Ref

Pensionssystemets stabilitet

En samhällsekonomisk analys av värdesäkring och långsiktig stabilitet i det svenska pensionssystemet

SOU

1988:57

Ref

Pensionssystemets stabilitet

En samhällsekonomisk analys av värdesäkring och långsiktig stabilitet i det svenska pensionssystemet

SOU

1988:57

Statens offentliga utredningar
1988:57
Socialdepartementet

Pensionssystemets stabilitet

Rapport till Pensionsberedningen, november 1988.

Agneta Kruse
Nationalekonomiska institutionen, Lund

Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1988

ISBN 91-38-10247-1
ISSN 0375-250X

Pensionsberedningen, som är en parlamentariskt sammansatt kommitté i socialdepartementet, har till uppgift att göra en samlad översyn av det allmänna pensionssystemet. Som utgångspunkt för utredningsarbetet gäller att folk- och tilläggspensioneringen skall ligga fast i sina huvudlinjer och att ATP också fortsättningsvis skall vara utformad som ett fördelningssystem med viss fondering samt finansieras genom arbetsgivar- och egenavgifter och genom fondavkastning.

I pensionsberedningen vill vi belysa pensionsfrågorna ur olika aspekter och ta fram ett allsidigt underlag för våra bedömningar. Som ett led i dessa strävanden har vi låtit universitetslektorn Agneta Kruse vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds Universitet redovisa sina synpunkter på pensionssystemet och på samspelet mellan detta och samhällsekonomin, nu och i framtiden. Resultatet av hennes arbete redovisas i föreliggande rapport.

Rapporten är ett självständigt arbete. Ansvaret för den och för de bedömningar den innehåller vilar alltså helt på rapportförfattaren.

Stockholm i november 1988

Sture Korpi
statssekreterare
ordförande i pensionsberedningen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

KAPITEL 1

INLEDNING

1.1. Krissymptom i det svenska pensionssystemet.

Det finns tydliga tecken på att det svenska allmänna pensionssystemet kommer att utsättas för en mycket stark press inom en tämligen snar framtid. Med nuvarande utformning av reglerna kommer avgifterna/skatten för att finansiera pensionsutbetalningarna att behöva höjas kraftigt, eventuellt mycket kraftigt, för att underskott inte skall uppstå.

En illustration till den press det svenska pensionssystemet kommer att utsättas för ges av Riksförsäkringsverkets beräkningar av de framtida pensionsutbetalningarna som andel av lönesumman. Dessa visas i tabell 1.1. Där visas utvecklingen vid tre olika tillväxtalternativ eftersom pensionssystemets utformning gör systemet mycket känsligt för tillväxttakten i ekonomin. Med nuvarande utformning av reglerna kommer den andel av lönesumman, som går åt för att finansiera pensionerna att behöva höjas kraftigt, med mellan 13 och 24 procentenheter vid tillväxttakter som ligger under 2 procent per år i genomsnitt.

Avgiftshöjningar i den omfattning, som blir resultatet med nuvarande system betyder naturligtvis att de yrkesverksammas konsumtionsutrymme krymper, men också ett allmänt ökande skattetryck med ökande snedvridningar och välfärdsförluster som följd. Redan nu är avgiftsinbetalningarna till ATP mindre än pensionsutbetalningarna från systemet och underskottet täcks än så länge av ränteinkomsterna från AP-fonderna. Beräkningar visar, att om avgiften inte höjs kommer vid oförändrade regler AP-fonderna, som vid utgången av år 1987 var c:a 320 miljarder kronor, att vara tömda ett par år efter sekelskiftet vid 1 procents årlig tillväxt och före år 2010 vid 3 procents årlig tillväxt. Det är först vid en årlig tillväxt på omkring 4 procent som fonderna hålls intakta. Om det inte bedöms som troligt, att den framtida tillväxttakten kommer att bli så hög som runt 4 procent per år och om det uppfattas som oacceptabelt att låta kommande generationer ärva en växande skuld, återstår att höja avgifterna eller sänka pensionsförmånerna. Ingen känner den framtida, långsiktiga tillväxttakten, men för att underlätta bedömningen/gissningen av vad som är rimligt eller troligt kan nämnas att den genomsnittliga tillväxttakten under 1900-talet har varit omkring 1,5 procent per år.

Tabell 1.1. Folkpensionsutgifter* och ATP-utgifter som andel av lönesumman.

	Real årlig tillväxt i BNP		
	0%	1%	2%
1995	26,3	23,6	22,4
därav ATP	17,4	15,7	14,9
2015	43,8	33,7	26,4
därav ATP	33,8	26,5	21,0
2035	50,1	36,5	22,5
därav ATP	39,5	30,0	18,2

*) Endast folkpensionsutgifter finansierade genom arbetsgivareavgifter, dvs. c:a 80 procent, är medtagna. Siffrorna underskattar därmed utgifterna för folkpensionerna.

Källa: ATP och dess finansiering i det medel- och långsiktiga perspektivet. RFV anser 1987:9.

De här givna exemplen visar tydligt att det svenska pensionssystemet kommer att möta problem. Huruvida pensionssystemet i fortsättningen skall utgöra en garant för tryggheten på ålderdomen och undvika den kris prognoserna pekar på är därför beroende av i vilken utsträckning vi i tid förmår att reformera systemet.

Dagens pensionssystem i Sverige kan kort beskrivas på följande sätt. Det allmänna pensionssystemet består av två delar: folkpension, som är en grundpension lika för alla, och den allmänna tilläggspensionen, ATP, baserad på inkomstbortfallsprincipen, dock med begränsningar i form av en lägsta och en högsta pensionsgrundande inkomst (det s.k. golvet och taket). Båda dessa system är inflationskyddade genom att de är kopplade till ett basbelopp, som bestäms av prisutvecklingen. Både folkpensionen och ATP innehåller förtidspension, efterlevandeskydd och ålderspension. För dem med låg eller ingen ATP tillkommer pensionstillskott (PTS) och kommunala bostadstillägg (KBT).[1] Folkpensionen är en ren transferering med en fast förmån oberoende av tidigare arbetsmarknadsbeteende och därmed oberoende av gjorda avgiftsinbetalningar. Pensionsförmånerna i ATP är däremot baserade både på antal arbetade år (maximalt 30 år är pensionsgrundande) och på inkomsterna (de 15 år med högst inkomst bestämmer pensionen). Inom ATP finns

därmed en viss men långtifrån fullständig koppling mellan förmåner och avgifter.[2] Den allmänna pensionsåldern är 65 år. Pensionsåldern är dock rörlig genom delpension och förtidspension av arbetsmarknadsskäl (mellan 60 och 64 års ålder) och genom möjligheterna till förtida och uppskjutet uttag av pension (mellan 60 och 70 års ålder).

Folkpensionen är ett renodlat fördelningssystem, dvs. finansieras genom löpande inkomster utan fondering. Även ATP är i princip ett fördelningsystem även om en viss fondering har skett genom att avgiften till en början sattes högre än vad som behövdes för att täcka utbetalningarna. Ett syfte med fonderna var att ersätta det sparandebortfall, som väntades vid införandet av ATP samt att tjäna som en buffert vid tillfälliga variationer i in- och utbetalningar. Vidare angavs som motiv att fonderna skulle medverka till en utbyggnad av produktionsapparaten.

Folkpensionen och ATP finansieras genom arbetsgivaravgifter, 9,45 resp. 10,6 procent av lönesumman år 1988. Dessa avgifter täcker för närvarande inte pensionsutbetalningarna och underskotten täcks via den allmänna statsbudgeten vad gäller folkpensionen och av avkastningen på AP-fonderna vad gäller ATP.

Orsakerna till 'krisen i pensionssystemet' är flera. En är befolkningsutvecklingen, som kommer att leda till en ökande försörjningsbörda, från idag omkring 33 pensionärer på 100 personer i yrkesverksam ålder till omkring 40 år 2025 enligt Statistiska Centralbyråns prognoser. En annan och mer betydelsefull orsak är systemets utformning.

Att krissymptomen huvudsakligen orsakas av pensionssystemets utformning och inte av den förväntade demografiska utvecklingen framgår av en jämförelse mellan uppgifterna i tabell 1.1 och beräkningar utförda av OECD gällande befolkningsutvecklingens effekter på pensionssystemet. OECD beräknar, att i Sverige kommer enbart den demografiska utvecklingen att leda till att pensionsutgifterna som andel av nationalinkomsten först kommer att *sjunka* något fram till sekelskiftet och under det första decenniet av 2000-talet för att därefter stiga med mellan 3 och 5 procentenheter under åren 2020 till 2040.(OECD, 1987)[3]

Det är två komponenter i regelsystemet som gör pensionssystemet mycket känsligt för vilken tillväxttakt vi får i ekonomin. Den ena är den tidseftersläpning, som finns inbyggd i systemet genom att pensionsförmånerna är baserade på tidigare inkomster och den andra är prisindexeringen av förmånerna. Den demografiska utvecklingen antas vara densamma i de olika tillväxtalternativ som visas i tabell 1.1 varför de skillnader, som framkommer helt och hållet beror på skillnader i antagen tillväxttakt. Vi ser för det första att avgifterna kommer att behöva höjas även under den period, som den demografiska utvecklingen enligt OECD skulle medge sänkningar. För det andra framgår, att vid låg tillväxttakt kommer avgifterna att behöva höjas betydligt mer än vad som motiveras av befolkningsförändringen. Vid 2 procents tillväxt kan

visserligen avgiften hållas konstant, men detta beror på att vid denna tillväxttakt kommer en stor del av pensionärerna att ha pensioner, som begränsas av taket i ATP-systemet. För dessa upphör ATP att fungera enligt inkomstbortfallsprincipen och i stället fungera som en förstärkt folkpension.

1.2. Principiella synpunkter på pensionssystem.

Det är ett faktum att människors arbetsförmåga avtar och ofta upphör helt mot slutet av livet. Behovet av varor och tjänster upphör emellertid inte. Det finns naturligtvis flera sätt att ordna fördelningen av inkomster och konsumtion över livet och försörjningen under ålderdomen. En lösning i form av försäkringar i stället för enskilt sparande har klara fördelar. En försäkring gör att osäkerheten om hur många år man behöver spara till försvinner och 'de stora talens lag' gör att den erforderliga bufferten blir mindre. Pensionsförsäkringar kan vara såväl privata som offentliga, de kan vara frivilliga eller obligatoriska samt organiserade som fördelningssystem eller som premiereservsystem.

I den ekonomiska litteraturen anförs flera skäl mot privata lösningar och för ett statligt engagemang på detta område. Där visas, att enbart marknader med frivilliga, privata försäkringar inte ger en optimal lösning. De orsaker som nämns är att s.k. marknadsmisslyckanden uppstår p.g.a administrativa stordriftsfördelar, snedrekrytering, och 'free riders', dvs. gratispassagerare. (Se t.ex. Atkinson (1987), Diamond (1977)). Snedrekrytering vid en marknadslösning uppstår därför att en fullständig differentiering av premierna efter individuella risker innehåller sådana informationsproblem att man får avstå från en sådan premiesättning och i stället utifrån en bedömning av genomsnittliga risker sätta en genomsnittspremie. Lågriskfall uppfattar då premien som för hög och väljer att inte köpa försäkringen varpå genomsnittsrisken stiger, ännu fler väljer att stå utanför, osv. Detta leder till att fördelarna med 'de stora talens lag' inte kan utnyttjas. 'Free riding' kan inträffa i ett frivilligt system om en del väljer att stå utanför försäkringen i förlitan på att övriga medlemmar i samhället tar hand om individen i händelse av arbetsoförmåga.

Dessa anges som skäl för statliga pensionsförsäkringar. Mot sådana kan anföras s.k. politiska misslyckanden, som är den offentliga sektorns motsvarighet till s.k. marknadsmisslyckanden. Med 'politiska misslyckanden' menas effektivitetsförluster orsakade av den offentliga sektorns funktionssätt inkl. den politiska beslutsmekanismen. Omfattningen av dessa politiska misslyckanden påverkas av hur pensionssystemet utformas. Teoretiskt kan systemet utformas i enlighet med individernas preferenser och så, att förväntade avgiftsinbetalningar är lika stora som förväntade förmåner. I detta idealiserade fall uppstår inte effektivitetsförluster. En utformning, som inte uppfyller

dessa villkor medför att individerna kommer att ändra sitt beteende med avseende på sparande och arbetsutbud med åtföljande effektivitetsförluster. Ett frivilligt system måste naturligtvis uppfylla ovanstående villkor, men i den ekonomiska litteraturen anges bl.a. människors 'närsynthet', s.k. myopia, dvs. en tendens att vid unga år underskatta sina behov på ålderdomen, som ett skäl till varför pensionsförsäkringar, åtminstone vad gäller en grundtrygghet eller en minimistandard, inte bör vara frivilliga. Till politiska misslyckanden räknas också problemet med att erhålla konsistenta och stabila resultat vid omröstningar med beslut enligt majoritetsregeln.[4)]

Vad gäller valet mellan ett fördelningssystem och ett premiereservsystem kännetecknas ett fördelningssystem under vissa förutsättningar av, att med ett sådant kan konsumtionsmöjligheterna öka för några utan att de minskar för andra. (Se Samuelson (1975)). Med ett premiereservsystem måste fonder byggas upp innan några förmåner kan betalas ut, medan ett fördelningssystem kan börja betala ut förmåner omedelbart eftersom ett sådant system kännetecknas av att inget fonderas utan avgiftsinbetalningarna ett år används till samma års pensionsutbetalningar. I de fördelningssystem, som införts i de industrialiserade västländerna under efterkrigstiden har vinsterna tillfallit den s.k. initialgenerationen, dvs. den generation, som införde systemet och som då var relativt nära pensionsåldern. För denna generation gäller att de betalar in lite i avgifter jämfört med deras förväntade pensionsförmåner. En förutsättning för att ett fördelningssystem verkligen ska ge ökade konsumtionsmöjlighetern till några utan att minska dem för andra är att vi har ett långsiktigt stabilt system, så att systemet inte upphör abrupt. I ett sådant läge fås en s.k. terminalgeneration, dvs. en generation som enbart betalar avgifter utan att erhålla några pensionsförmåner.

Det finns alltså ett antal välfärdsteoretiska och effektivitetsmässiga skäl till att organisera pensionssystem som obligatoriska försäkringar i offentlig regi enligt fördelningsprincipen. Dessa slutsatser är uppenbart allmänt hållna och ger inte mycket vägledning vid val av utformning och omfattning av systemet. I denna rapport analyseras dessa frågor.

1.3. Rapportens uppläggning.

Syftet med denna rapport är att belysa de problem, som det svenska pensionssystemet kommer att ställas inför, såväl de som orsakas av den demografiska utvecklingen som de som orsakas av utformningen av systemet. Framförallt kommer långsiktiga stabilitetsproblem att analyseras liksom den ömsesidiga påverkan som ekonomin och pensionssystemet har på varandra. Rapporten avgränsas till att gälla det offentliga, obligatoriska pensionssystemet, dock i några fall utökad till att omfatta även

de avtalsreglerade tjänstepensionerna. Genom analysen framgår vad som orsakar problemen. Den ger därmed ett underlag till en diskussion om reformer.

Av direktiven till Pensionsberedningen, som tillsattes år 1984, framgår att regeringen är väl medveten om att det allmänna pensionssystemet med dess nuvarande utformning kommer att möta problem. Följande punkter i direktiven till beredningen har varit utgångspunkt för denna rapport:

"En utgångspunkt för utredningsarbetet bör vara att folk- och tilläggspensioneringen ligger fast i sina huvudlinjer. Översynen bör bl.a. omfatta följande frågor.

Det nuvarande systemet för värdesäkring av pensioner skall analyseras. För- och nackdelar med olika metoder för värdesäkring skall undersökas.

Reglerna för intjänande av ATP - som innebär att pensionen beräknas på de 15 bästa inkomståren och att det fordras 30 år för full pension - bör utvärderas och konsekvenserna av en ändring övervägas." (citat sid 1)

"Av vikt är att den metod för värdesäkring av pensionerna som används kan tillämpas under skiftande konjunkturförhållanden och löneutveckling" (citat sid 11)

"...finns vid sidan av den allmänna pensioneringen olika former av avtalspensioner som ersätter eller kompletterar folk- och tilläggspensionerna. Det går enlig min mening inte att bedöma den allmänna pensioneringens utveckling utan att man också beaktar avtalspensionerna. Kommitten bör göra en analys av detta." (citat sid 11)

"...för att uppnå balans i den svenska ekonomin är det nödvändigt att målmedvetet inrikta ansträngningarna på att öka sparandets andel i ekonomin för att möjliggöra en ökad investeringskvot. Först härigenom kan en stabil grund skapas för en ekonomisk tillväxt. Det är vidare nödvändigt att pris- och löneökningarna dämpas kraftigt och att statens budgetunderskott reduceras. Därmed ges förutsättningar för att åter uppnå full sysselsättning. En sådan utveckling skulle också ha stor betydelse för finansieringen av pensionssystemen. Klarar vi å andra sidan inte av att uppnå en stark och stabil tillväxt kan det komma att innebära allvarliga påfrestningar för de sociala trygghetssystemen." (citat sid 9)

I Sverige är huvudparten av pensionsförsäkringarna offentliga, obligatoriska fördelningssystem med en viss fonduppbyggnad. Försäkringar som är utformade enligt fördelningsprincipen bygger på något som kan kallas för ett implicit socialt kontrakt mellan generationer: dagens yrkesverksamma avstår en del av sitt konsumtionsutrymme till pensionärerna mot ett löfte/en förhoppning om att kommande generationer ska göra detsamma. Av detta följer att ett övergripande villkor för alla former av värdesäkring är, att systemet är stabilt, dvs. utformat så att kommande generationer är villiga att acceptera 'kontraktet'.[5] Ett villkor för stabilitet är därför att systemet period efter period ger en konsumtionsfördelning mellan yrkesverksamma och pensionärer som uppfattas som rimlig och rättvis. Ytterligare ett villkor för stabilitet är att pensionssystemets utformning inte äventyrar ekonomins funktionsduglighet genom snedvridande effekter på sparande och arbetsutbud.

Vad gäller det första stabilitetsvillkoret är det två faktorer, som inom pensionssystemets ram bestämmer fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer. Dessa är vilken nivå som väljes på avgifter/pensionsförmåner och hur pensionsförmånerna värdesäkras.

Värdesäkring av pensionerna har behandlats i samtliga pensionsutredningar, både före och efter ATP's införande. Frågan har gällt om det är möjligt att värdesäkra pensioner och hur detta i så fall kan ske. Med nuvarande utformning är pensionerna 'värdesäkrade' genom sin anknytning till basbeloppet, dvs. de är inflationsskyddade. Genom att de också är baserade på inkomstbortfallsprincipen betyder detta att pensionärerna tillförsäkras en viss standard i relation till sin standard under den yrkesverksamma tiden. *De tillförsäkras dock inte någon bestämd standard relativt de samtida yrkesverksamma.*

Den tidseftersläpning som finns vid bestämmandet av pensionsförmånerna genom att dessa är baserade på inkomstbortfallsprincipen samt att de är inflationsskyddade kan leda till spänningar mellan yrkesverksamma och pensionärer. Vid sjunkande tillväxt tar ATP-pensionerna en växande andel av konsumtionsutrymmet i anspråk, vid en ökande tillväxt tar de en minskande andel. *Konsumtionsfördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer varierar således med tillväxttakten.* Likaså kommer konsumtionsutrymmet att vara olika stort för olika åldersgrupper inom pensionärskollektivet. Detta visas i kapitel 2, där även de problem som är förknippade med denna utformning diskuteras. I samband med detta behandlas hur olika utformningar av värdesäkring påverkar fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer. Värdesäkring analyseras under olika förutsättningar om den ekonomiska och demografiska utvecklingen.

