre arbetskraft att vara billigare för företaget än äldre i samma yrkesgrupp, vilket kan leda till ökad efterfrågan på yngre arbetskraft. En sådan åtgärd påverkar inte storleken på pensionsförmåner, såvida man inte har sina bästa inkomster före 25 års ålder. Det har kanske Ingemar Stenmark, Björn Borg och någon mer, men för majoriteten är inte det sannolikt. För att förhindra att individerna genom den föreslagna åtgärden går miste om sitt skydd mot invaliditet och dödsfall före 25-årsåldern, kan man tänka sig ett system där förtids- och familjepensionen under den perioden inte påverkas av åtgärden. Dessa förmåner baseras då på intjänade pensionspoäng utan någon motsvarande avgiftsinbetalning. Avgifterna för hela ATP-kollektivet kan då avvägas så att de även täcker in förväntade pensionsutfall före 25 års ålder.

Förslag 2: ATP-avgifter i högst 30 år

En annan åtgärd som skulle reducera omfördelningseffekterna är att inte betala avgifter i mer än 30 år och därmed inte heller låta någon få pensionspoäng för mer än dessa 30 år. Om pensionen bara beräknas på de 30 första åren, leder det dock till små pensioner för dem som har sina bästa inkomster efter de 30 första. Vill man undvika det kan man i stället för att låta pensionen utgöra 60 procent av den pensionsgrundande inkomsten under de 15 bäst betalda in-

komståren höja procentsatsen till exempelvis 70 procent.

Att slopa ATP-avgiften efter 30 års inbetalningar kan leda till ökad efterfrågan på äldre arbetskraft. Arbetsgivarens bruttolön minskar med ATP-avgiften, vilket gör den äldre arbetskraften mer attraktiv på arbetsmarknaden. Berorande på hur avgiften har övervälrats på löntagarna kan även kontantlönen påverkas.

Förslag 3: Slopa nuvarande 15- och 30-årsregel

Eftersom fördelningseffekterna blir mindre, ju mer man låter pension och avgiftsinbetalningar baseras på samma inkomster, är en annan åtgärd att låta pensionen bestämmas av genomsnittspoängen under samtliga inkomstår i stället för genomsnittspoängen under de 15 bästa inkomståren (den s k 15-årsregeln), samtidigt som man kräver exempelvis 40—45 år för full pension i stället för 30 (den s k 30-årsregeln). Slopas 30-årsregeln gynnas inte längre dem som har kort arbetsmarknadsperiod framför dem med lång arbetsmarknadsperiod och slopas 15-årsregeln gynnas inte dem som har sina pensionsgrundande inkomster ojämnt fördelade över tiden, framför dem som har en någorlunda jämn inkomst. Pensionerna blir lägre förstås, än de nuvarande. Vill man inte det, kan man låta pensionen utgöra ett högre belopp än nuvarande 60 procent av den pensionsgrundande inkomsten.

Förslag 4: Inför ATP-konton

Ett fjärde förslag, vilket skiljer sig från de övriga genom att det är mer flexibelt och ger individen vissa valmöjligheter, är ett system med individuella konton i ATP.⁴ Individen tillåts ta ut intjänade pensionsrätter före pensionsåldern mot en räntekostnad lika med räntesatsen i ATP

och pensionsnivån bestäms av de pensionspoäng man har kvar på kontot. Uttagen kan göras så att man i sista hand tar av de poäng, som intjänats under de 15 bästa inkomståren. Den som arbetat i 45 år kan då ta ut samtliga pensionspoäng intjänade under 15 år, utan att pensionen för den skull blir mindre.

”Generellt gäller att ATP missgynnar den individ som arbetar i många år, jämfört med den som arbetar i färre år.”

Ingen skulle då ha glädje av att ha mer än 30 poängår (eftersom 30 år räcker för att få full pension) kvar på sitt konto, när han går i pension. För att förhindra att någon på grund av brist på information ändå har det, kan överskjutande belopp betalas ut vid pensionsålderns inträde. För att förhindra uppkomsten av sådana situationer, där individen inte har kvar någon ATP när han pensioneras, kan uttagen begränsas till att gälla den del av hans ATP-konto, som överstiger ett visst belopp.

Ett tvångssparande minskar den disponibla inkomsten och kan tänkas försvåra ett effektivt resursutnyttjande för individen. Ett system där man tillåts ta av sina intjänade pensionsrätter före pensionsåldern skulle därför dessutom underlätta för individen i situationer när likviditeten är hårt pressad.

Om pensionsstorleken skall hållas oförändrad, samtidigt som det är tänkt att avgifterna skall betalas i färre år än vad som sker i nuvarande system, måste avgifterna de år de skall betalas förstås vara större för att kompensera för detta. Men sett över hela livslängden innebär det en reell minskning av pensionskostnaderna för dem som arbetar större delen av sitt yrkesverksamma liv, men en

⁴ Se även Rehn [1975].

motsvarande ökning för dem som inte arbetar i lika många år.

En omläggning av systemet till ett mera neutralt system kan, om man så önskar, automatiskt ge lägre pensioner och då också lägre totala kostnader.

Ett mer rättvist system

ATP-systemet är — som vi sett — inte fördelningsmässigt neutralt utan ger upphov till inkomstomfördelningar. De som arbetar i många år är missgynnade i förhållande till dem som arbetar mindre. Det är också fördelaktigt att ha en ojämn inkomst. Båda dessa förhållanden gynnar personer i s k karriäryrken. De har längre utbildning och börjar arbeta senare samt har ofta en mer brant stigande lönekurva.

Vidare är den nuvarande befolkningsutvecklingen sådan, att antalet förvärvsarbetande per pensionär ständigt minskar. Detta kräver att ATP-avgiften måste höjas kraftigt inom den närmaste framtiden,

för att man skall kunna klara utlovade pensionsutbetalningar. Är det i den situationen troligt att vissa lägre inkomsttagare fortfarande accepterar att betala mer för sina pensioner, än vad många höginkomsttagare behöver göra? Jag tror inte det. Därför har jag här gett fyra konkreta förslag till hur ATP-systemet kan reformeras. Det är mycket enkla justeringar, som behövs för att göra ATP till ett i min mening mera rättvist system.

Referenser

- Kruse, A. och Ståhlberg, A-C, [1977], *Effekter av ATP — en samhällsekonomisk studie*, Lund Economic Studies
- Rehn, G, [1975], "Flexitid och flexliv", *Ekonomisk Debatt*, årg 3, nr 1
- Riksförsäkringsverket, Matematisk-statistiska byrån, [1977], *Angående avgiftsuttag för allmän tilläggspension för åren 1980—84*
- Riksförsäkringsverket, Matematisk-statistiska byrån, [1978], "En antalsprognos 1977—2020 avseende ATP-systemet", *Statistisk rapport* 1978: 1