Slutsatsen av analysen i kapitel 2 är att en övergång från dagens system med fastställda pensionsförmåner till ett system med en fastställd avgiftssats har fördelaktiga stabilitetsegenskaper. Med en sådan utformning blir tillväxttakten värdesäkrare, dvs. vi får en standardindexering i stället för en prisindexering av förmånerna. Ovan påpekades att det krävs en hög årlig tillväxttakt för att det svenska pensionssystemet ska undgå en kris. Om det inte bedöms som troligt, att den framtida tillväxttakten kommer att bli så hög som 3 - 4 procent per år och om det uppfattas som oacceptabelt att låta kommande generationer ärva en växande skuld, återstår att höja avgifterna, sänka pensionsförmånerna eller genomföra en kombination av dessa åtgärder. Kapitel 3 ger ett underlag för en bedömning av dessa åtgärder. Här analyseras nivån på avgifter och pensionsförmåner med hjälp av en livscykelmodell. Förutom att fördela ett års produktionsresultat och tillgängliga konsumtionsutrymme mellan yrkesverksamma och pensionärer fungerar pensionssystem också som en metod att fördela en individs inkomster och konsumtion över olika perioder av livet. Olika antaganden om önskad

fördelning över livet leder till olika önskad nivå på avgifter och pensionsförmåner. Dessa jämförs med fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer under perioden 1970 - 1985 samt med prognosticerad fördelning fram till år 2025 vid nuvarande regler.

Kapitel 2 och 3 behandlar fördelningen av ett givet konsumtionsutrymme mellan yrkesverksamma och pensionärer samt hur pensionssystemet kan utformas så att det första stabilitetsvillkoret uppfylls. Pensionssystemets utformning kan emellertid också påverka storleken på det konsumtionsutrymme, som finns att fördela. Om pensionssystemet har effekter på kapitalbildning och arbetsutbud påverkas tillväxttakten, som i sin tur bestämmer fördelningen mellan generationer. En generation, som under sin yrkesverksamma tid ser att en oförmånlig utformning av systemet eller en oförmånlig ekonomisk utveckling kommer att ge dem dålig utdelning på gjorda inbetalningar relativt vad tidigare generationer erhöll har incitament att 'säga upp' eller försöka omförhandla innehållet i det sociala 'kontraktet'. En sådan situation är liktydig med instabilitet.

Detta andra villkor för stabilitet, att ekonomins funktionsduglighet inte äventyras analyseras i kapitel 4 och 5. Det finns tecken, som tyder på att det nuvarande regelsystemet ger negativa effekter på både sparande och arbetsutbud, vilket föranleder en diskussion om ändringar av reglerna för att minska dessa kostnader.

Kapitel 6 slutligen, innehåller en sammanfattning och slutsatser samt en diskussion om hur systemet kan ändras för att ett långsiktigt stabilt pensionssystem ska kunna skapas.

KAPITEL 2.

VÄRDESÄKRING I PENSIONSSYSTEM.

2.1. Inledning.

Syftet med pensionssystem är att utjämna människors konsumtionsmöjligheter mellan olika perioder av livet, från yrkesverksamma år då inkomsterna är höga till ålderdomen då inkomsterna är lägre och eventuellt obefintliga. Det finns vissa fördelar med att organisera sparandet till ålderdomen i form av försäkring, bl.a. elimineras osäkerheten kring hur många år man ska spara till och den erforderliga 'bufferten' kan minskas genom att 'de stora talens lag' utnyttjas.

Pensionsförsäkringar kan ordnas som ett premiereservsystem, som ett fördelningssystem eller som ett mellanting av dessa. Ett *premiereservsystem* kännetecknas av att inbetalningarna fonderas och pensionsutbetalningarna bestäms av fonderade medel och avkastningen på dessa. Ett *renodlat fördelningssystem* kännetecknas av att ett års pensionsinbetalningar, bestämda som en viss andel av lönesumman, används till samma års pensionsutbetalningar. Pensionsrättigheterna är därmed inte baserade på fonderade medel, utan på något som kan uppfattas som implicita, långsiktiga sociala kontrakt mellan generationer: dagens yrkesverksamma avstår en del av sitt konsumtionsutrymme till pensionärerna mot ett löfte/en förhoppning om att kommande generationer ska göra detsamma. En förutsättning för att denna förhoppning ska infrias och kommande generationer acceptera 'kontraktet' är att systemet ger en konsumtionsfördelning mellan yrkesverksamma och pensionärer som uppfattas som rimlig och rättvis. Konsumtionsfördelningen bestäms helt av vilken avgiftssats eller pensionsnivå som fastställs, förutsatt att pensionssystemet svarar för alla överföringar mellan yrkesverksamma och pensionärer.

Ett pensionssystem fördelar ett visst års produktionsresultat eller konsumtionsutrymme mellan yrkesverksamma och pensionärer. Hur denna fördelning ser ut beror på systemets utformning. Ur individens perspektiv fördelar pensionssystemet konsumtionen över olika perioder av livet. Oavsett system kan individernas inbetalningar ses som ett sparande i försäkringsmässig form under en period av livet till en annan period. Ur individens synvinkel betyder ett värdesäkert

system att dessa inbetalningar ger en viss förväntad pensionsnivå. (Observera att detta är en annan definition än den som används i ATP. Jämför not 1, kapitel 1) Villkor för värdesäkring kan undersökas genom att vid givna avgiftsinbetalningar, t.ex. en bestämd andel av inkomsten varje år, fastställa pensionsförmånerna under olika antaganden om pensionssystemets utformning och om den ekonomiska och demografiska utvecklingen.[1)]

I ett premiereservsystem bestäms värdesäkringen eller relationen mellan förväntade inbetalningar och förväntade pensionsförmåner av räntan på fondmedlen. På längre sikt kan denna antas vara lika med marknadsräntan.[2)]

I ett fördelningssystem är denna relation något mer komplicerad att fastställa. I ett renodlat fördelningssystem gäller att inbetalningarna ett år ska vara lika med utbetalningarna samma år, dvs.:

(1) avgiftssats · lönesumma = pensionsutbetalningar

Lönesumman bestäms av hur många som arbetar och av genomsnittslönen, medan pensionsutbetalningarna bestäms av antalet pensionärer samt av den genomsnittliga pensionen:

(2) avgiftssats · genomsnittslön · antal yrkesverksamma =
= genomsnittspension · antal pensionärer

Om löner, arbetsutbud och befolkningssammansättning bestäms utanför pensionssystemet visar denna formulering att det är två faktorer man kan laborera med vid pensionssystemets utformning: avgiftssats och pensionsnivå. Då endera av dessa är bestämd, bestäms den andra av de övriga faktorernas utveckling. I denna studie kommer det att visas, att en fast avgiftssats har fördelaktiga stabilitetsegenskaper jämfört med en bestämd pensionsnivå. Låt oss därför anta, att avgiftssatsen är bestämd och satt lika med q^o. Genom att skriva om uttrycket 2 till

(2') genomsnittspension =
= q^o · genomsnittslön · (yrkesverksamma/pensionärer)

framgår att sedan avgiftssatsen väl är fastställd bestäms den genomsnittliga pensionsnivån för det första av relationen mellan antalet personer med avgiftsgrundande inkomst och antalet pensionärer. Befolkningsutveckling och sysselsättningsutveckling är därmed avgörande faktorer. För det andra bestäms den genomsnittliga pensionsnivån

även av utvecklingen av lönerna, dvs. av produktivitetsutvecklingen. Sysselsättningsutvecklingen och produktivitetsutvecklingen bestämmer tillväxttakten i en ekonomi. Slutsatsen är att i ett renodlat fördelningssystem bestäms pensionsnivån av tillväxttakten i ekonomin samt av kvoten mellan yrkesverksamma och pensionärer. Vid en oförändrad demografisk struktur är det enbart tillväxttakten, som bestämmer den genomsnittliga pensionsnivån.[3)] Denna slutsats gäller för pensionärskollektivet som grupp. För att tillväxttakten ska utgöra värdesäkrare för en enskild individ, dvs. att individens förväntade pensionsnivå bestäms av individens inbetalningar, uppskrivna med tillväxttakten, krävs att systemet är utformat så att det finns en fullständig koppling mellan förväntade inbetalningar och förväntade förmåner.

Slutsatsen är, att värdesäkringen eller avkastningen bestäms av räntan i ett premiereservsystem och av tillväxttakten i ett fördelningssystem. Då ekonomin befinner sig i jämvikt är ränta och tillväxttakt lika och de båda systemen ger samma värdesäkring. Eftersom ekonomin sällan eller aldrig befinner sig i jämvikt kommer systemen i praktiken att ge olika avkastning. Om räntan är högre än tillväxttakten ger ett premiereservsystem en högre avkastning än ett fördelningssystem och omvänt under de perioder tillväxttakten är högre än räntan. Det förtjänar att påpekas, att det inte är troligt att vare sig ränta eller tillväxttakt är oberoende av vilket pensionssystem, som väljes eller dess utformning. Detta diskuteras vidare i kapitel 4 och 5.

Eftersom det allmänna svenska pensionssystemet i huvudsak är ett fördelningssystem behandlar den fortsatta framställningen i detta kapitel värdesäkring i fördelningssystem. I avsnitt 2.2 visas att varje individ i ett fullt utbyggt, renodlat fördelningssystem får en utveckling av pensionsnivån som följer tillväxttakten om befolkningssammansättningen är konstant och om kopplingen mellan avgifter och förmåner är fullständig. Där behandlas också de problem, som uppstår då det som i ATP-systemet införs en tidseftersläpning vid bestämmandet av pensionsförmånerna. Därefter släpper vi antagandet om en konstant befolkningssammansättning och undersöker demografiska förändringars betydelse för värdesäkring. Exemplen i detta avsnitt är medvetet enkelt valda för att på ett tydligt sätt illustrera ett fördelningssystems funktionssätt. Avsnitt 2.3 behandlar innebörden av värdesäkring i pensionssystem. Beräkningar av den faktiska konsumtionsfördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer från år 1970 och fram till mitten av 1980-talet finns i kapitel 3, liksom prognoser för den framtida fördelningen vid nuvarande regelsystem.

2.2. *Tillväxttakten som värdesäkrare i ett fördelningssystem.*

Resultatet, att i ett renodlat fördelningssystem fås automatiskt en värdesäkring lika med tillväxttakten vid en konstant befolkningssammansättning, kan illustreras med några enkla exempel. För att lyfta fram tillväxttaktens betydelse som värdesäkrare i ett renodlat fördelningssystem antas inte bara en konstant befolkningssammansättning utan även en konstant fördelning mellan antal yrkesverksamma år och antal år som pensionär.

Låt oss anta ett samhälle där det i varje period lever fyra generationer/åldersgrupper vuxna med lika många individer i varje grupp. Varje generation lever i 4 perioder (om t.ex. 15 år), 3 perioder som yrkesverksamma och 1 period som pensionär. I varje period kommer en ny generation in i systemet och en generation dör, vilket ger en konstant befolkningssammansättning. Generationerna/åldersgrupperna betecknas med A, B osv., där A är äldst.

Exempel 1. Antag en inkomst per yrkesverksam = 100, en avgiftssats på 20 procent och en tillväxttakt på 0 procent. Pensionssystemet är ett renodlat fördelningssystem, dvs. summa avgiftsinbetalningar används till pensionsutbetalningarna samma år.

	Period 1				Period 2		
	inkomst	avgift	nettoinkomst		inkomst	avgift	nettoinkomst
D	100	20	80	E			
C	100	20	80	D	samma som i period 1		
B	100	20	80	C			
A	(3 x 20) =		60	B			

Om pensionssystemet införs i period 1 är D den första generation, som är med i systemet ända från sitt arbetsmarknadsinträde, dvs. utgör den första generationen i systemets fullfunktionsstadium. Generation D betalar 20 i avgift under perioderna 1 till 3 och erhåller 60 i pension under period 4. Värdesäkringen, dvs. relationen mellan inbetalningar och pensionsförmåner fås genom

$$20(1+r)^3 + 20(1+r)^2 + 20(1+r)^1 = 60$$

Vi löser ut r (= räntan, avkastningen), som blir 0, dvs. lika med tillväxttakten. Pensionären erhåller 75 procent av en yrkesverksams nettoinkomst liksom av sin egen

nettoinkomst som yrkesverksam. Denna konsumtionsfördelning mellan pensionärer och yrkesverksamma upprepas period efter period.

För att befästa resultatet, att i ett renodlat fördelningssystem värdesäkras pensionsförmånerna genom tillväxttakten, visas ytterligare två exempel, ett med positiv och ett med negativ tillväxttakt.

Exempel 2. Samma antaganden som i exempel 1, men med en tillväxttakt på 100 procent.

	Period 1				Period 2		
	inkomst	avgift	nettoinkomst		inkomst	avgift	nettoinkomst
D	100	20	80	E	200	40	160
C	100	20	80	D	200	40	160
B	100	20	80	C	200	40	160
A	(3 x 20) =		60	B	(3 x 40) =		120

Pensionärens andel av en yrkesverksams nettoinkomst	75%	75%
sin egen nettoinkomst som yrkesverksam	75%	150% (dvs en ökning med 100% = tillväxttakten)

Generation D betalar 20 i avgifter under period 1, 40 under period 2, 80 under period 3 och får 480 i pension i period 4. Värdesäkringen fås som ovan genom

$$20(1+r)^3 + 40(1+r)^2 + 80(1+r)^1 = 480$$

vilket ger r = 100 procent = tillväxttakten.

Exempel 3. Samma antaganden som i exempel 1, men med en tillväxttakt på -50 procent.

	Period 1				Period 2		
	inkomst	avgift	nettoinkomst		inkomst	avgift	nettoinkomst
D	100	20	80	E	50	10	40
C	100	20	80	D	50	10	40
B	100	20	80	C	50	10	40
A		(3 x20) =	60	B		(3 x 10) =	30

Pensionärens andel av en yrkesverksams nettoinkomst	75%	75%
sin egen netto-inkomst som yrkes-verksam	75%	37,5% (dvs. en minskning med 50% =tillväxttakten)

Generation D betalar i avgifter 20 i period 1, 10 i period 2, 5 i period 3 och får 7,5 i pension i period 4. Värdesäkringen fås genom

$$20(1+r)^3 + 10(1+r)^2 + 5(1+r)^1 = 7{,}5$$

vilket ger r = -50 procent = tillväxttakten.

Genom dessa exempel framkommer en viktig egenskap hos ett renodlat fördelningssystem, nämligen att fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer är konstant. I exempel 2 är nettoinkomsten för en yrkesverksam i period 4 640. Pensionären erhåller 480, vilket är 75 procent av den yrkesverksammes nettoinkomst. I exempel 3 är nettoinkomsten för en yrkesverksam 10 i period 4. Pensionären erhåller 7,5 i pension, vilket är 75 procent av den yrkesverksammes nettoinkomst. I dessa exempel har vi valt en fastställd avgiftssats. Lägg märke till att resultatet blivit detsamma om pensionsnivån i stället hade fastställts som en andel av *de samtida yrkesverksammas inkomst.* Slutsatsen är, att då man väl fastställt en nivå på avgifter/pensionsförmåner som en andel av lönesumman är fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer bestämd och denna fördelning kommer att bibehållas period efter period oberoende av den ekonomiska utvecklingen.

Observera, att det inte finns något i denna utformning, där pensionsförmånerna värdesäkras genom tillväxttakten, som hindrar att pensionerna bestäms enligt inkomstbortfallsprincipen. De värden på inkomster, avgifter och pensioner, som anges i exemplen kan uppfattas som genomsnittsvärden för de personer, som ingår i en generation/ åldersgrupp. En enskild individ i gruppen kan ha högre/lägre inkomst än genomsnittet, högre/lägre avgiftsinbetalningar och vid en strikt tillämpning av inkomstbortfallsprincipen då också erhålla en högre/lägre pension. För gruppen som helhet gäller dock att utvecklingen av pensionsförmånerna följer tillväxttakten. Det finns heller ingenting som hindrar att pensionssystemet utformas så att omfördelningar sker mellan individerna inom en generation/åldersgrupp.

En utformning av ett fördelningssystem så att pensionsförmånerna följer tillväxttakten betyder således att konsumtionsfördelningen mellan grupperna är konstant. Det betyder också, att pensionärer och yrkesverksamma delar frukterna av goda år och bördorna under dåliga år. I det svenska pensionssystemet följer emellertid inte pensionsförmånerna tillväxttakten. De följer i stället prisutvecklingen. Till detta kommer tidseftersläpningen i ATP-systemet genom att förmånerna där bestäms av pensionärens inkomster under hans eller hennes yrkesverksamma tid utan att dessa intjänade pensionsrätter är relaterade till inkomstutvecklingen under de år pensionerna betalas ut. Med en sådan utformning kommer konsumtionsfördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer att variera med tillväxttakten.

Detta kan illustreras genom att ändra exempel 2 (100 procents real tillväxt) och exempel 3 (-50 procents real tillväxt) till att låta pensionsförmånerna vara realt oförändrade och beroende av pensionärens inkomst under den yrkesverksamma tiden.

Antag att pensionsnivån fastställs till 75 procent av individens nettoinkomst föregående period. Vid en real tillväxttakt på 100 procent kommer B att i period 2 få en pension på 60. Om avgiftssatsen behålls oförändrad är en yrkesverksams nettoinkomst 160 och pensionären erhåller 37,5 procent av denna i pension. Vi får ett överskott i systemet på 60. Alternativt kan avgiften sänkas till 10 procent. En yrkesverksams nettoinkomst är då 180 och pensionären standard är 33,3 procent av en yrkesverksams standard.

Även vid en tillväxttakt på -50 procent får B en pension på 60 i period 2. Om avgiftssatsen behålles oförändrad är en yrkesverksams nettoinkomst i denna period 40 och pensionären erhåller 150 procent av denna. Vi får ett underskott i systemet på 30. För att undvika ett underskott måste avgiften höjas till 40 procent. En yrkesverksam nettoinkomst är då 30 och pensionärens standard är 200 procent av en yrkesverksams standard.

Vi ser att vid positiv tillväxt förskjuts fördelningen till pensionärernas nackdel och omvänt vid negativ tillväxt. Vid en ekonomisk utveckling med varierande tillväxttakt varierar också fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer. Svängningarna i konsumtionsfördelningen beror inte på politiskt fattade beslut utan på den ekonomiska utvecklingen. Denna effekt undvikes om avgiftssatsen bestäms, i stället för som nu en i reala termer absolut pensionsnivå. Pensionsförmånerna värdesäkras då i form av standardsäkring i relation till de samtida yrkesverksammas inkomstutveckling.

2.2.1. Effekter av förändringar, som innebär förskjutningar i kvoten yrkesverksamma/pensionärer.

I ett fördelningssystem har således en fastställd avgiftssats fördelaktiga stabilitetsegenskaper. I ett sådant system gäller att om avgifterna är en konstant andel av inkomsterna och avgiftsinbetalningarna används till pensionsutbetalningar samma år följer pensionsförmånerna tillväxttakten. Fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer blir konstant. En förutsättning för att en individ ska få en utveckling av pensionsnivån som följer tillväxttakten är att kvoten mellan yrkesverksamma och pensionärer är konstant. Fås förskjutningar mellan grupperna och systemet bibehålles oförändrat är fördelningen mellan grupperna fortfarande konstant. Fördelningen per individ blir emellertid inte längre konstant. Ökar antalet pensionärer i relation till de yrkesverksamma och en given pensionsnivå per pensionär behålls måste avgifterna höjas. I annat fall uppstår en skuld. Detta betyder emellertid att de yrkesverksammas relativa andel av konsumtionsutrymmet minskar. Vid demografiska förändringar kräver en konstant per-capitafördelning av konsumtionsutrymmet en kombination av sänkt pensionsnivå och höjd avgift.

Kvoten mellan yrkesverksamma och pensionärer bestäms delvis av befolkningsutvecklingen, men den bestäms också av fördelningen mellan antal yrkesverksamma år och antal år som pensionär. Förändringar i denna relation, t.ex. som en följd av ändrad förväntad livslängd betyder att avgiften måste ändras vid given pensionsnivå och att pensionsnivån måste ändras vid given avgiftsnivå för att en skuld eller ett överskott inte ska uppstå i systemet. Förändringar i kvoten kan också orsakas av politiska och individuella beslut om antal år på arbetsmarknaden och antal arbetade timmar. Utbildningsreformer påverkar åldern vid arbetsmarknadsinträde och därigenom kvoten, liksom beslut om pensionsålder.

Antag att ersättningskvoten, dvs. pensionsförmåner i relation till en yrkesverksams inkomst, är bestämd till 0,6, vilket ger pensionären 75 procent av en yrkesverksams nettoinkomst. Om kvoten mellan yrkesverksamma och pensionärer är 3 som i exemplen i avsnitt 2.1, blir avgiften = 20 procent. Sjunker kvoten till 2,5, så att det finns färre yrkesverksamma per pensionär måste avgiften höjas till 24 procent vid samma ersättningsnivå. Vid givna inkomster betyder det att konsumtionsutrymmet per capita har minskat för de yrkesverksamma, medan det hålls oförändrat för pensionärerna.

Låt oss se på några exempel på vad olika pensionärskvoter betyder för ersättningskvot respektive avgiftssats. Observera, att om man låter avgiften variera, varierar de yrkesverksammas konsumtionsutrymme. Låser man avgiften, varierar i stället pensionärernas konsumtionsutrymme.

Tabell 2.1. Avgiftssats och ersättningskvot vid olika pensionärskvot. Fall 1, med tre yrkesverksamma per pensionär svarar mot det exempel, som används i avsnitt 2.1 och används här som referensalternativ.

	Avgiften vid en ersättnings-kvot = 0,6	Ersättnings-kvoten vid en avgift = 0,2
1. 45 yrkesverksamma år, 15 år som pensionär	0,2	0,6
2. Sänkt pensionsålder med 5 år, allt annat lika.	0,3	0,4
3. Arbetsmarknadsinträde vid 25 års ålder, allt annat lika.	0,23	0,53
4. Sänkt arbetstid med 25%, allt annat lika.	0,27	0,45
5. Höjd pensionsålder med 2 år, allt annat lika	0,17	0,72
6. Höjd pensionsålder med 2 år och sänkt arbetstid med 25%, allt annat lika.	0,22	0,54
7. Ökad medellivslängd med 5 år, allt annat lika.	0,27	0,45

Vi ser, att om pensionsåldern skulle sänkas med 5 år, allt annat oförändrat, måste avgiften höjas till 30 procent för att ersättningskvoten ska kunna bibehållas. Fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer ändras så att pensionärerna i genomsnitt erhåller 86 procent av en yrkesverksams nettoinkomst i stället för 75 procent. Om man väljer att bibehålla de yrkesverksammas konsumtionsutrymme måste pensionerna sänkas till en ersättningskvot på 40 procent. En höjd pensionsålder med 2 år tillåter en avgiftssänkning med 3 procentenheter eller en höjning av ersättningskvoten med 12 procentenheter. Vi ser också, att en minskning av arbetstiden utgör en stor påfrestning på pensionssystemets ekonomi liksom en ökad medellivslängd.

2.3. Innebörd av värdesäkring. Dess betydelse för stabilitet.

Pensionsförsäkringar i form av ett fördelningssystem är långsiktiga sociala kontrakt. För att vara funktionella måste de löpa över flera generationer. Ett övergripande villkor för värdesäkring är därför att systemet är utformat så att kommande generationer är villiga att acceptera kontraktet, dvs. så att systemet är stabilt. Ingen generation ska riskera att kontraktet sägs upp eller ändras på ett genomgripande sätt. Inträffar detta fås en s.k. terminalgeneration, som betalar avgifter till sina samtida pensionärer utan att få några pensioner av den kommande aktiva generationen. Utformningen av värdesäkring på 'lägre nivå', som inflationsskydd eller standardsäkring, måste underordnas detta övergripande villkor för stabilitet.

Ett fördelningssystem kan alltid ändras om ett sådant förslag vinner politisk majoritet. Det kan vara lätt att få majoritet för en utformning av pensionssystemet som ger större förmåner än avgifter åt samtliga då röstberättigade. Det innebär emellertid att man lämnar en kollektiv skuld i arv till ännu inte röstberättigade eller födda personer. Dock kommer även dessa att nå röstmyndig ålder och eventuellt nå en majoritet för att inte acceptera skulden och förändra kontraktets innehåll. Sådana möjligheter skapar osäkerhet och instabilitet. För långsiktig stabilitet bör därför pensionssystemet vara utformat så att en generations förväntade inbetalningar är lika med dess förväntade förmåner (vid en diskonteringsfaktor lika med tillväxttakten). Detta utesluter inte omfördelningar inom en generation eller åldersgrupp.

Låt oss först pröva en definition av ett värdesäkert system som ett system, där individens förväntade pensioner i reala termer är lika stora som gjorda inbetalningar. Nyckelord i denna definition är 'reala termer'. Ska man med detta förstå en avkastning, som precis täcker en eventuell inflation så att köpkraften av 1 krona som

försäkringstagaren avstår från under de aktiva åren precis motsvarar köpkraften av 1 krona som pensionär?

En sådan definition på ett värdesäkert system är alltför snäv. Skälet är att individerna kräver en realt positiv ersättning för uppskjuten konsumtion samt att uppskjuten konsumtion är ett sparande, som kan leda till ett större produktionsresultat, vilket i sin tur möjliggör en större konsumtion längre fram. En rimlig definition av ett värdesäkert system tar hänsyn till detta.[4)]

I ett premiereservsystem blir avkastningen på pensionsinbetalningarna densamma som marknadsräntan i reala termer. Så länge räntan är större än 0 kan detta kallas för ett värdesäkert system. Värdesäkringen följer således kapitalavkastningen i ekonomin. Dock är det inte värdesäkert i någon absolut bemärkelse i den betydelsen att en individ i t.ex. 20-30 årsåldern kan garanteras en viss real pensionsnivå. Det är inte heller omöjligt att realräntan blir negativ, vilket visar att det inte finns möjligheter att garantera värdesäkring i den ovan angivna betydelsen.

Utvecklingen av pensionsnivån i ett fördelningssystem följer tillväxttakten i ekonomin. Så länge vi vidhåller den strikta definitionen av ett fördelningssystem, dvs. att ett års avgifter ska täcka samma års utbetalningar fås automatiskt en värdesäkring lika med tillväxttakten.

Vid en positiv tillväxt delar pensionärerna standardökningen med de aktiva, vid en negativ tillväxt delas standardsänkningen.

Återigen: det finns inga möjligheter att garantera värdesäkring i någon absolut bemärkelse. Antag en negativ tillväxt. Det betyder en negativ avkastning på pensionsinbetalningarna. Kan vi acceptera att trots detta kalla systemet värdesäkert? Jag menar, att man vid utformandet av ett pensionssystem måste inse att framtiden är oviss. *Garantier om en bestämd standard för en viss grupp skapar spänningar och leder till instabilitet.*

Pensionerna utgör endast en del av de överföringar, som sker till pensionärsgruppen. Till dessa kommer offentligt tillhandahållna, subventionerade varor och tjänster som sjukvård och åldringsvård. Det är rimligt att utgå från att det politiska systemet är sådant, att en alltför ojämn fördelning av det totala konsumtionsutrymmet (= privat och offentlig konsumtion) mellan yrkesverksamma och pensionärer inte kommer att accepteras. Följer pensionsförmånerna inte tillväxttakten i ekonomin kan vi därför räkna med justeringar av övrig konsumtion. Vid nuvarande utformning, där pensionerna är inflationsskyddade men inte följer standardutvecklingen kan vi räkna med att vid en negativ reallöneutveckling kommer de yrkesverksamma antingen att driva kompensationskrav som i sin tur blir inflationsdrivande, eller söka få igenom

skatte- och avgiftshöjningar för pensionärerna. Vid en positiv reallöneutveckling kommer pensionärerna att söka kompensera sig.

För att undvika den osäkerhet som följer av en sådan utformning inklusive en risk för sammanbrott av systemet bör pensionsförmånerna följa tillväxttakten i ekonomin. Det är emellertid så att tillväxttakten delvis bestäms av arbetsutbudet. Det renodlade fördelningssystemet fungerar så, att vid en given avgiftssats varierar de genomsnittliga pensionsförmånerna inte bara med produktivitetsförändringar och med förändringar i antal yrkesverksamma och antal pensionärer, utan även med arbetstidsförändringar.(Se ekvation 3' och 3" i not 3) Det betyder att det inte enbart är antal sysselsatta, som påverkar pensionsnivån, utan även det antal timmar och år varje yrkesverksam arbetar. En värdesäkring så att pensionerna följer tillväxttakten är därmed inte en tillräcklig förutsättning för stabilitet. Även de prognosticerade demografiska förändringarna behöver byggas in i utformningen av ett fördelningssystem. Principiella aspekter på innehållet i det sociala kontraktet kan läggas genom att diskutera hur förändringar i dessa faktorer ska få slå igenom på pensionsnivå respektive avgiftsuttag.

Sådana förändringar i kvoten mellan yrkesverksamma och pensionärer som beror på förändringar i födelsetal och dödstal inträffar inte plötsligt utan kan förutses långt i förväg med relativt stor träffsäkerhet. Det bör därmed vara någorlunda lätt att ta hänsyn till dessa så att pensionssystemet inte utsätts för en press. Låt oss som exempel ta 1940-talsgenerationen. Det går lätt att på ett tidigt stadium se, att när dessa stora årskullar når pensionsåldern kommer antalet pensionärer att öka kraftigt. Vi vet också att dessa åldersgrupper har fött relativt få barn, vilket ökar försörjningskvoten ytterligare. Förutsedda demografiska effekter av detta slag kan hanteras genom att under perioder med stora åldersgrupper med få barn ta ut en högre avgift, som räcker till en viss fondering. I detta fall fyller en buffertfond en stabiliserande uppgift i ett fördelningssystem.

Vid andra förändringar i kvoten mellan yrkesverksamma och pensionärer är det inte lika lätt att se om de bör hanteras genom buffertfondering eller om de ska hanteras genom avgifts- eller förmånsförändringar. Låt oss se på några exempel.

Antag att pensionsåldern sänks. I föregående avsnitt visades, att detta är en dyr reform. Vid en sänkning av pensionsåldern från 65 till 60 år måste avgiften höjas med 50 procent om pensionsförmånerna ska behållas oförändrade. För en oförändrad avgift krävs att pensionsförmånerna sänks med en tredjedel.(Se tabell 2.1.) Ska en sådan reform finansieras genom höjda avgifter eller sänkta pensionsförmåner om vi antar att fördelningen uppfattades som rimlig före pensionsåldersreformen? Låt oss dela in befolkningen i tre grupper: de, som redan är pensionärer, de, som är medelålders, dvs. nära pensionsåldern och de, som är unga. Både för de unga och de, som redan är

pensionärer kan det finnas skäl att förorda höjda avgifter. De unga får betala det utökade antalet pensionärsår, som de kommer att få. De, som redan är pensionärer och fick arbeta i fler år under sin yrkesverksamma tid behöver vid en höjd avgift inte finansiera de nyblivna pensionärernas pensioner genom sänkta pensionsförmåner. Men de, som är nära pensionsåldern då reformen genomförs hinner inte betala kostnaderna även om avgiften höjs. För att undvika alltför stora 'wind-fall gains' för denna s.k. initialgeneration kan lösningen vara övergångsbestämmelser i form av kombinerade höjda avgifter/sänkta pensionsförmåner för denna grupp.

Antag en sjunkande eller negativ tillväxttakt. Om det är avgiften som är bestämd kommer pensionsnivån att sjunka i samma takt som tillväxttakten, vilket också gäller de yrkesverksammas nettoinkomster. Fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer är oförändrad och de båda grupperna delar bördan av minskad tillväxt lika. Om man i stället låser pensionsnivån bärs bördan helt och hållet av de yrkesverksamma, som får vidkännas höjda avgifter på ett krympande konsumtionsutrymme.

Antag, att den sjunkande eller negativa tillväxttakten beror på exogena faktorer som t.ex. vid oljeprishöjningar. Vid en fastställd avgift delar de yrkesverksamma och pensionärerna på bördan. Antag i stället att den beror på de yrkesverksammas agerande. Orsaken kan t.ex. vara att de förvärvsarbetande får sådana löneökningar att konkurrenskraften försämras eller att den yrkesverksamma delen av befolkningen väljer att ta ut produktivitetsökningar i form av ökad fritid. Frågan kan då ställas om det är ett rimligt krav på pensionssystemet att yrkesverksamma och pensionärer delar bördan av ett krympande konsumtionsutrymme.

Vad gäller arbetstidsförkortningar kan vi konstatera, att om det finns en fullständig koppling mellan avgifter och förmåner kommer den, som minskar sin arbetstid att betala lägre avgifter men också att få en lägre pension. I ett fördelningssystem uppstår då ett problem genom att avgiftsinbetalningarna minskar nu, medan pensionsutbetalningarna minskar först senare. Det uppstår ett temporärt underskott. Finansieras detta underskott genom höjda avgifter får de yrkesverksamma betala underskottet, både de som inte har minskat sin arbetstid och de som har minskat den. Finansieras underskottet genom sänkta pensionsförmåner får pensionärerna, som under sin yrkesverksamma tid hade lång arbetstid, betala underskottet. Är kopplingen mellan förmåner och avgifter fullständig är underskottet tillfälligt och kan finansieras genom en buffertfond.

I det svenska pensionssystemet är kopplingen mellan förmåner och avgifter ofullständig. I folkpensionssystemet finns ingen koppling alls och ATP-systemet är genom 15- och 30-årsreglerna känsligt för arbetstidsförkortningar. De betyder, att en individ har möjlighet att arbeta kort tid samtliga år utom 15 och att pensionen bestäms av dessa 15 år samt att det räcker med 30 år med pensionsgrundande inkomst för att få

full pension. Innebörden är att personer med kort arbetstid och få år på arbetsmarknaden subventioneras i det svenska pensionssystemet.

Genom att utforma pensionssystemet så att ett starkare samband mellan förmåner och avgifter upprättas samt så att pensionsförmånerna följer utvecklingen i arbetsproduktiviteten i stället för tillväxttakten garderas pensionärerna. Motiveringen till en sådan utformning är att det bör stå de yrkesverksamma fritt att välja mellan att ta ut en standardökning i form av ökade inkomster eller ökad fritid, men att ett val av ökad fritid inte ska få slå igenom på pensionerna.[5] För att undvika en risk för att det sociala kontraktet sägs upp kan således begränsningar på 'tillåtet' beteende införas, eller snarare att 'otillåtet' beteende från de yrkesverksammas sida inte ska få slå igenom i pensionsnivåerna.

KAPITEL 3

FÖRDELNINGEN AV KONSUMTIONSUTRYMMET MELLAN YRKES-VERKSAMMA OCH PENSIONÄRER.

3.1. Inledning.

Ett fördelningssystem, som konstrueras så att avgiftssatsen är bestämd, med vissa modifikationer för förändringar i försörjningskvoten, har enligt analysen i kapitel 2 fördelaktiga stabilitetsegenskaper. Pensionsförmånerna följer då tillväxttakten i ekonomin och förutsättningarna för stabilitet ökar genom att en sådan utformning mildrar fördelningskonflikten mellan yrkesverksamma och pensionärer.

Dessa slutsatser säger emellertid inte något om vilken nivå på avgiftssats och därmed pensionsförmåner som bör väljas. Med nuvarande utformning av ATP-systemet krävs en tillväxttakt på 4 - 5 procent om året för att avgiftsinbetalningarna ska vara lika med pensionsutbetalningarna. Blir tillväxttakten lägre får man antingen acceptera växande underskott i ATP-systemet eller genomföra någon förändring av systemet. Genom den nuvarande konstruktionen av pensionssystemet är pensionsförmånerna fastlåsta, vilket gör att hela anpassningen läggs på avgiftssidan eller eventuellt på ett minskat sparande genom en avtappning av fonderna. En avtappning av fonderna är dock inte problemfri. (Se kapitel 4 för en diskussion om sparandets betydelse för tillväxttakten) Som framgår av tabell 1.1 behöver avgiften för folkpension och ATP höjas med 24 procentenheter mellan 1987 och 2015 vid en årlig tillväxt på 0 procent, med 14 procentenheter vid 1 procents tillväxt och med 7 procentenheter vid 2 procents tillväxt.

Låt oss emellertid förutsättningslöst diskutera förändringar i konstruktionen. Möjliga förändringar är höjda avgifter, sänkta pensionsförmåner och ökad arbetstid, t.ex. i form av höjd pensionsålder. Arbetsutbudets betydelse i ett fördelningssystem återkommer jag till i kapitel 5. I detta kapitel behandlas avvägningen mellan höjda avgifter och sänkta pensionsförmåner. Höjda avgifter betyder sänkt konsumtionsutrymme för de yrkesverksamma (ev. allokeringsförluster av höjda pensionsavgifter diskuteras i kapitel 5). Sänkta pensionsförmåner betyder en förskjutning till pensionärernas nackdel.

Som underlag för en diskussion om för- och nackdelar med respektive åtgärd behöver vi ha en bild av den rådande fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer samt prognoser för fördelningen vid nuvarande regler i pensionssystemet. Dessa beskrivningar tjänar som bakgrund till en diskussion om den enligt ekonomisk teori 'optimala fördelningen' av konsumtion och sparande över livscykeln och ger ett underlag för en bedömning av avvägningen mellan höjda avgifter och sänkta pensionsförmåner.

För närvarande består omkring 80 procent av pensionärernas bruttoinkomster av pensioner, vilket kan tydas som att pensionssystemet är den helt avgörande faktorn för fördelningen. Pensionssystemets utformning och utveckling är därmed den tyngst vägande faktorn vid bestämningen av fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer.

3.2. Beskrivning av fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer under perioden 1970 - 1984.

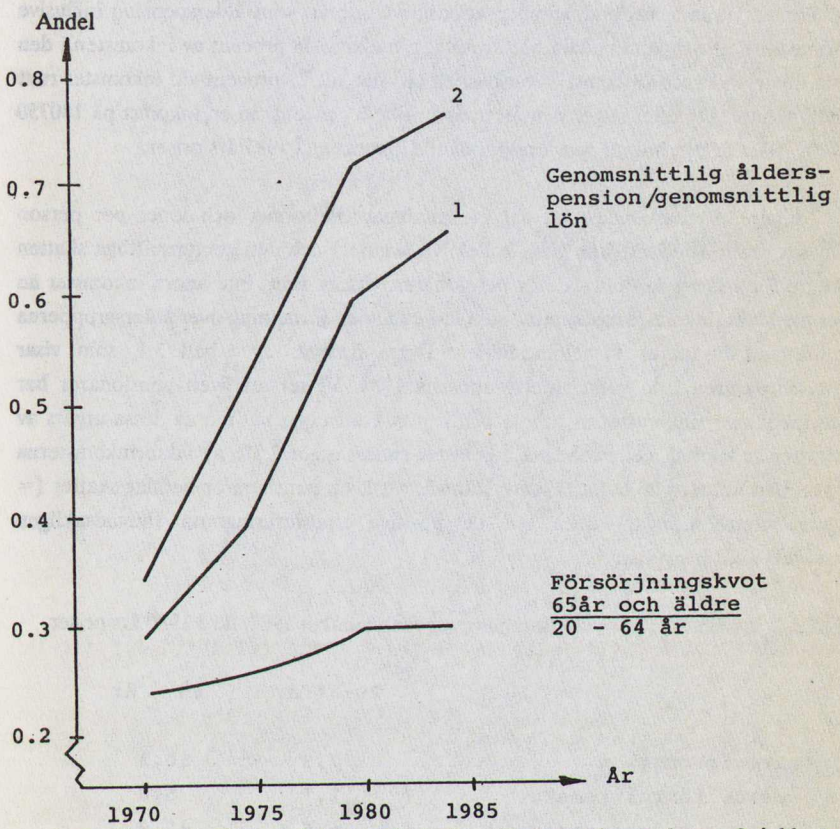
Under åren från 1970 till 1984 ökade pensionsutbetalningarna med 166 procent mätt i fasta priser. Samtidigt ökade BNP med 29 procent och den privata konsumtionen med 17 procent. Redan dessa siffror antyder en standardförskjutning mellan grupperna till pensionärernas fördel. Utgifterna för de allmänna pensionerna utgjorde nästan 6 procent av den disponibla nationalinkomsten 1970, en siffra som steg till drygt 12 procent 1984.

I denna uppsats focuseras intresset på fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan personer i yrkesverksam ålder och personer som är 65 år och äldre, varför pensionsutbetalningarna i fortsättningen avgränsas till ålderspension inklusive pensionstillskott och kommunala bostadstillägg. För beräkning av de yrkesverksammas konsumtionsutrymme används lönesumman exklusive kollektiva avgifter men inklusive utfall från sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och föräldraförsäkringen. Denna definition av lönesumman motiveras med att den konsumtionsstandard, som är möjlig genom pensioner respektive löner då blir mer jämförbar än om t.ex. lönesumma inklusive kollektiva avgifter väljes.[1)] Kvar finns dock att inkomstskatterna är olika för pensionärer och löntagare och att hushållsstrukturen skiljer sig åt, något som jag återkommer till.

Ålderspensionerna ökade från drygt 7 procent av lönesumman 1970 till 20 procent 1984. Till en del beror denna ökning på att antalet pensionärer har ökat kraftigt,

både i absoluta tal och i relation till antalet personer i yrkesverksam ålder. Genom att beräkna relationen mellan ålderspension per person i åldern 65 år och äldre och lön per person i åldern 20 till 64 år rensas dessa demografiska förändringars inflytande bort och vi får fram utvecklingen av huvudparten av konsumtionsutrymmet per person. Denna utveckling visas i figur 3.1.

Figur 3.1. Ålderspension per person i åldern 65 år och äldre i relation till lön per person i åldern 20 till 64 år samt antalet pensionärer per person i yrkesverksam ålder.



Anm: Kurva 1 visar andelen exkl. övriga tjänstepensioner, kurva 2 inkl. övriga tjänstepensioner.

Källa: Nationalräkenskaper, N 10 SM 8501, SCB.
Den framtida befolkningen. SCB, 1986.

Vi ser att det skett en dramatiskt förbättring av pensionärernas pensionsinkomster relativt löntagarnas löneinkomster. Den genomsnittliga pensionen exklusive övriga tjänstepensioner var 29 procent av den genomsnittliga löneinkomsten 1970. Denna andel stiger under hela perioden och är 63 procent 1984. Kvoten genomsnittlig pension/genomsnittlig lön steg med 117 procent under perioden, medan försörjningskvoten endast steg med 25 procent, från 0,24 till 0,30. Inklusive övriga tjänstepensioner var den genomsnittliga ålderspensionen 34 procent av den genomsnittliga löneinkomsten 1970, en siffra som steg till 76 procent 1984. Detta är genomsnittssiffror för hela gruppen ålderspensionärer. Inom denna grupp är spridningen stor. För närvarande varierar kompensationsgraden, mätt som ålderspension inklusive pensionstillskott och kommunala bostadstillägg, mellan 248 procent av inkomsten i den lägsta inkomstklassen (inkomst = ett basbelopp) ner till 71 procent vid inkomster runt 145000 kronor. Därefter stiger den åter något, till 73 procent vid en inkomst på 180750 kronor, vilket är den högsta pensionsgrundande inkomsten i 1987 års priser.

Figur 3.1 visar endast en del av sanningen. Pensioner och löner per person redovisas brutto (bortsett från vissa kollektiva avgifter) och den genomsnittliga skatten är högre för yrkesverksamma än för pensionärer. Vidare finns inte andra inkomster än löner med, t.ex. inkomster av kapital, som har en annan fördelning över åldersgrupperna och därmed förändrar fördelningsbilden. Detta framgår av tabell 3.1, som visar inkomststrukturen i de båda åldersgrupperna 1984. Vi ser att även pensionärer har faktorinkomster (inkomster av arbete och kapital), att drygt hälften av dessa utgörs av inkomster av kapital medan sådana inkomster endast utgör 3,5% av faktorinkomsterna för gruppen i åldern 20-64 år. Vidare framgår att även pensionärer betalar skatter (= negativa transfereringar) även om de positiva transfereringarna (huvudsakligen pensioner) klart överväger.

Tabell 3.1. Inkomststruktur och fördelning per familjeenhet 1984. tkr i 1980 års priser.

	20-64 år	65- år
Faktorinkomst	77,9	10,3
därav ränteinkomster	2,7	5,6
Positiva transfereringar	16,6	45,9
Negativa transfereringar	29,1	14,9
Disponibel inkomst	65,5	41,3

Källa: Inkomstfördelningsundersökningen 1984. (Be 21 SM 8601)

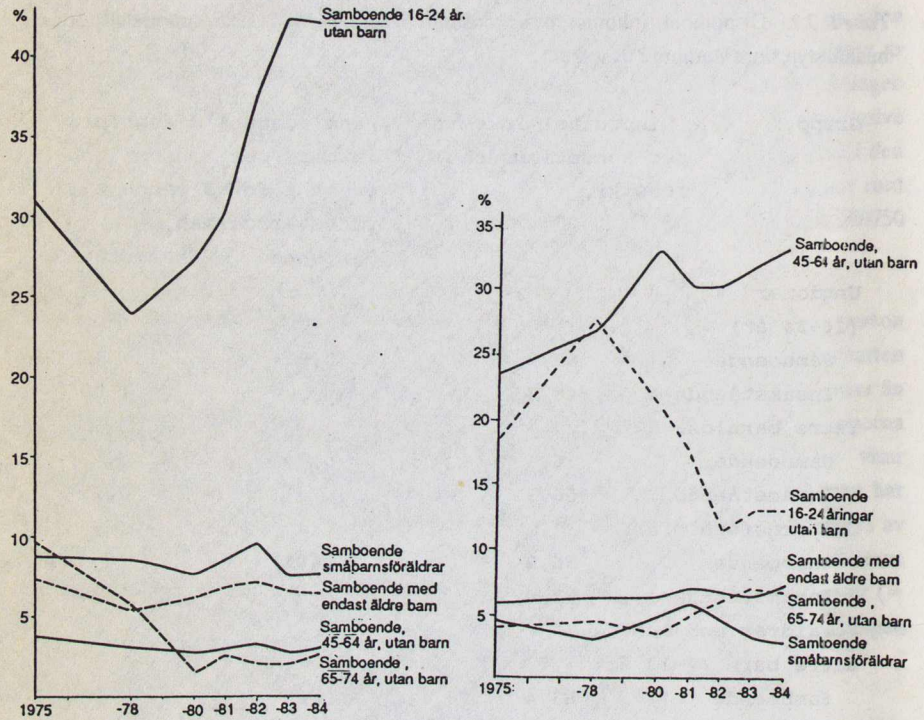
I ovanstående beskrivning tas inte skillnader i försörjningsbörda med och inte heller att det finns vissa stordriftsfördelar med större hushåll. Genom att ta hänsyn till dessa faktorer blir fördelningen jämnare mellan yrkesverksamma och pensionärer än vad figur 3.1 och tabell 3.1 visar.

Tabell 3.2. Disponibel inkomst per konsumtionsenhet 1984/1985, uppdelad efter hushållstyp samt stadium i livscykeln.

Grupp	Disponibel inkomst per konumtionsenhet 1000 kr.	Pensionärers disponibla inkomst per konsumtionsenhet i förhållande till yrkesverksammas.	
		Samboende	Ensamstående
Ungdomar (16-24 år)			
Samboende	62,5	0,91	
Ensamstående	48,3		1,08
Yngre barnlösa			
Samboende	76,6	0,74	
Ensamstående	66,9		0,78
Småbarnsföräldrar			
Samboende	56,2	1,01	
Ensamstående	53,0		0,98
Föräldrar med enb. äldre barn (7-18 år)			
Samboende	63,4	0,89	
Ensamstående	62,3		0,83
Äldre barnlösa			
Samboende	72,1	0,79	
Ensamstående	66,9		0,78
Pensionärer (65 - 74 år)			
Samboende	56,6		
Ensamstående	52,0		

Källa: Vogel, m.fl. SCB 1987.

Figur 3.2. Andel under fattigdomsgränsen (vänstra diagrammet) och andel med hög inkomststandard (högra diagrammet) 1975 - 1984. Uppdelning efter hushållstyp och stadium i livscykeln.



Anm.: Fattigdomsgränsen definieras här som socialstyrelsens rekommendation om socialbidrag med tillägg för genomsnittshyran i en lägenhet, som uppfyller trångboddhetsnormen.

Källa: Se tabell 3.2.

I SCB's rapportserie om levnadsförhållanden har man försökt ta hänsyn både till samtliga inkomstslag, till positiva och negativa transfereringar samt till försörjningsbörda genom att studera disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Disponibel inkomst definieras som faktorinkomst + positiva transfereringar - negativa transfereringar (= skatter och avgifter). Konsumtionsenheter definieras så att en ensamstående vuxen utgör 0,95 konsumtionsenheter, två sammanboende vuxna 1,65

konsumtionsenheter och varje barn 0,4 konsumtionsenheter. I tabell 3.2 visas fördelningen mellan olika grupper med dessa definitioner.

Tabellen ger möjligheter till flera intressanta iakttagelser. För det första ser vi att personer utan barn, både äldre och yngre, både ensamstående och samboende har högre disponibel inkomst per konsumtionsenhet än någon annan grupp. För det andra ser vi att pensionärernas disponibla inkomster varierar mellan nästan 75 och 108 procent av övriga gruppers. Pensionärernas disponibla inkomst per konsumtionsenhet är ungefär densamma som småbarnföräldrars, medan den är högre för ensamstående pensionärer än för ensamstående ungdomar och 75 till 90 procent av övriga gruppers disponibla inkomster.

Beskrivningen ovan ger fördelningen vid en viss tidpunkt (1984/1985) och i form av genomsnittsvärden för varje grupp. Figur 3.2, som visar andel under fattigdomsgränsen och andel med hög inkomst i de olika grupperna, ger dels en beskrivning av utvecklingen av fördelningen under perioden 1975 till 1984, dels viss information om spridningen i fördelningen.

Beträffande spridningen av konsumtionsmöjligheterna inom pensionärsgruppen kan vi av figur 3.2 läsa ut, att 1984 var samboende pensionärer den grupp, som hade lägst andel under fattigdomsgränsen. 2,6 procent av (de sammanboende) pensionärerna låg då under fattigdomsgränsen, medan 10,4 procent av hela befolkningen låg under denna gräns. Samtidigt hade 6,9 procent av pensionärerna så höga disponibla inkomster, att de tillhörde den högsta tiondelen av inkomsttagarna.

Dessa två måtts förändring under perioden bekräftar den bild av utvecklingen som gavs i figur 3.1. Vi ser att andelen pensionärer under fattigdomsgränsen sjunker kraftigt fram till 1980 för att därefter plana ut med en svag tendens till ökning under slutet av perioden. I övriga grupper sker endast en svag minskning av andelen under fattigdomsgränsen, utom för ungdomar där ökningen är dramatisk. Likaså framgår, att andelen höginkomsttagare ökar bland pensionärerna, liksom för äldre yrkesverksamma utan barn, medan den sjunker för småbarnsföräldrar och sjunker kraftigt för ungdomar.

Pensionärsgruppen har avgränsats till gruppen 65 till 74 år i tabell 3.2 och figur 3.2. Dessa utgör 57 procent av ålderspensionärerna. Denna grupp har i större utsträckning ATP samt högre ATP än vad som gäller för de pensionärer, som är 75 år och äldre. Uppgifterna om pensionärernas standard i tabell 3.2 och figur 3.2 överskattar därför standarden för hela pensionärsgruppen. För att belysa fördelningen inom pensionärsgruppen visas i tabell 3.3 andelen, som har ATP samt nivån på denna i olika åldersgrupper. Observera, att detta belyser en begränsad del av fördelningen av pensionärernas konsumtionsmöjligheter.

Tabell 3.3. Andel ålderspensionärer med ATP samt poängfördelning. Fördelning efter ålder och kön. 1986. Procent.

	Män	Kvinnor
Totalt		
65 år -	94,1	50,6
därav		
65 - 69	97,5	71,1
70 - 74	96,9	57,9
75 - 79	95,0	44,5
80 - 84	91,4	33,0
85 - 89	81,4	19,4
90 -	21,6	3,1

Pensionspoäng	0,01-0,99	1,00-1,99	2,00-2,99	3,00-3,99	4,00-4,99	5,00-5,99	6,00-6,50
Män							
65 - 69	2,5	4,2	9,0	26,2	25,0	13,8	19,2
70 - 74	3,7	7,1	17,2	30,6	18,5	9,6	13,3
75 -	8,7	18,0	30,6	20,3	9,1	5,3	8,0
Kvinnor							
65 - 69	21,1	28,3	22,9	16,8	6,6	2,5	1,8
70 - 74	29,8	29,8	22,1	10,7	4,4	1,9	1,3
75 -	38,2	32,1	17,1	7,2	3,0	1,3	1,0

Källa: Bearbetningar av (opublicerad) månadsstatistik från RFV.

Vi kan konstatera, att år 1986 hade nästan 30 procent av ålderspensionärerna inte någon ålderspension från ATP och att detta gäller för nästan hälften av kvinnorna medan det gäller för endast 6 procent av männen. Det är också uppenbart, att ju yngre pensionärer, desto större andel, som har ATP. Vidare framgår, att ju yngre pensionärer, desto färre med låga pensionspoäng och desto fler med höga pensionspoäng. Skillnaden mellan män och kvinnor är påtaglig, med en mycket stor andel kvinnliga ATP-pensionärer med mycket låga pensionspoäng.

Vad gäller ATP-pensioner finns således stora skillnader mellan män och kvinnor och mellan olika åldersgrupper bland pensionärerna. Detta betyder dock inte att dessa skillnader motsvaras av lika stor skillnader i standard, eftersom vi till ATP får lägga folkpension och inkomstprövade transfereringar. Inkomstskillnaderna sjönk från 1975 och fram till början av 1980-talet, för att därefter åter stiga tillbaka till 1975 års nivå 1985.(Se Gustafson (1987) kap 6.) I ett internationellt perspektiv är inkomstskillnaderna inom pensionärsgruppen små i Sverige, se tabell 3.4.

Tabell 3.4. Levnadsstandard och inkomstklyftor bland äldre familjer i olika länder.

	Relativ levnadsstandard[1]		Inkomstklyftor[2]	
Ålder	65-74	75-	65-74	75-
Kanada	.94	.81	.309	.291
Tyskland	.84	.77	.298	.340
Israel	.92	.96	.360	.429
Norge	1.01	.79	.250	.229
Sverige	.96	.78	.143	.126
Storbritannien	.76	.67	.266	.240
U.S.A.	.99	.84	.342	.355
Genomsnitt	.92	.80	.281	.287

Anm. 1) Genomsnittlig jämförbar disponibel familjeinkomst i varje åldersgrupp i relation till riksgenomsnittet.

2) Gini-koefficienter, jämförbar disponibel familjeinkomst. Gini-koefficenten är ett mått på inkomstfördelningen . Den kan anta värden mellan 0 och 1. Ju närmare 0 den ligger, desto jämnare inkomstfördelning.

Källa: Ringen (1986).

Det är naturligtvis så, att det även idag går att finna flera exempel på pensionärer, som lever under knappa omständigheter. Vid en bedömning av den fördelning som pensionssystemet ger upphov till, en bedömning som i sin tur tjänar som underlag vid en avvägning mellan höjda avgifter och sänkta pensionsförmåner, är det emellertid inte dessa pensionärers situation som är relevant. För framtiden är det den fördelningsbild, som ges i tabell 3.2 och figurerna 3.1 och 3.2 som är den intressanta, eftersom alltfler nyblivna pensionärer har arbetat in rätt till ATP-pension.

Det finns några problem i den ovan givna beskrivningen av fördelningen. Disponibel inkomst ger en ofullständig bild av standard eller välstånd, eftersom det inte inkluderar lån eller amorteringar på tidigare lån och inte heller konsumtión av tidigare accumulerat kapital. Vi vet att konsumtionen är betydligt jämnare fördelad än disponibel inkomst. Av tabell 3.1 framgår, att pensionärerna har större ränteinkomster än de yngre, vilket bl.a. betyder att de har ett kapital som de kan konsumera. I praktiken visar det sig emellertid, att pensionärernas privata konsumtion jämfört med de yrkesverksammas inte är högre än vad relationen mellan disponibel inkomst för pensionärer och yrkesverksamma anger.[2] Pensionärerna tycks i regel således inte konsumera sitt kapital. Vid en bedömning av fördelningen bör vi dock hålla i minnet att detta kapital utgör konsumtionsmöjligheter. Vidare ingår inte konsumtion av offentligt tillhandahållna (subventionerade) varor och tjänster. Denna konsumtion har delvis olika inriktning och omfattning under olika perioder av livet. Så är t.ex. behov av hjälp och sjukvård betydligt större under ålderdomen, liksom att utbildning, barnomsorg, m.m. efterfrågas under den yrkesverksamma tiden av livet. Nedan görs ett försök att dela upp den offentliga konsumtionen på åldersgrupperna - 64 år och 65 år -.

Kollektiva varor, dvs. allmän förvaltning, rätts- och polisväsende och försvar, antas konsumeras lika av alla. Utgifterna för utbildning antas användas helt av gruppen under 65 år. Utgifterna för hälso- och sjukvård fördelas med hälften på varje åldersgrupp.[3] Vad gäller utgifter för socialvård går c:a 30 procent till åldringsvård inkl. ålderdomshem (se SM serie S)

Tabell 3.5. En överslagsmässig fördelning av offentliga konsumtionsutgifter på åldersgrupper. Miljarder kronor 1984.

	Totala utg.	- 64 år	65 - år
Kollektiv konsumtion	49,7	41,3	8,4
Utbildning	43,3	43,3	-
Hälso- och sjukvård	56,9	28,4	28,4
Socialvård	39,7	27,8	11,9
Summa	189,6	140,8	48,7
Andel av konsumtionen		74.3%	25,7%

Källa: Nationalräkenskaper. Appendix 1. Konsumtion 1970 - 1985. SCB 1986.

Ålderspensionärerna utgör omkring 17 procent av hela befolkningen. Det betyder, enligt uppgifterna i tabell 3.5, att denna grupp konsumerar ungefär en halv gång mer av offentliga varor och tjänster än vad den skulle gjort om denna konsumtion varit helt jämnt fördelad. I tabell 3.6 sammanställs disponibel inkomst och konsumtion av offentligt tillhandahållna varor och tjänster för de olika grupperna.

Tabell 3.6. Disponibel inkomst per konsumtionsenhet och offentlig konsumtion per person enligt fördelningen i tabell 3.5.

	- 64 år	65 år -
Disponibel inkomst per konsumtionsenhet	64000	54000
Offentlig konsumtion per person	20000	33000

Vi ser att ålderspensionärerna har lägre disponibel inkomst men att denna skillnad gott och väl vägs upp av en större konsumtion av offentligt tillhandahållna varor och tjänster. Slutsatsen är att det genomsnittliga konsumtionsutrymmet är något större för pensionärsgruppen än för de yngre.

3.3. Den framtida fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer vid oförändrade regler.

Den framtida fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer fås genom att beräkna dels lönesumman inklusive kollektiva avgifter, dels pensionsutbetalningarna till ålderspensionärer.

Riksförsäkringsverket har gjort prognoser av utgifterna i pensionssystemen fram till år 2035. Eftersom framförallt ATP-utgifterna är känsliga för ekonomins tillväxttakt har prognoserna utförts för ett antal alternativ.

I tabell 3.7 sammanfattas progoserna för utgifterna från pensionssystemen för ålderspensionärer. I dessa pensionsutgifter inkluderas utgifterna för pensionstillskotten och de kommunala bostadstilläggen.

Tabell 3.7. Ålderspensioner från folkpensionen, ATP samt KBT och PTS vid en årlig genomsnittlig tillväxttakt på 0, 1 och 2 procent. Basbelopp i 1000-tal.

	0%	1%	2%
1990*	3558	3558	3558
1995	3854	3859	3863
2005	4384	4450	4489
2015	5841	6150	6343
2025	6430	7074	7486
2035	6598	7671	8267

*) Enligt RFV är skillnaderna här försumbara.

Källa: RFV anser 1987:9

I alla tre tillväxtalternativen sker en kraftig ökning av pensionsutgifterna. Nedan visas den procentuella ökningen under olika perioder.

Tabell 3.8. Procentuell ökning av pensionsutgifter i reala termer. Genomsnitt per år.

	0%	1%	2%
1990 - 2005	1,5	1,7	1,7
2005 - 2025	2,3	2,9	3,3
2025 - 2035	0,3	0,8	1,0
Hela perioden	1,9	2,6	2,9

En jämförelse mellan prognoserna och de antagna tillväxttakterna i reallöner visar på en kraftigt ökad belastning på de yrkesverksamma. I samtliga fall ökar pensionsutgifterna mer än reallönerna. För att få en klarare bild av konsumtionsfördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer beräknas lön per person i yrkesverksam ålder (20 - 64 år) och pension per person i åldern 65 år och äldre. Beräkningarna har utförts på följande sätt. Lönesumman inklusive kollektiva avgifter skrivs upp med de olika tillväxtalternativen. Från dessa dras så de prognosticerade pensionsutgifterna, vilket ger 'nettolönesumma' (netto efter utgifter för ålderspensioner, men inte netto efter övriga skatter). Detta förfaringssätt innebär ett antagande om att

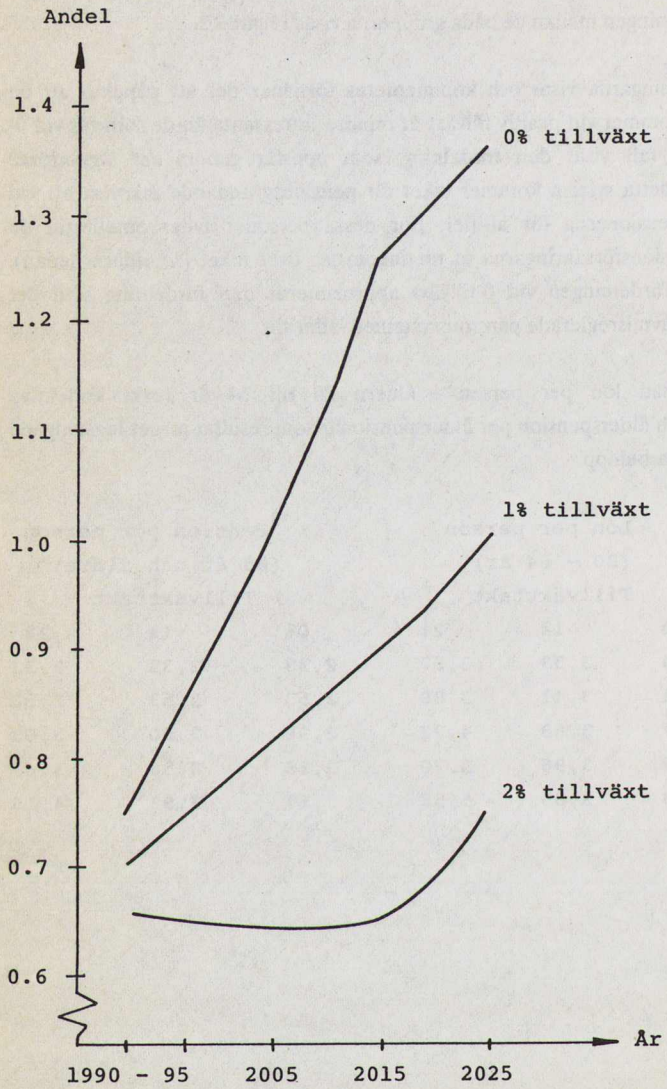
pensionsutbetalningarna helt och hållet finansieras med avgifter eller skatter på de yrkesverksammas löneinkomster, dvs. att systemet är ett renodlat fördelningssystem. 'Nettolönesumman' divideras därefter med antalet personer i yrkesverksam ålder och pensionsutbetalningarna med antalet ålderspensionärer. Det på detta sätt beräknade konsumtionsutrymme, som ges av löner och pensioner (före inkomstskatter) visas i tabell 3.9 och fördelningen mellan de båda grupperna visas i figur 3.3.

Innan beräkningarna visas och kommenteras förtjänar det att påpekas att de resultat, som framkommer vid positiv tillväxt är mindre intressanta än de som fås vid 0-tillväxt. I samtliga fall visas den fördelning, som uppstår genom *det lagstadgade pensionssystemet*. I detta system kommer taket för pensionsgrundande inkomst att vid tillväxt begränsa pensionerna för alltfler. För dessa personer fyller emellertid de avtalsreglerade pensionsförsäkringarna ut för inkomster över taket (se vidare nedan). Beräkningarna av fördelningen vid 0-tillväxt approximerar den fördelning som det lagstadgade och de avtalsreglerade pensionssystemen leder till.

Tabell 3.9. Beräknad lön per person i åldern 20 till 64 år (exkl kollektiva pensionsavgifter) och ålderspension per ålderspensionär som resultat av det lagstadgade pensionssystemet. Basbelopp.

	Lön per person (20 - 64 år) Tillväxttakt			Pension per person (65 år och äldre) Tillväxttakt		
	0%	1%	2%	0%	1%	2%
1990	3,14	3,33	3,57	2,33	2,33	2,33
1995	3,01	3,41	3,88	2,53	2,53	2,53
2005	2,87	3,68	4,72	2,96	3,00	3,03
2015	2,69	3,96	5,70	3,38	3,56	3,67
2025	2,63	3,85	5,58	3,57	3,93	4,16

Figur 3.3. Prognos över ålderspension,inklusive KBT och pensionstillskott, per person i åldern 65 år och äldre i relation till lön per person i åldern 20 till 64 år.



Det mest slående i den bild som framträder i figur 3.3 är kanske hur starkt den bekräftar diskussionen i kapitel 1 och 2. Där hävdas, att med nuvarande utformning av pensionssystemets regler är fördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer mycket känslig för vilken tillväxttakt vi får. Utan tillväxt i ekonomin kommer den genomsnittliga pensionen att stiga från 75 procent av den genomsnittliga lönen år 1990 till 100 procent det första decenniet efter sekelskiftet och till 135 procent år 2025. Med en en-procentig tillväxt stiger pensionerna från 70 till 100 procent av genomsnittslönen, medan de stiger från 65 procent år 1990 till 75 procent år 2025 vid en två-procentig tillväxt. Orsakerna till att den del av konsumtionsfördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer som bestäms av de lagstadgade pensionerna varierar med tillväxttakten är framförallt metoden att indexera pensionerna med hjälp av prisindex samt 15-årsregeln.

Uppgifterna i tabell 3.9 och figur 3.3 visar konsumtionsfördelningen före inkomstskatt. I tabellerna 3.10 och 3.11 visas motsvarande fördelning efter skatt. Beräkningarna bygger på ett antagande om en genomsnittsskatt på 50 procent på löneinkomster och en genomsnittsskatt på ATP på 40 procent, medan folkpensioner, pensionstillskott och kommunala bostadstillägg antas vara obeskattade.

Tabell 3.10. Lön per person i åldern 20 till 64 år (efter kollektiva avgifter och inkomstskatt) och pension per ålderspensionär (efter inkomstskatt på ATP). Basbelopp.

	Nettolön per person (20 - 64 år)			Nettopension per person (65 år och äldre)		
	0%	1%	2%	0%	1%	2%
1990	1,57	1,67	1,79	1,86	1,86	1,86
1995	1,51	1,71	1,94	1,96	1,96	1,96
2005	1,44	1,84	2,36	2,19	2,22	2,23
2015	1,35	1,98	2,85	2,42	2,53	2,59
2025	1,32	1,93	2,79	2,52	2,74	2,88

Tabell 3.11. Ålderspensionärens nettoinkomster från pensionssystemet i procent av nettolön per person i åldern 20-64 år.

	Tillväxtalternativ		
	0%	1%	2%
1990	118	111	104
1995	130	115	101
2005	152	121	94
2015	179	127	91
2025	191	142	103

Den genomsnittliga nettopensionen kommer att ligga över den genomsnittliga nettolönen under hela perioden i alla tre tillväxtalternativen. Undantaget är 10 till 15 år i början av nästa sekel om vi får en tillväxt på 2 procent årligen. Vid 0 procents tillväxt kommer pensionärens konsumtionsutrymme att vara nästan dubbelt så stort som den yrkesverksammes år 2025. Uppgifterna i tabellerna 3.10 och 3.11 får naturligtvis inte uppfattas om exakta - de är t.ex. beräknade med hjälp av förenklade antaganden vad gäller skatter - utan som illustrationer till vart dagens lagstadgade pensionssystem leder.

De ovan givna prognoserna avser den konsumtionsfördelning mellan yrkesverksamma och pensionärer som följer av det lagstadgade pensionssystemet. Till detta kommer de avtalsreglerade pensionerna. Utbetalningarna från dessa har från 1970 och framåt legat i det närmaste konstant runt 3 procent av lönesumman. De avtalsreglerade pensionerna ersätter 10 procent av inkomstbortfallet under taket. För tre av de fyra största avtalspensionssystemen (samtliga utom STP på LO-SAF-området) gäller att de även ersätter bortfall av inkomster över taket, 65 procent av inkomster mellan 7,5 och 20 basbelopp och 32,5 procent av inkomster mellan 20 och 30 basbelopp. 1986 hade 4,8 procent av de manliga ålderspensionärerna och 0,3 procent av de kvinnliga maximal ATP-pension, totalt 2,9 procent av ålderspensionärerna. Vid en årlig tillväxt på 0 procent kan vi räkna med att denna andel förblir konstant. Då är det också rimligt att anta att de avtalsreglerade pensionerna ligger kvar runt 3 procent av lönesumman. Vid tillväxt kommer emellertid andelen ålderspensionärer med maximal pension från det lagstagdade pensionssystemet att öka. Med en årlig tillväxt på 2 procent beräknas 6,8 procent av ålderspensionärerna ha maximal ATP år 2000, medan detta förväntas gälla för en tredjedel av dem år 2030. Därmed kommer också den andel av lönesumman, som går till utbetalningar från de avtalsreglerade pensionssystemen att öka. Det betyder också att den bild av fördelningen mellan yrkesverksamma och

pensionärer som visas i figur 3.3 och tabell 3.11 måste justeras. Vi ser också, att vid 2 procents tillväxt utgör pensionerna från de offentliga pensionssystemen 'bara' 75 procent av genomsnittslönen före inkomstskatter och 'bara' 103 procent av genomsnittslönen efter inkomstskatt år 2025. Förklaringen är att pensionsförmånerna begränsas av taket för en stor del av pensionärerna, för vilka ATP-systemet har upphört att fungera enligt inkomstbortfallsprincipen. Här fyller emellertid avtalspensionerna ut och konsumtionsfördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer ser därmed ungefär ut som vid 0 procents tillväxt.

Till den fördelning av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer som ges av de lagstadgade och avtalsreglerade pensionssystemen kommer fördelningen av konsumtionen av offentligt tillhandahållen konsumtion. I föregående avsnitt såg vi att denna konsumtion inte är jämnt fördelad utan i större utsträckning går till pensionärsgruppen än vad som motsvarar denna grupps andel av befolkningen. Prognoser visar, att även vid oförändrad standard på offentligt tillhandahållna varor och tjänster kommer den andel, som går till pensionärsgruppen att öka ytterligare som en följd av att gruppen riktigt gamla kommer att öka.

I de beräkningar, som ligger till grund för figur 3.3 och tabell 3.11 har ingen hänsyn tagits till att arbetsutbudet kan minska som ett svar på den ökade beskattningen. Om så sker, blir lönesumman mindre och relationen mellan pension och lön per person ännu högre. I alternativ 2 och 3 har vi en tillväxt på 1 respektive 2 procent. En del av denna tillväxt kan mycket väl komma att tas ut i ökad fritid och lönesumman därmed bli mindre. Till detta återkommer vi i avsnitt 4.2, där effekterna i ett fördelningssystem av förändringar i arbetsutbudet diskuteras.

3.4. Optimal nivå på avgifter och pensionsförmåner.

Resultaten i föregående avsnitt kan kort sammanfattas på följande sätt. Den genomsnittliga pensionen steg från 29 procent av en genomsnittslön år 1970 till 63 procent år 1984. Dessa tal gäller exklusive avtalspensioner. Inklusive avtalspensioner är motsvarande tal 34 och 76 procent. Sedan slutet av 70-talet är pensionärer i åldern 65 till 74 år den grupp med lägst andel under fattigdomsgränsen av samtliga grupper. Lägger vi till konsumtion av offentligt tillhandahållna varor och tjänster har pensionärerna som grupp minst lika stort konsumtionsutrymme som de yrkesverksamma. Enligt prognoserna i avsnitt 3.2, där nuvarande regler antas gälla, kommer den genomsnittliga pensionen att ligga runt 65 till 75 procent av den genomsnittliga löneinkomsten år 1990.

År 2025 kommer pensionärens andel att vara 75 procent vid 2 procents tillväxt, 100 procent vid 1 procents tillväxt och 135 procent vid 0 procents tillväxt. Efter inkomstskatt ligger andelen mellan 100 och 120 procent år 1990 och mellan 100 och 190 procent år 2025. Vidare är det så, att med nuvarande samordning mellan det allmänna pensionssystemet och avtalspensionerna ger utvecklingen enligt alternativen med tillväxt i figur 3.3 en missvisande bild av fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer, eftersom avtalspensionerna fyller ut för inkomster över taket för samtliga utom för dem som tillhör LO - SAF-området.[4)]

Det är uppenbart, att en sådan fördelning mellan yrkesverksamma och pensionärer som dagens utformning av de offentliga pensionssystemen ger, kommer att betraktas som helt orimlig. Ändras inte systemet kommer helt säkert folk att på eget initiativ rätta till fördelningen genom privata transfereringar. Vi är då tillbaka till ett system där försörjningen blir en angelägenhet inom flergenerationsfamiljen. Skillnaden mot förr är att transfereringarna kommer att gå i motsatt riktning - från åldringarna i familjen till dem i yrkesverksam ålder.

Det är mot denna bakgrund som avvägningen mellan höjda avgifter och sänkta pensionsförmåner nu kommer att behandlas. Ett pensionssystem fördelar varje års konsumtionsutrymme mellan yrkesverksamma och pensionärer men fördelar också en individs totala konsumtion under livet på olika perioder. Vi söker därför en optimal avvägning av konsumtionen under olika perioder av livet och utgår från en livscykelmodell. Avgiften minskar individens konsumtionsutrymme under den yrkesverksamma delen av livet medan pensionsutbetalningarna ökar konsumtionsutrymmet under ålderdomen. Jag väljer att utgå från en livscykelmodell, därför att den ger en enkel beskrivning av problemet även om det inte är empiriskt belagt att denna modell fullständigt beskriver vårt faktiska beteende. Komplikationer i form av planerade arv och transfereringar mellan generationer utanför socialförsäkringssystemet bortses från.

En optimal avvägning av konsumtionen under olika perioder av livet beror naturligtvis på sådant som individens preferenser, försörjningsbörda, förväntad livslängd, m.m. Under olika antaganden om individernas preferenser kan optimal nivå härledas. (För en teoretisk/teknisk härledning, se Samuelson 1958, Feldstein 1985) Låt oss anta, att individerna önskar ha en tämligen jämn konsumtion under de olika perioderna.

Den avgift/skatt/sparande som räknas fram med dessa antaganden som utgångspunkt ska ses som en total avgift, som ska täcka all konsumtion under pensionärsåren, privat såväl som offentligt tillhandahållen, inkl. avtalsreglerade tjänstepensioner. Det betyder att de olika delarna av transfereringarna (kontanta och in natura) betraktas som kommunicerande kärl - stiger en sjunker en annan inom ramen för den andel av konsumtionsutrymmet som ska tillfalla pensionärerna.

Vi antar att pensionssystemet är ett renodlat fördelningssystem, dvs att varje års inbetalningar används helt och hållet till samma års pensionsutbetalningar. Med samma förenklade modell som i tidigare exempel har vi 4 individer eller kohorter av individer i varje period. Varje individ eller kohort av individer arbetar i 3 perioder och är pensionär i 1 period. Med en periodlängd på 15 år kommer varje individ att arbeta i 45 år och vara pensionär i 15 år. Osäkerhet i form av invalidiseringsrisker och vad gäller livslängd för enskilda individer i varje kohort tar vi hänsyn till genom att helt enkelt låta avgiftsinbetalningar och pensionsförmåner vara förväntade värden för hela kohorten. Antagandet att systemet är ett renodlat fördelningssystem betyder, att ingen åldersklass eller generation kan erhålla förväntade förmåner som är större än förväntade avgifter, dvs. lämna en skuld efter sig. Det finns däremot inget i detta antagande som hindrar omfördelning inom gruppen, dvs, att förväntade förmåner och förväntade avgifter skiljer sig åt för vissa individer.

Antag vidare att pensionsutbetalningarna är de enda tillgångar pensionärerna har, dvs. de har inte sparat privat till ålderdomen och inga andra överföringar sker. Antag att pensionssystemet varken påverkar arbetsutbud eller sparande, dvs ett oelastisk arbetsutbud och en exogent bestämd pensionsålder.

Med hjälp av en sådan modell kan vi analysera en individs fördelning av konsumtionen över livscykeln, liksom fördelningen av ett års produktionsresultat på grupperna yrkesverksamma och pensionärer. Däremot kan fördelningen inom resp. grupp inte analyseras. Resultaten är genomsnittsvärden för respektive grupp.

	Exempel 1	Exempel 2	
avgiftssats	25%	20%	
bruttolön	100	100	
avgift	25	20	
nettolön	75	80	
pension (3 x 25)=	75	(3 x 20)= 60	=75% av nettolönen under den aktiva tiden

Vid en konstant befolkning och ingen tillväxt behövs en avgift på 25 procent för att ge en helt jämn konsumtion. En avgift på 20 procent ger pensionsförmåner, som svarar mot 75 procent av nettoinkomsten (= inkomst - avgift) under den yrkesverksamma tiden. Vi kan då konstatera att en avgift på 20 - 25 procent är optimal

om det ska täcka all konsumtion under ålderdomen, dvs. det inte förekommer något övrigt sparande och inga andra transfereringar.[5)]

Samtidigt som vi på detta sätt får fram individernas fördelning av livsinkomsten på konsumtion under olika perioder av livet ger detta också fördelningen av varje års inkomster eller konsumtionsutrymme mellan yrkesverksamma och pensionärer. Denna fördelning mellan yrkesverksamma och pensionärer förblir oförändrad generation efter generation. Även vid tillväxt, positiv eller negativ, gäller att fördelningen mellan grupperna, uttryckt som varje grupps andel av produktionsresultatet förblir oförändrad.[6)]

Konsumtion per capita blir 75 för både yrkesverksamma och pensionärer i exempel 1, eller, om vi ser det ur ett livscykelperspektiv, helt jämnt fördelad över livet. I exempel 2 blir per capita konsumtionen 80 för yrkesverksamma och 60 för pensionärer. De yrkesverksammas inkomster ska emellertid inte bara räcka till egen konsumtion och till sparande till ålderdomen (=pensionärernas konsumtionsutrymme) utan också till att försörja barnen. För att ta hänsyn till att familjestrukturen skiljer sig åt för de båda grupperna räknas konsumtion per capita om till konsumtion per konsumtionsenhet. Vi använder samma definitioner på konsumtionsenheter som i avsnitt 3.1 och jämför en ensamstående pensionär (0,95 konsumtionsenheter) med yrkesverksamma med olika försörjningsbörda.

Konsumtion per konsumtionsenhet:

	Exempel 1	Exempel 2
avgiftssats	25%	20%
Ensamstående pensionär	79	63
Ensamstående yrkesverksam	79	84
Yrkesverksam med 1 barn	56	59
Yrkesverksam med 0,5 barn*	65	70

* För närvarande finns 0,44 barn per person i yrkesverksam ålder.

Vi ser att då vi tar hänsyn till försörjningsbörda ger en 25-procentig avgift betydligt högre konsumtionsutrymme för pensionären än för en yrkesverksam med barn. En avgift på 25 procent är således för hög för att ge en jämn konsumtionsfördelning över livet.

Dagens avgiftsuttag för transfereringar till pensionärerna exkl. avtalsreglerade pensioner ligger på omkring 20 procent av lönesumman (folkpensionsavgiften=9,45 procent, ATP-avgiften=10,6 procent). Detta täcker inte allt, eftersom en del av folkpensionerna finansieras via statskassan (c:a 15 procent), liksom pensionstillskotten (PTS) (1,8 procent av lönesumman) medan de kommunala bostadstillgäggen (KBT) (1,2 procent av lönesumman) huvudsakligen finansieras av kommunerna. Vidare täcker ATP-avgiften inte pensionsutbetalningarna från ATP, utan en del finansieras genom ränteinkomster på AP-fonderna. Avgiftsuttaget för de avtalsreglerade pensionerna ligger runt 3 procent av lönesumman för ITP och STP. På den offentliga sidan finansieras dessa pensioner genom anslag i resp. budget. Till dessa avgifter kommer så finansieringen (netto) av offentligt tillhandahållen konsumtion till pensionärerna.

Enligt RFV's prognoser för framtida avgiftsuttag kommer avgifterna för folkpension och ATP-systemet att behöva höjas och i vissa fall höjas kraftigt för att avgiftsinbetalningarna ska räcka till pensionsutbetalningarna. (Se tabell 1.1) De avgiftsnivåer man då kommer upp till ligger långt över de som motiveras av en önskan om en jämn konsumtionsfördelning över livet och detta trots att varken avtalsreglerade pensioner eller offentligt tillhandahållen konsumtion av varor och tjänster ingår i dessa kalkyler och de ligger långt utöver vad som motiveras av demografiska förändringar. Lägger vi övriga arbetsgivareavgifter till prognoserna för pensionsavgifterna kommer vi år 2025 upp i en sammanlagd arbetsgivareavgift/löneskatt på 46-56 procent. Till detta kommer så övriga skatter, som till övervägande del belastar de yrkesverksamma.

Den utveckling av pensionerna i relation till lönerna som har ägt rum fram till mitten av 1980-talet (se figur 3.1.) är troligen en önskvärd utveckling. Fördelningen under tidigt 1970-tal, där en pensionär i genomsnitt hade en tredjedel av en yrkesverksams konsumtionsutrymme kan knappast ses som rimlig och är inte optimal ur ett livscykelperspektiv. Däremot måste den bild, som ges av prognoserna för konsumtionsfördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer, beräknade under antagande om oförändrade regler, där avgifterna anpassas så att de täcker pensionsutbetalningarna, anses ligga mycket långt från något som kan betecknas som optimalt. Den ger en synnerligen ojämn fördelning över livscykeln och mellan yrkesverksamma och pensionärer. Det är uppenbart att pensionsnivåerna är för höga för att ge en jämn fördelning. Slutsatsen om inoptimalitet vilar på antagandet om att individerna önskar ha en jämn konsumtionsfördelning över livet samt att det är de yrkesverksamma som har försörjningsansvar för barnen. Jag menar att även om man utgår från en annan önskad konsumtionsfördelning, t.ex. en sådan där man vill ha ett större konsumtionsutrymme som pensionär därför att man bedömer behoven som större

under ålderdom, håller ovanstående slutsats om pensionsnivåerna eftersom de större behoven troligen finns inom sjuk- och åldringsvård.

Det politiska systemet är inte sådant, att en alltför ojämn fördelning av produktionsresultatet mellan yrkesverksamma och pensionärer accepteras. I valet mellan ett ändrat pensionssystem och, förmodligen successiva, ändringar i övrigt konsumtionsutrymme har ett ändrat pensionssystem vissa fördelar. En sådan är, att de regler individerna har att anpassa sig till är klart uttalade, vilket underlättar planering och minskar osäkerheten.

Min slutsats är därför, att för att det svenska pensionssystemet ska kunna överleva är det nödvändigt med en reformering av systemet. Denna slutsats bekräftas av Ståhlberg (1988). Hon visar, att de förväntade pensionsförmånerna är betydligt större än de förväntade inbetalningarna för de som var medelålders eller äldre när ATP-systemet infördes. De som var unga när systemet infördes samt efterföljande generationer kan däremot räkna med att få betala mer än vad de förväntas få i pensionsförmåner. En sådan utformning bryter mot det grundläggande villkoret för stabilitet i fördelningssystem.

Systemet behöver således reformeras både vad gäller nivån på avgifter och pensionsförmåner och enligt de riktlinjer om värdesäkring som diskuterades i kapitel 2. Det betyder bl.a. att avgiftsnivåerna låses och pensionsförmånerna varierar med tillväxttakten med vissa modifikationer för förändringar i försörjningskvoten. Ett bekymmer är dock att den politiska beslutsmekanismen inte kan förväntas fungera så att en sådan reformering kommer till stånd. Detta är ett av de s.k. politiska misslyckanden som nämndes i inledningskapitlet. Browning (1975) visar, att i en demokrati med majoritetsval kommer offentliga pensionsförsäkringar att expandera förbi sin optimala storlek. Den optimala storleken definieras som den, som varje individ önskar innan han ansluts till systemet, dvs. före sitt arbetsmarknadsinträde. Så snart individen har betalat en för hög avgift under något eller några år, jämfört med den optimala avgiften, kommer han att rösta emot förslag om försämrade pensionsförmåner. De medelålders och äldre kommer att vinna alla omröstningar över de unga och det finns inte någon som för de oföddas talan. Browning förutsätter att det finns få eller inga incitament i omröstningsprocessen att ta hänsyn till kommande generationer och att var och en röstar efter sitt eget intresse.

En invändning mot Browings slutsatser är, att modellen inte förklarar hur det kommer sig att socialförsäkringssystemen inte expanderar ännu mer, i princip upp till 100%. En förklaring är att Browning i sin modell bortser från att individerna kan anpassa sitt arbetsutbud till pensionssystemet och därmed påverka storleken på den

kaka som ska fördelas. Insikten i att allokeringsförluster uppstår till följd av skatten/avgiften kan leda till att storleken på försäkringen begränsas. Till sådana allokeringsförluster återkommer vi i kapitel 5.

KAPITEL 4.

PENSIONSSYSTEM OCH DESS BETYDELSE FÖR SPARANDE OCH KAPITALBILDNING.

Trygghet på ålderdomen är ett starkt motiv för sparande och därmed för hushållens innehav av kapital (utbud av kapital). Det finns naturligtvis även andra motiv för ett hushåll att spara. Bland dessa kan nämnas sparande för att ha en buffert vid oförutsedda händelser, s.k. målsparande till hus och kapitalvaror, m.m. Men utan tvekan är tryggheten på ålderdomen en tungt vägande faktor.[1)] Det betyder att hur ett land organiserar sitt pensionssystem påverkar utbudet av kapital och därmed kapitalstocken, produktionen och tillväxttakten i denna.

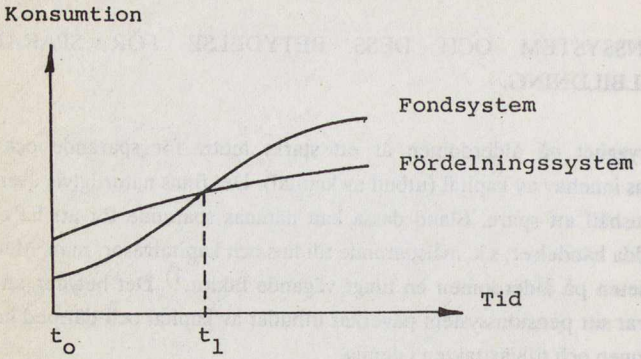
Med ett offentligt pensionssystem försvinner det privata sparmotivet för ålderdomen under förutsättning att nivån på pensionsförmånerna inte är lägre än vad individerna skulle ha valt att spara till privat och naturligtvis under förutsättning att individerna känner förtroende för det offentliga pensionssystemet. Samtidigt sker det inte något sparande inom det renodlade fördelningssystemet, eftersom ett års avgiftsinbetalningar används till samma års pensionsutbetalningar. Vidare kommer en del av det tidigare ackumulerade sparandet att konsumeras. Skälet är att vid införandet finns ett antal åldersgrupper, som har ett kapital sparat för ålderdomen. Detta kapital kan förväntas konsumeras i samma takt som pensionssystemet genomförs.

Även vid ett premiereservsystem försvinner det privata ålderdomssparandet. Svarar systemet mot vad individerna annars skulle ha sparat privat för ålderdomen kommer det privata sparandet att minska i samma takt som fonden byggs upp. Ett fondsystem ger därmed inga effekter på det totala sparandet. Är pensionssystemet däremot ett fördelningssystem byggs inga fonder upp som ersättning för den privata sparandeminskningen.

Antag, att vi i utgångsläget har en viss kapitalstock, dvs. ett accumulerat sparande, varav en viss del är resultatet av ålderdomssparande. Antag också att övrigt sparande är oberoende av val av pensionssystem. Genom de effekter på det privata hushållssparandet, som ett fondsystem respektive ett fördelningssystem har, kommer kapitalstocken och därmed produktions- och konsumtionsmöjligheterna att bli större i

ett fondsystem än i ett fördelningssystem. Utvecklingen av de totala konsumtionsmöjligheterna med respektive system kan illustreras som i figur 4.1.

Figur 4.1. Illustration av utvecklingen av de totala konsumtionsmöjligheterna med ett fördelningssystem respektive med ett fondsystem.



Initialt är konsumtionsmöjligheterna större i ett fördelningssystem än i ett fondsystem, eftersom man i ett sådant system konsumerar upp en del av kapitalstocken. Sedan fullfunktionsstadiet uppnåtts kommer man att för all framtid ha en lägre konsumtion. Hur stora skillnaderna i konsumtionsmöjligheter blir mellan de två systemen beror bl.a. på hur stor andel av sparandet, som vid införandet är ett ålderdomssparande, vilket i sin tur bestämmer skillnaden mellan kapitalstockarna i respektive system.[2)]

Slutsatsen, att konsumtionsmöjligheterna först blir större och sedan permanent lägre med ett fördelningssystem än med ett fondsystem, bygger på att det privata hushållssparandet faktiskt minskar och att denna utbudsminskning av kapital inte ersätts av annat sparande, offentligt eller privat, eller av ett inflöde av utländskt kapital. Den mindre kapitalstocken i alternativet med ett fördelningssystem kommer att pressa upp räntan. I en liten öppen ekonomi som den svenska kan vi räkna med ett kapitalinflöde utifrån. Det betyder, att skillnaden i kapitalstock mellan de två pensionssystemen blir mindre än i illustrationen ovan och eventuellt försumbar. Med ett fördelningssystem kommer emellertid en del av produktionsresultatet att tas i anspråk för ersättning till det utländska kapitalet, varför det inhemska konsumtionsutrymmet blir motsvarande lägre.

I de flesta industrialiserade länder är de offentliga pensionssystemen ordnade som fördelningssystem. Det finns ett stort antal studier, som sökt fastlägga dessas effekter på det privata hushållssparandet. Den första studien (Feldstein 1974) visade på dramatiska effekter på det privata sparandet (en minskning med 50 procent). Denna

undersökning gav upphov till en intensifierad forskning och en mängd empiriska studier har genomförts sedan dess. Problem av både teoretisk och empirisk art (ex.v. i specifikationen av den förmögenhet socialförsäkringarna representerar) gör resultaten känsliga för vilka antaganden som görs. Enighet har därför inte uppnåtts vad gäller de offentliga pensionsförsäkringarnas effekter på det privata sparandet. (Se Danziger & Haveman & Plotnik (1981) och Saunders & Klau (1985) för översikter). På senare år kan man skönja en övervikt för forskare, som kommer fram till att socialförsäkringarnas effekter på det privata sparandet är negativa men inte speciellt dramatiska. För svenska förhållanden finns några empiriska studier på pensionsförsäkringarna. I Ståhlberg (1983) sammanfattas de empiriska undersökningarna av det svenska pensionssystemets effekter på privat sparande. Resultaten tyder på ett minskat hushållssparande på mellan 1,3 och 4 procentenheter. För att se vilka summor det kan handla om räknas hushållssparandet 1985 om med dessa högre sparkvoter. Enligt Nationalräkenskaperna var det totala sparandet 54,5 miljarder 1985 och hushållsparandet -1,4 miljarder kronor. Om hushållsparandet som andel av disponibel inkomst varit 1,3 procentenheter högre skulle det privata hushållssparandet varit 4,8 miljarder. Vid ett hushållsparande på 4 procentenheter högre skulle det ha varit 16,6 miljarder.

För kapitalbildningen och därmed för förändringar i produktionsmöjligheterna är det emellertid det totala sparandet i ekonomin som är intressant. Det totala finansiella sparandet är definitionsmässigt lika med bytesbalansens saldo, där negativa tal betyder en ökad skuldsättning gentemot utlandet. Sådan skuldökning har skett de flesta år efter 1975.

I tabellen nedan visas utvecklingen av det finansiella sparandet i Sverige sedan 1970. Vi ser, att hushållssparandet är lågt, ofta negativt, vilket socialförsäkringarna till en del kan ha bidragit till.[3)] Samtidigt ökade emellertid den finansiella sektorns sparande, i vilket kollektivavtalsreglerade pensionsförsäkringar ingår.

Socialförsäkringssektorn har ett positivt sparande och det är till helt övervägande del AP-fonderna, som står för detta. Av detta kan vi emellertid inte sluta oss till att pensionssystemet positivt har bidragit till det totala sparandet. För det första kan pensionssystemet ha medverkat till det låga privata sparandet. För det andra ser vi att hela den offentliga sektorn, inkl. socialförsäkringssektorn, har ett negativt sparande. Förmodligen hade så stora statliga underskott inte accepterats om de inte uppvägts av överskotten inom socialförsäkringssektorn. Det går därför inte att säga om överskotten inom socialförsäkringssektorn bidragit positivt till det totala sparandet eller ej.

Tabell 4.1. Finansiellt sparande som andel av BNP.

	Offentlig sektor	därav soc.-försäkrings-sektor	Finansiell sektor	Hushåll	Totalt
1970	4,6	4,2	1,4	0,2	0,1
1975	3,3	3,9	2,2	-0,2	-1,0
1980	-4,0	3,0	2,9	1,8	-4,5
1981	-5,9	3,1	4,0	1,8	-2,4
1982	-6,5	2,8	3,6	-0,2	-3,2
1983	-5,2	2,5	3,7	0	-1,7
1984	-2,7	2,6	3,6	0,6	-0,8
1985	-4,6	2,4	3,3	1,4	-1,5
1986	-1,4	2,4	3,6	-0,9	-0,9

Källa: Finansräkenskaper. Statistiska meddelanden. K 17 SM 8702
Nationalräkenskaper. Statistiska meddelanden. N 10 SM 8501

För närvarande minskar de statliga underskotten och samtidigt minskar överskotten inom socialförsäkringssektorn. Prognoser visar, att med nuvarande tillväxttakt och ATP-regler kommer socialförsäkringssektorn att uppvisa underskott. I LU 87 presenteras krav på hur sektorernas sparande bör utvecklas. Jag återkommer till detta. Låt oss först helt kort se på kapitalstockens utveckling.

I stället för att se på sparandeutvecklingen för att spåra effekterna av införandet av ATP-systemet kan vi se på utvecklingen av kapitalstocken. Nu infördes ATP-systemet inte som ett renodlat fördelningssystem, dels genom övergångsbestämmelserna, dels genom att man tog ut högre avgifter i initialskedet än vad som krävdes för att finansiera pensionsutbetalningarna. År 1970 fonderades 80 procent av inbetalningarna, 1980 omkring 15 procent och 1984 - 1985 upphörde fonderingen och en del av pensionsutbetalningarna bestrids med fondmedel sedan dess. Om vi förväntar oss, att ATP-systemet tränger undan eller ersätter annat sparande bör kapitalstocken vara opåverkad så länge det är ett fondsystem. Vid övergången till fördelningssystem bör kapitalstocken minska. Detta har emellertid inte blivit fallet. Under hela perioden från 1950 och framåt varierar kapitalstocken mellan 4,2 och 5,0 gånger BNP. De variationer som kan iakttas tycks snarare vara av konjunkturell än strukturell art. Möjligen kan en

viss uppgång i kapitalstocken iakttas från slutet av 70-talet och framåt. I utvecklingen av kapitalstocken går det alltså inte att se några negativa effekter av att ATP-systemet är utformat som ett fördelningssystem.

Skattningar av hur stor fonden idag skulle ha varit om ATP-systemet utformats som ett fullständigt premiereservsystem kommer fram till att den skulle uppgå till mellan 1,5 och 2 gånger BNP, dvs mellan 1400 och 1900 miljarder kr. (Ståhlberg 1985)[4] Antag att ett fondsystem skulle ha gett en ökning av det totala kapitalutbudet i ungefär denna storlek, dvs. att pensionssparandet inte skulle ha trängt undan övrigt sparande (fullständigt). Ett ökat kapitalutbud i en sådan omfattning leder till en press nedåt på räntan, till att kapitalplaceringar på marginalen skulle gå till lågavkastande projekt och eventuellt till problem med att få positiv avkastning på fonderade medel.

Det är naturligtvis inte troligt att en sådan utbudsökning av kapital skulle ha lämnat övrigt sparande opåverkat. Om vi i stället antar att den totala kapitalstocken förblev helt oförändrad av en fonduppbyggnad genom en minskning av övrigt sparande skulle fonderna utgöra mellan en tredjedel och hälften av den totala kapitalstocken.[5] Det finns naturligtvis ingen som kan uttala sig om vad en sådan omstrukturering av kapitalmarknaden skulle innebära, men det är inte uteslutet att en sådan koncentration av kapital till AP-fonder skulle ha inneburit vissa organisatoriska problem och problem med att nå en god avkastning på pensionsfonderna.

En öppen (internationell) kapitalmarknad underlättar naturligtvis möjligheterna att finna kapitalplaceringar med hög eller åtminstone positiv avkastning. I detta sammanhang kan det vara intressant att erinra sig, att Japan, som har ett fondsystem, under senare år inte har kunnat finna placeringar med positiv avkastning på den internationella marknaden.

Även om statistiken inte visar några kraftiga effekter av pensionssystemet på sparande och kapitalstock framgår av tabell 4.1 att den svenska ekonomin befinner sig i finansiell obalans. Vidare är redan idag pensionsutbetalningarna från ATP-systemet större än avgiftsinbetalningarna. Med oförändrade regler och avgiftsnivå kommer skillnaden mellan intäkter och utgifter att öka och fonderna kommer att vara tömda några år efter sekelskiftet om den årliga tillväxttakten inte kommer upp i 4 procent eller mer.

I LU's analys av förutsättningar/villkor för att nå vissa uppställda mål 1995 ingår att ekonomins totala sparande måste öka. I utredningen prognosticeras en årlig tillväxt på 2,3 procent under perioden 1986 - 1995, av vilken 0,5 procentenheter beror på en förväntad ökning i antal arbetade timmar och 1,7 procentenheter på en förväntad produktivitetsökning. Enligt LU beräknas den årliga investeringsökningen bli 3,6 procent (4,7 procent inom industrin), vilken bedöms som tillräcklig för att en

produktivitetsökning på 1,7 procent ska komma till stånd. För detta krävs ett ökat sparande och LU beräknar det finansiella sparandet 1995 enligt tabellen nedan.

Tabell 4.2. Beräknat finansiellt sparande i delsektorer 1995. Miljarder kronor i löpande priser.

Offentlig sektor	18
därav: stat	35
kommuner	-8
socialförsäkringssektor	-9
Icke-finansiella företag	-65
Finansiella företag	41
Hushåll	16
Bytesbalans	10

Källa: Långtidsutredningen '87. SOU 1987:3

Vid en jämförelse mellan tabell 4.1 och tabell 4.2 framgår att LU räknar med stora förändringar i den finansiella bilden. Inom den offentliga sektorn kommer ett överskott inom socialförsäkringssektorn att förbytas i ett underskott, vilket beror på ATP-systemets utveckling. Kommunernas underskott förväntas öka och för att kompensera för bl.a. dessa sparandebortfall förväntas staten öka sitt sparande med 68 miljarder (i löpande priser), från ett underskott på 50 miljarder då långtidsutredningen skrevs till ett överskott på 18 miljarder 1995. De icke-finansiella företagen förväntas öka sitt underskott för att finansiera den ovan nämnda investeringsökningen, medan hushållen förväntas byta ett underskott på 2 miljarder till ett överskott på 16 miljarder. Enligt LU's kravanalys ska alltså finansiella överskott i den statliga sektorn och i hushållssektorn väga upp underskott inom socialförsäkringssektorn, kommunerna och icke-finansiella företag så att bytsebalansens saldo blir positivt 1995. Kraftiga trendbrott i både statens och hushållens beteende är således en förutsättning.

I sin diskussion kring förutsättningarna för ett ökat hushållssparande utgår LU från de teorier inom nationalekonomin, som förklarar hushållsparande utifrån ett antagande om att hushållen önskar fördela konsumtionen jämnt över livet. Enligt dessa sparar individerna under den yrkesverksamma perioden av livet och konsumerar upp sitt sparkapital under åren som pensionär. Konjunkturellt varierar sparandet så, att under perioder av stagnation minskar sparandet då hushållen strävar efter att hålla en jämn konsumtionsstandard, medan det ökar under perioder av högkonjunktur. I en stationär

ekonomi blir sparandet noll, eftersom de yrkesverksammas sparande vägs upp av pensionärernas konsumtion av sitt kapital, medan sparandet blir positivt i en ekonomi med tillväxt. LU's antagande om ett ökat hushållssparande utgår dels från ett antagande om att de reala disponibla hushållsinkomsterna kommer att öka efter flera års stagnation, dels från att effekterna på sparandet av ATP-systemets införande nu bör ha klingat ut:

ATP-reformen och tillväxten av de kollektivavtalsreglerade pensionssystemen bör t.ex. ha medfört ett minskat sparande för hushållssektorn. Minskningen bör ha varit störst under systemens införande eftersom tilläggspensionerna medförde att ett viktigt sparmotiv för den yrkesverksamma befolkningen försvann. Därmed bör den yrkesverksamma delen av befolkningen ha minskat sitt sparande samtidigt som pensionärer utan tilläggspensioner sannolikt delvis levde, och lever, på tidigare ihopsparade pengar. Allteftersom det blir färre pensionärer utan ATP och andra tilläggspensioner bör sparandet öka igen. 1987 beräknas ca 67% av pensionärerna få ATP, motsvarande andel 1995 beräknas uppgå till 84%. Detta talar för att vi nu är på väg upp ur den svacka i hushållssparandet som systemets införande bör ha medfört. (citat sid 154-155, LU 87)

En mer noggrann specifikation av hur sparandet förändras då hushållen söker hålla en jämn konsumtionsstandard över livet bör emellertid också innehålla förändringar i den demografiska strukturen. Horioka (1986) undersöker i vad mån en modell, där sådana förändringar ingår kan förklara skillnaden mellan Japans höga privata sparkvot på 22,7 procent, OECD's genomsnittliga sparkvot på 15,6 procent och USA's på 10,4. Hans resultat tyder på att nästan hela skillnaden förklaras av modellen och att åldersstrukturen har i det närmaste lika stor vikt som tillväxttakten.

Den genomsnittliga privata hushållssparkvoten i Sverige låg under perioden 1975 - 1984 11,42 procentenheter under motsvarande genomsnitt för OECD. Om vi använder Horiokas skattade koefficienter på svenska data 'förklaras' 7,82 procentenheter, dvs. 68 procent av skillnaden mellan Sveriges och OECD's sparkvoter, av att vi har fler pensionärer per yrkesverksam än OECD-genomsnittet (0,2844 jämfört med 0,2130). Med SCB's prognoser för den framtida kvoten mellan personer 65 år och äldre och personer i åldern 20 - 64 år och Horiokas skattade koefficient för denna variabel kommer hushållens privata sparkvot att ändras så som visas i tabellen nedan.

Vi ser, att fram till år 1990 kommer den demografiska strukturen att utöva ett negativt inflytande på det privata hushållssparandet. Från 1995 och tio år framåt uppstår en positiv effekt och därefter ger förskjutningarna i åldersstrukturen en kraftigt negativ effekt på sparandet.

Det är uppenbart, att vi inte kan förvänta oss att ett sådant sparande som förutsätts i tabell 4.2 kommer till stånd automatiskt eller spontant. Detta, tillsammans med nuvarande prognoser för befolkningsutveckling och för antal arbetade år och timmar per år, och prognoser för produktivitetsutvecklingen, betyder att det nuvarande

pensionssystemet kommer att utsättas för stor press. Kan en övergång till ett helt eller delvis fonderat system minska denna press?

Tabell 4.3. Sparkvotens förändring jämfört med 1984 till följd av ändrad pensionärskvot.

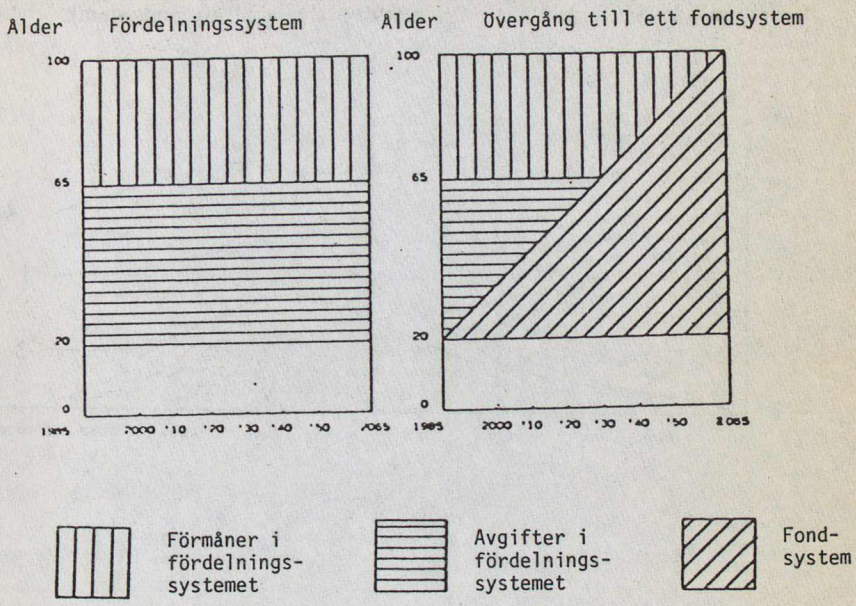
År	förändring i sparkvoten, procentenheter
1990	-1,7
1995	+1,0
2000	+0,2
2005	+0,3
2010	-2,8
2020	-8,2

Som tidigare visats bestäms pensionsnivåerna i ett fondsystem av kapitalavkastningen, medan avgifterna och/eller pensionsnivåerna i ett fördelningssystem bestäms av tillväxttakten, som är sammansatt av befolkningsutveckling och produktivitetstillväxt. Av detta följer, att om tillväxttakten är högre än kapitalavkastningen är ett fördelningssystem mer fördelaktigt än ett fondsystem i den bemärkelsen att vid givna inbetalningar blir de förväntade förmånerna större i ett fördelningssystem än i ett fondsystem, alternativt att det krävs lägre avgifter för att finansiera bestämda pensionsförmåner. Om kapitalavkastningen är högre än tillväxttakten gäller det omvända.

Då fördelningssystemen infördes, i Sverige såväl som i de flesta andra länder, var tillväxttakten högre än kapitalavkastningen. Det kan alltså synas logiskt att fördelningssystem valdes, alldeles bortsett från att den generation, som inför ett fördelningssystem erhåller stora 'wind-fall gains'. Under den senaste tiden har emellertid tillväxttakten varit lägre än kapitalavkastningen, vilket är en orsak, utöver oron för sparandeutvecklingen, till att det från skilda håll kommer fram förslag om en övergång till fondsystem.

I Janssen & Vossen (1987) finns en diskussion om hur en sådan övergång kan ske. Där visas också effekterna på pensionssystemets 'ekonomi'. Deras exempel utgår från holländska data, men kan fungera som illustration även till svenska förhållanden. I sin modell renodlar de den demografiska utvecklingens effekter på ett fördelningssystem samt vid en övergång till ett fondsystem. De antar, att avgiftssatsen per person i yrkesverksam ålder (20-64 år) och pension per ålderspensionär är konstant. Övergången från ett fördelningssystem till ett fondsystem illustreras i figur 4.2.

Figur 4.2. Illustration av en gradvis övergång från ett fördelningssystem till ett fondsystem.

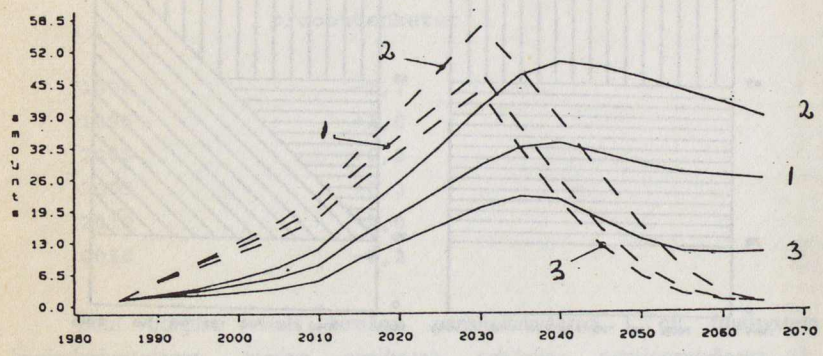


Källa: Janssen & Vossen. 1987.

Fondsystemet antas införas med de, som fyller 20 år 1985, medan de, som då är äldre fortsätter i ett fördelningssystem. År 2065 har samtliga som tillhört fördelningssystemet dött och fondsystemet är fullständigt genomfört.

Skillnaden mellan summa avgiftsinbetalningar och summa pensionsutbetalningar utgör systemets underskott, som antas finansierat från andra källor. Utvecklingen av underskottet vid ett bibehållande av fördelningssystemet och vid en gradvis övergång till ett fondsystem har de beräknat vid tre demografiska scenarier. Det första alternativet är standardalternativet med nuvarande födelsetal, en konstant ökande förväntad livslängd till 83,4 år för kvinnor och 77,3 år för män och nuvarande nivå på invandringen. I alternativ 2 antas minskade födelsetal, ännu längre förväntad livslängd (89,65 år för kvinnor och 87,55 år för män) och en minskad invandring. I alternativ 3 antas högre födelsetal, nuvarande förväntad livslängd och tredubblad invandring. Resultatet visas i figur 4.3.

Figur 4.3. Underskott i pensionssystemet vid tre olika antaganden om befolkningsutvecklingen. (Heldragen linje visar underskottet vid ett fortsatt fördelningssystem, streckad linje vid en gradvis övergång till ett fondsystem).



Källa: Se figur 4.2.

I alternativ 1 kommer andelen personer, som är 65 år och äldre år 2025 att vara 23,9 procent av befolkningen, i alternativ 2 30,3 procent och i alternativ 3 17,6 procent. Som jämförelse kan nämnas att i Sverige kommer denna andel att vara 21,5 procent år 2025 enligt SCB's huvudalternativ.

Av dessa beräkningar framgår, att om fördelningssystemet bibehålles kommer ett stort och fram till omkring 2040 växande underskott att genereras. Efter 2040 minskar underskottet men permanentas på en hög nivå. En övergång till ett fondsystem innebär att underskottet ökar kraftigare och snabbare fram till 2030 än om fördelningssystemet behålls. Skälet är naturligtvis, att vid en övergång från ett fördelningssystem till ett fondsystem uppstår en dubbel belastning på pensionssystemet genom att det sker en fondering av avgiftsinbetalningarna samtidigt som pensionsutbetalningar till pensionärer i fördelningssystemet ska finansieras. Av beräkningarna framgår emellertid också att underskottet avtar snabbare än vid ett fördelningssystem och är försvunnet någon gång mellan 2060 och 2070, då den demografiska anpassningsprocessen är slutförd och vi har en konstant demografisk struktur. Därefter uppstår inga underskott och fondsystemet är opåverkat av den demografiska strukturen.

I ett fondsystem är således själva systemets ekonomi långsiktigt oberoende av befolkningsutveckling och tillväxt. Vad som däremot inte brukar lyftas fram vid analyser av fondsystem är att fondstorleken varierar så snart befolkningsutvecklingen och tillväxttakten eventuellt åter avviker från den stationära banan. Variationer i fonden kan uttryckas som

$$\left[q \cdot y(1+g) \cdot F_0(1+f)\right] - \left[p(1+r) \cdot R_0(1+b)\right]$$

där q är avgiftssatsen, y inkomster, g produktivitetstillväxt, F antal yrkesverksamma, f förändring i antal yrkesverksamma, p pensionsförmåner, r ränta, R antal pensionärer och b förändring i antal pensionärer. Den första parantesen i uttrycket ovan visar inbetalningar till fonden och den andra utbetalningar från den.

Om $(1+g)(1+f) > (1+r)(1+b)$ växer fonden och vi har ett nysparande. Om $(1+g)(1+f) < (1+r)(1+b)$ är pensionärernas uttag större än de yrkesverksammas insättningar. Fonden minskar och vi har ett negativt sparande. I detta fall, som är det fall som kännetecknar dagens läge och prognoserna vad beträffar utvecklingen av antal yrkesverksamma och antal pensionärer (f och b), minskar alltså kapitalstocken. (Jmf. resultaten i tabell 4.4.) Vilken betydelse detta har för den totala kapitalstocken beror naturligtvis på hur stor andel av den totala kapitalstocken som ålderdomssparandet utgör. Den minskade kapitalstocken leder till minskad tillväxt och till att räntan stiger, vilket leder till ytterligare fondminskning.

Sammanfattningsvis kan vi säga, att om man väljer ett fördelningssystem utan att ersätta det sparandebortfall som uppstår hamnar ekonomin på en lägre tillväxtbana med lägre produktions- och konsumtionsmöjligheter än i en ekonomi med ett fondsystem. För att undvika underskott i ett fördelningssystem måste avgifter och/eller pensionsnivåer anpassas till befolkningsutvecklingen. Teoretiskt finns det inte något som säger, att rätt storlek på kapitalstocken måste uppnås genom ett sparande i pensionssystem.[6)] I ett fondsystem uppstår långsiktigt inga underskott i pensionssystemet. Däremot varierar sparandet och kapitalstocken och därmed tillväxten med befolkningsutveckling , tillväxttakt och ränta.

I detta sammanhang kan det vara värt att uppmärksamma ytterligare en aspekt på valet mellan fördelningssystem och fondsystem. I kapitel 2 påpekades, att värdesäkring av pensioner i någon absolut mening inte kan garanteras i någotdera av systemen. Avkastningen på fonderade medel kan bli negativ. Med ett fördelningssystem, där pensionerna följer tillväxttakten, kan tillväxten bli negativ. Att välja ett fördelningssystem framför ett fondsystem har vissa fördelar ur 'värdesäkringssynpunkt'.

Det innebär nämligen att man sprider riskerna genom att välja en diversifierad 'portfölj'. Hushållen placerar en del av sina tillgångar i finansiellt kapital, i realkapital, m.m., där avkastningen bestäms på kapitalmarknaden, och en del, nämligen förväntade framtida pensionstillgångar, 'placeras' i framtida produktionsresultat, vilket i sin tur till övervägande del bestäms av mängd och kvalitet på den framtida arbetskraften eller med ett annat ord det framtida humankapitalet. En sådan riskspridning, med delar av tillgångarna på den vanliga kapitalmarknaden och delar placerade i framtida humankapital, är förmodligen en god gardering mot en osäker framtid.

KAPITEL 5

PENSIONSSYSTEM OCH ARBETSUTBUD.

Vi har i tidigare avsnitt konstaterat, att tillväxttakten är av avgörande betydelse i fördelningssystem i allmänhet och i ATP-systemet i synnerhet. Vid sidan av sparande och produktivitetstillväxt är arbetsutbudet den faktor, som bestämmer tillväxttakten.

Arbetsutbudet påverkar således pensionssystemet: ju mindre arbetsutbudet är, i antal personer, antal år eller antal timmar, desto högre avgift för att finansiera en given pensionsnivå. Men det är också så, att pensionssystemet, beroende på dess utformning, kan påverka arbetsutbudet. I detta kapitel ges en beskrivning av arbetsutbudets utveckling under perioden 1970 till 1985 samt prognoser. Vidare behandlas denna utvecklings betydelse för pensionssystemets 'ekonomi'. Slutligen diskuteras i vad mån pensionssystemets utformning kan förväntas ha påverkat och komma att påverka arbetsutbudet.

5.1. Arbetsutbudets betydelse för avgiftsnivå och ersättningsnivå i ett fördelningssystem.

I kapitel 2 visades att ett renodlat fördelningssystem kan beskrivas genom uttrycket

avgiftssats = ersättningskvot · pensionärskvot

Genom denna formulering framgår att ju högre pensionärskvot, desto lägre ersättningskvot vid en given avgiftssats och desto högre avgiftssats vid en given ersättningskvot. Om pensionssystemet befinner i jämvikt (dess saldo = 0) i en period och pensionsärskvoten ändras, måste avgiftssats och/eller ersättningskvot ändras för att jämvikten ska återställas.

Pensionsärskvoten är antal pensionärer dividerat med antal yrkesverksamma. Den bestäms dels av demografiska faktorer, dels av individuella och politiska beslut, som påverkar arbetsutbudet. En höjning av pensionsåldern innebär t.ex. att antalet pensionärer minskar samtidigt som antalet yrkesverksamma ökar, vilket sänker

pensionärskvoten och omvänt vid en sänkning av pensionsåldern. Likaså har avgränsningen av 'antal yrkesverksamma' stor betydelse för pensionärskvotens storlek och utveckling, vilket framgår av tabell 5.1, där denna visas vid några olika definitioner på 'antal yrkesverksamma'.

Tabell 5.1. Pensionärskvoten vid olika definitioner på 'antal yrkesverksamma'.

	1970	1985	2000
Antal personer i åldern			
16 - 64 år	0,215	0,275	0,275
20 - 64 år	0,235	0,302	0,295
Antal personer i arbetskraften i åldern			
16 - 64 år	0,294	0,320	0,319
20 - 64 år	0,313	0,340	0,329
Antal sysselsatta i åldern			
16 - 64 år	0,298	0,327	0,325*)
20 - 64 år	0,317	0,346	0,335*)

*) Beräknat under antagande om en total arbetslöshet på 2%, och en arbetslöshet på 3,5% i åldersgruppen 16 - 19 år

Källa: Den framtida befolkningen. Prognos för åren 1986 - 2025. SCB, Demografiska rapporter, 1986.

Sveriges arbetskraft. Prognos till år 2000. SCB Infomation om arbetsmarknaden, 1986:7.

I avsnitt 2.1 visas ett exempel med en stationär befolkning, som i genomsnitt arbetar i 45 år, mellan 20 och 64 års ålder, och är pensionärer i 15 år. Här blir pensionärskvoten 1/3. En avgift på 20 procent ger då en ersättningskvot på 0,6, vilket är 75 procent av en yrkesverksams nettoinkomst (=inkomst-avgift). I detta exempel har pensionärskvoten definierats som antal pensionärer/ antal personer i yrkesverksam ålder, dvs. enligt den första definitionen i tabell 5.1. Då vi studerar ett fördelningssystem är det emellertid inte bara antalet personer i yrkesverksam ålder utan även storleken på deras arbetsutbud, som är intressant. Arbetsutbudet definieras som

antal personer i yrkesverksam ålder • relativa arbetskraftstal • genomsnittligt antal arbetade timmar.

Ju lägre var och en av dessa komponenter är, desto högre pensionärskvot och desto högre blir den nödvändiga avgiftssatsen och lägre den möjliga ersättningskvoten i ett system där inbetalningarna ska täcka utbetalningarna. Tabell 5.1 visar, att redan de avgränsningar på 'antal yrkesverksamma' som används där påverkar pensionärskvoten med flera procentenheter.

Innan storlek på och utveckling av respektive komponent i arbetsutbudet studeras mera i detalj behandlas kort några aspekter på dess betydelse i ett fördelningssystem. Vi kan först konstatera, att om pensionssystemet är utformat så, att det finns en fullständig koppling mellan förväntade avgifter och förväntade förmåner kommer den som minskar sin arbetstid, i form av färre timmar eller år, att betala lägre avgifter men också att erhålla lägre pension. I ett fördelningssystem uppstår då ett problem genom att avgiftsinbetalningarna minskar nu, medan pensionsutbetalningarna minskar först senare. Det uppstår ett temporärt underskott.

Finansieras detta underskott genom höjda avgifter får de yrkesverksamma betala underskottet, både de som inte har minskat sitt arbetsutbud och de, som har minskat det. Finansieras det genom sänkta pensionsförmåner får pensionärerna, som under sin yrkesverksamma tid eventuellt hade lång arbetstid, betala underskottet. Finansieras det över statsbudgeten, där de stora inkomstkällorna är inkomstskatt och moms, betalas underskottet av både yrkesverksamma och pensionärer i relation till deras respektive skatteandel. Slutligen kan underskottet täckas genom användande av fonder. Detta är ett argument för att det även i ett fördelningssystem är lämpligt att ha en viss fondering som kan tjäna som buffert. Vid ökande arbetstid växer fonden, vid sjunkande minskar den.

ATP-systemet är genom 15- och 30-årsreglerna känsligt för arbetstidsförkortningar, eftersom de innebär att en individ har möjlighet att arbeta kort tid samtliga år utom 15 och pensionen bestäms av dessa 15 år. Likaså kan individen avstå från arbete under 15 år av sitt vuxna liv utan att pensionen påverkas. Innebörden är att personer med kort arbetstid vissa år och relativt få år på arbetsmarknaden subventioneras i ATP-systemet. Det betyder också, att det underskott i pensionssystemet som uppstår vid ett minskande arbetsutbud inte är temporärt utan permanent. Att finansiera ett sådant underskott med medel ur en 'buffertfond' är därför inte lämpligt.

Långsiktigt, om vi antar en viss tillväxt, är det troligt, att en del av standardökningen kommer att tas ut i kortare arbetstid. Vid oförändrad avgiftssats och

ersättningsnivå betyder det ett minskat, ev. negativt sparande i fonderna. Observera också, att med ATP-systemets nuvarande utformning är tillväxttakten en central faktor. Förändringar i arbetstiden ger förändringar i tillväxttakt - tas standardökningen ut i ökad fritid sjunker den uppmätta tillväxttakten och ATP-systemets ekonomi försämras.

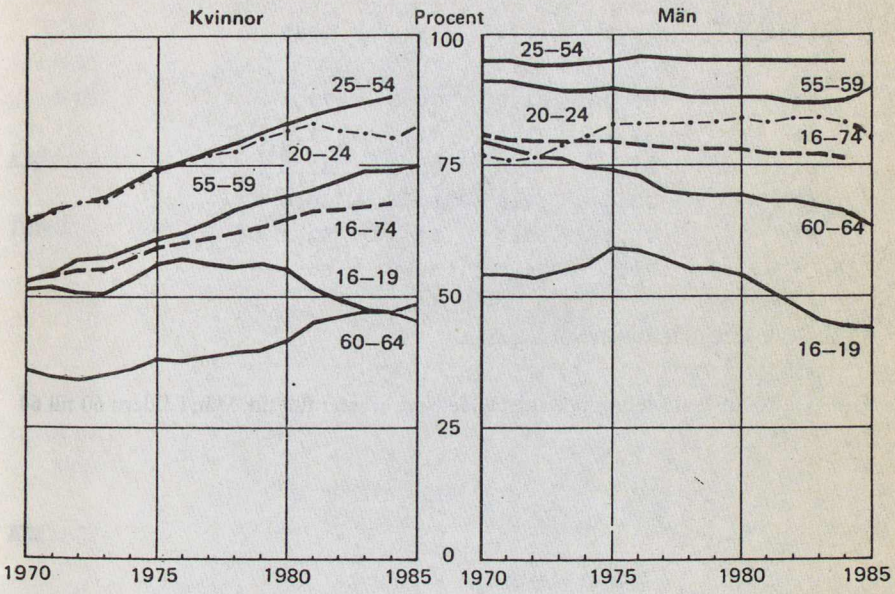
5.2. Arbetsutbudets utveckling under perioden 1970 - 1985 samt prognoser.

Som framgått ovan kan arbetsutbudet delas in i tre bestämningsfaktorer. Den första komponenten, antal personer i yrkesverksam ålder, bestäms dels av befolkningsutvecklingen, dels av hur 'i yrkesverksam ålder' avgränsas. Den obligatoriska skolgången är avslutad vid 16 års ålder och den lagstadgade pensionsåldern är 65 år. En naturlig avgränsning skulle därför kunna vara 16 - 64 år. I tidigare avsnitt har yrkesverksam ålder avgränsats till 20 - 64 år. Skälet är att det stora flertalet ungdomar fortsätter i någon form av gymnasieskola efter grundskolan. I tabell 5.1 ser vi, att pensionärskvoten 1985 skiljer sig med 2 - 3 procentenheter beroende på om ungdomar räknas in eller ej.

Antal personer i åldern 20 till 64 ökade med 75 000 mellan 1970 och 1985 och beräknas öka med 230 000 fram till sekelskiftet, medan antalet beräknas sjunka med 300 000 personer mellan år 2000 och 2025. Arbetskraften i åldern 20 till 64 år ökade betydligt mer än befolkningen, med 592 000 mellan 1970 och 1985. Den beräknas öka ytterligare med 380 000 fram till år 2000, dvs. med c:a 50 000 fler än befolkningsökningen. Orsaken till den kraftiga ökningen av arbetskraften, både absolut och i relation till befolkningsökningen, är den ökade förvärvsfrekvensen bland kvinnor. Det är således förändringar i den andra komponenten i arbetsutbudet, relativa arbetskraftstal, som har gett den stora ökningen av arbetsutbudet.

Totalt sett har de relativa arbetskraftstalen, dvs. den andel av befolkningen i ålder 16 - 64 år som tillhör arbetskraften ökat med nästan 10 procentenheter mellan åren 1970 och 1985, från 73,3 till 82,6 procent. Denna ökning beror helt och hållet på kvinnornas ökade förvärvsdeltagande, från 59,3 procent till 79,2 procent, medan männen minskade sitt arbetskraftsdeltagande med 1 procentenhet under perioden. Utvecklingen av de relativa arbetskraftstalen visas i figur 5.1. Bilden skiljer sig åt för män och kvinnor även om det skett en kraftig utjämning under den period, som visas.

Figur 5.1. Förvärvsfrekvenser i Sverige 1970 till 1985.



Källa: SCB. Trender och prognoser. Inför 90-talet. IPF 1985:2.

Bland män 'i sina mest aktiva år', 25 till 54 år, ligger förvärvsfrekvenserna konstant på en hög nivå. Kvinnorna i denna åldersgrupp visar en kraftig ökning av sitt förvärvsdeltagande och SCB prognosticerar att kvinnorna inom en snar framtid når samma relativa arbetskraftstal som männen och att de därefter kommer att ligga kvar på denna höga nivå.

Av figuren framgår, att omkring hälften av ungdomarna tillhör arbetskraften. Av dessa arbetar c:a 60 procent full tid, vilket betyder omkring 30 procent av hela åldersgruppen.

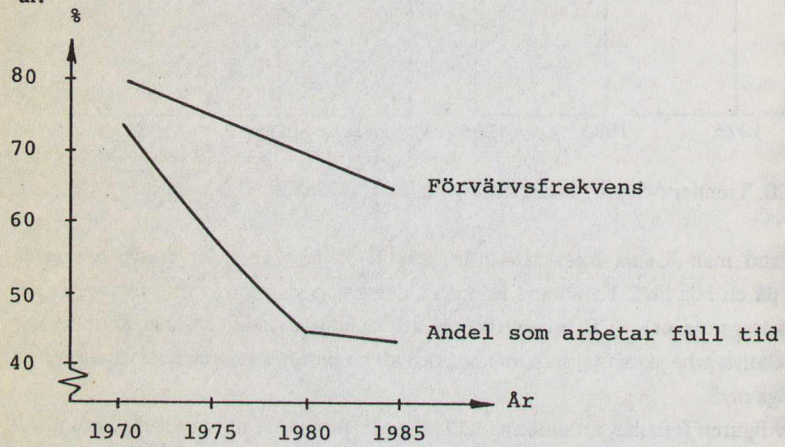
De största förändringarna, som inträffat i relativa arbetskraftstal, förutom bland ungdomar och kvinnor, har skett bland 60 - 64-åriga män. En mera detaljerad bild av dessa förändringar ges i tabell 5.2 och figur 5.2.

Tabell 5.2. Förvärvsfrekvenser för män i ålder 60 till 64 år. Procent.

	År			
Ålder	1970	1975	1980	1985
60	83,3	82,0	76,3	77,1
61	83,2	77,4	74,0	73,9
62	81,2	77,0	72,9	62,5
63	78,2	67,6	61,6	60,8
64	70,6	65,5	58,3	52,2
60 - 64	79,5	74,0	69,0	65,1

Källa: SCB. Arbetskraftsundersökningarna.

Figur 5.2. Arbetskraftsdeltagande samt andel som arbetar full tid. Män i åldern 60 till 64 år.



Källa: Se tabell 5.2.

I hela åldersgruppen minskade arbetskraftsdeltagandet från nästan 80 procent till 65 procent. I åldrarna 62, 63 och 64 år minskade arbetskraftsdeltagandet med omkring 18 procentenheter och av 64-åriga män är det endast drygt hälften som hör till arbetskraften 1985 jämfört med 70 procent 1970. Vidare framgår av figur 5.2 att nästan 75 procent arbetade full tid 1970 medan detta gäller för mindre än 50 procent 1985.

En del av den utveckling som visas i figur 5.2 beror på ett ökat antal förtidspensioneringar och delpensioneringar, vilket framgår av tabellerna 5.3 och 5.4.

Tabell 5.3. Nybeviljade förtidspensioner till personer i åldern 60 till 64 år.

År	Totalt	därav av arbetsmarknadsskäl	procent av totalt
1975	17058	1414	8,3
1980	17767	3604	20,3
1984	19000	9124	48,0

Källa: RFV. Socialförsäkringsstatistik. Fakta, olika år.

Tabell 5.4. Antal personer med delpension.

År	Män	procent av sysselsatta	Kvinnor	procent av sysselsatta
1976	10200	6,4	4400	2,1
1980	46800	30,1	21000	21,5
1985	24100	16,7	16800	15,6

Källa: Se tabell 5.3.

Totalt antal nybeviljade förtidspensioner ökade knappast alls. Däremot ser vi en kraftig ökning av antalet personer som beviljas förtidspension av arbetsmarknadsskäl.

Den faktiska pensionsåldern ligger således i praktiken någonstans mellan 60 och 65 år. I avsnitt 2.1 konstaterades, att med en pensionsålder på 65 år (45 yrkesverksamma år och 15 år som pensionär) räcker en avgift på 20 procent till en ersättningskvot på 60 procent. En sänkning av pensionsåldern till 60 år kräver en 50-procentig höjning av avgiften till 30 procent vid oförändrad ersättningsnivå, eller en sänkning av ersättningsnivån till 40 procent vid oförändrad avgift om systemet ska vara ett renodlat fördelningssystem utan underskott. Det är därmed lätt att förstå, att den nuvarande tendensen till sänkt pensionsålder utövar en stark press på pensionssystemet. I avsnitt 5.3 diskuteras i vad mån pensionssystemets utformning kan vara en bidragande orsak till denna utveckling.

Den tredje komponenten i arbetsutbudet är genomsnittligt antal arbetade timmar. Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person i arbetskraften sjönk med 13,4 procent under perioden 1970 till 1984, dvs. med nästan 1 procent per år. Den

totala minskningen i genomsnittligt antal arbetade timmar stannade emellertid på 0,2 procent per år beroende på ett kraftigt ökande arbetskraftsdeltagande.

Antal personer i arbetskraften ökade med 592 000 mellan 1970 och 1985. Antal arbetade timmar minskade under samma period med 99 miljoner. I arbetskraftsprognosen räknar SCB med att arbetskraften kommer att öka med ytterligare 275 000 fram till år 2000. För prognosperioden räknar SCB med att denna ökning av antal personer också ska ge upphov till ett ökat antal arbetade timmar, med 3,8 procent som framgår av tabell 5.5.

Tabell 5.5. Procentuell förändring i antal arbetade timmar.

Faktiska uppgifter			
1970-75	1975-80	1980-85	1970-1985
-3,3	-1,6	3,5	-1,6

Prognos			
1985-90	1990-95	1995-2000	1985-2000
4,4	0,2	-0,8	3,8

Källa: SCB. Sveriges arbetskraft. Prognos till år 2000. Information om arbetsmarknaden 1986:7.

Dessa beräkningar baseras bl.a. på antaganden om att frånvaron förblir oförändrad och att inga arbetstidsförkortningar genomförs under prognosperioden. Detta är detsamma som att anta ett kraftigt trendbrott i de arbetandes preferenser. SCB's antagande stöds knappast av de propåer, som ständigt återkommer, 6-timmars arbetsdag för alla, en sjätte semestervecka, ett friår mitt i livet, m.m.

Kvinnornas relativa arbetskraftstal antas fortsätta närma sig männens och vara i det närmaste desamma som männens i slutet av prognosperioden. Vidare antas det relativa arbetskraftstalet för män i åldern 60 - 64 år stabiliseras på 65 procent. Detta antagande om ett trendbrott motiveras i rapporten med att nedgången i de relativa arbetskraftstalen under perioden 1970 - 1985 berodde på en snabb strukturomvandling och en hög arbetslöshet, vilket lett till en kraftig ökning av antalet förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl (se tabell 5.3). Under prognosperioden antas full sysselsättning, varför dessa förtidspensioneringar inte antas öka. Som framgår av figur 5.2 är det emellertid endast hälften av männen i åldersgruppen som arbetar full tid. Vi ser en avmattning i den nedåtgående trenden mellan 1980 och 1985, en avmattning, som sammanfaller med en sänkt ersättningsnivå i delpensioneringen från 65 till 50 procent.

1987 höjdes ersättningsnivån åter till 65 procent och det är därför troligt, att andelen som arbetar full tid åter kommer att minska. Med beaktande av den nettokompensation, som delpensionen ger (se avsnitt 5.3, tabell 5.7 och figur 5.3) är det snarare förvånande, att det finns personer som fortsätter att arbeta heltid efter 60 års ålder.

Det är uppenbart att även utvecklingen av arbetstiden utövar en press på pensionssystemet. I avsnitt 2.1 visades att en minskning av arbetstiden med 25 procent skulle kräva en höjd avgift till 27 procent för att bibehålla ersättningsnivån på 60 procent, alternativt en sänkt ersättningsnivå till 45 procent för att bibehålla en avgift på 20 procent.

5.3. Pensionssystemets effekter på arbetsutbudet.

Är pensionssystemet utformat så, att det uppmuntrar folk till ett beteende, som missgynnar pensionssystemets 'ekonomi', t.ex. genom att arbeta färre år eller färre timmar?

Låt oss först konstatera att om vi använder en livscykelmodell för att studera individens val mellan arbete och fritid förväntar vi oss inte att pensionssystemet ska ha några effekter alls på arbetsutbudet om förväntade inbetalningar/avgifter är lika med förväntade förmåner och vi har en väl fungerande kapitalmarknad. Avgifterna ses då som ett sparande eller som uppskjuten konsumtion till pensionsåren. Stämmer utformningen med individernas preferenser har de ingen anledning att ändra sitt beteende. Stämmer utformningen inte med preferenserna t.ex. vad gäller inbetalningars och förmåners fördelning över olika perioder av livet kan individen låna eller spara på kapitalmarknaden.

Pensionsavgiften är en skatt eller avgift, som bärs av arbetskraften. Ekonomisk analys visar, att det är betydelselöst (bortsett från praktiska hänsyn) vem som betalar in en skatt - vem som bär skatten bestäms av hur ekonomin anpassar sig till denna, med andra ord möjligheterna till övervältring. I Hansson (1986) finns en genomgång av de svenska skatterna med en uppdelning på vilka som är skatt på arbete och vilka som är skatt på kapital. Där visas att arbetsgivaravgifterna helt och hållet är en avgift/skatt på arbete. Vidare gör Hansson en uppdelning av arbetsgivaravgifterna på avgift och skatt. En avgift definieras som att en direkt motprestation är kopplad till den, vilket inte är fallet vid en skatt. En sådan uppdelning är intressant eftersom vi får kraftigare effekter på arbetsutbudet och därmed större snedvridningskostnader vid en skatt än vid en avgift.

Folkpensionsavgiften är en ren skatt, medan ATP-avgiften är en blandning mellan skatt och avgift eftersom det inte finns något entydigt samband mellan förväntade avgifter och förväntade förmåner i ATP-systemet. I många fall ger avgiften ett visst år eller på vissa inkomster inte några förmåner (eller lägre förmåner än avgift). I dessa fall är avgiften helt eller delvis en skatt på arbete. Vidare vet vi inte, om det är ett rimligt antagande att individerna ser pensionssystemet ur ett livscykelperspektiv. Ses pensionssystemet ur ett kortare tidsperspektiv är avgiften en ren skatt på arbete och en traditionell skatteanalys kan tillämpas : skatt på arbete innebär att fritiden blir billigare; individen 'köper' mer fritid, dvs. arbetar färre timmar (den s.k. substitutionseffekten). Samtidigt leder skatten till att inkomsten sjunker, vilket leder till ett ökat arbetsutbud (den s.k. inkomsteffekten). Sluteffekten på arbetsutbudet beror på vilken av dessa två effekter som är starkast, vilket i sin tur beror på individens preferenser. Dock är inkomsteffekten liten och eventuellt försumbar om man tar hänsyn till att skatteintäkterna återgår till individen i form av offentlig konsumtion och transfereringar. Detta ökar sannolikheten för att skatt på arbete leder till ett minskat arbetsutbud.

Ekonomisk analys ger således inte något entydigt svar på hur arbetsutbudet påverkas, även om den ger oss information om troliga effekter. Skatters faktiska effekter på arbetsutbudet kan därför endast avgöras genom empiriska studier. Under perioden 1965 till 1986 ökade skatternas andel av BNP från 35,9 till 51,6 procent. Under denna period har antalet personer i arbetskraften ökat mycket starkt. Detta har emellertid inte inneburit att antal arbetade timmar har ökat. Dessa har i stället minskat med omkring 5 procent mellan 1970 och 1984. Empiriska studier, som sökt skilja ut i vilken grad det ökade skattetrycket är orsak till denna arbetsutbudsminskning kommer fram till en skattning att arbetsutbudet idag är 10 till 14 procent lägre på grund av skatterna. (Se Blomqvist 1985, Hansson och Stuart 1985 och Bosworth och Rivlin 1987) I genomsnitt betyder det att en ökning av skatten med 1 procentenhet av BNP har minskat arbetsutbudet med 0,6 till 0,9 procent.

Det finns ett ganska stort antal studier och med någorlunda samstämmiga resultat om skatters effekter på arbetsutbudet. Pensionssystem är emellertid både skatte- och transfereringssystem. Det finns dock inga empiriska studier om transfereringarnas effekter på arbetsutbudet i Sverige. I Danziger & Haveman & Plotnik (1981) redovisas ett antal internationella studier. Resultaten i dessa kan sammanfattas som att transfereringssystemen har inneburit en minskning av arbetsutbudet med 4,5 procent. I Wolfe et.al. (1984) finns en jämförande studie över USA och Holland. Både en större omfattning av transfereringarna i Holland (29,6 procent av BNP jämfört med 11,0 procent i USA) och större arbetsutbudselasticiteter ger enligt denna studie större effekter på arbetsutbudet i Holland än i USA. Effekterna på arbetsutbudet av hela

transfereringssystemt skattas till -2,7 procent per år i Holland och till -0,7 procent per år i USA.

I ATP-systemet finns flera regler, som begränsar sambandet mellan förväntade avgifter och förväntade förmåner och som därmed kan ge effekter på arbetsutbudet. Dessa är 15- och 30-årsreglerna samt golvet och taket. Detsamma gäller rätten till delpension och till förtidspension av arbetsmarknadsskäl.

I ATP är alla arbetsinkomster avgiftsgrundande, medan pensionsgrundande inkomst är inkomster över ett basbelopp (golvet) och upp till 7,5 basbelopp (taket). Pensionen beräknas på ett genomsnitt av de 15 åren med de högsta pensionsgrundande inkomsterna. Minst 3 poängår krävs. 30 poängår räcker för full pension och i dessa 30 år får vårdår för barn upp tills barnet är 3 år räknas in. Poängår utöver 30 påverkar förmånerna endast om de påverkar genomsnittet för de 15 bästa åren.

Delpension innebär, att personer mellan 60 och 64 år kan minska sin arbetstid enligt vissa regler och få inkomstbortfallet ersatt till 65 procent (50 procent mellan 1981 och 1 juli 1987) av det allmänna pensionssystemet. Förtidspension av arbetsmarknadsskäl betyder att i åldern 60 till 64 år kan förtidspension beviljas efter en mindre strikt prövning än vid förtidspension av medicinska skäl, framförallt vid faktisk och befarad långvarig arbetslöshet.

15-årsregeln innebär, att inkomster under alla övriga år lämnar pensionsförmånerna opåverkade, förutsatt att 30-årsregeln är uppfylld. Likaså lämnas pensionsförmånerna opåverkade av avgifter, som betalas för inkomstår utöver de 30 som krävs för full pension, såvida de inte påverkar genomsnittet av de 15 bästa åren.

15-årsregeln betyder, att man kan välja kort arbetstid under samtliga år utom 15 utan att pensionen påverkas. Avgiftsinbetalningarna blir naturligtvis lägre än vid lång arbetstid och pensionssystemets ekonomi sämre än om kopplingen varit starkare mellan avgifter och pensionsförmåner. Med nuvarande mönster på arbetsmarknaden gynnas kvinnorna av denna regel.[1)] Förutom kvinnorna gynnas även de, som har en ojämn inkomstprofil. Detta gäller framförallt personer med långa utbildningar och personer i karriäryrken. Att några grupper gynnas betyder att det finns andra grupper som missgynnas. Dessa är de, som arbetar full tid hela livet och/eller inom yrken med en flat livslöneprofil. För dessa blir avgiften i stor utsträckning en ren skatt med de negativa konsekvenser för arbetsutbudet, som nämnts ovan. Genom 15-årsregeln ges incitament till minskad arbetstid och genom 30-årsregeln till att arbeta färre år.

Alla inkomster mellan 0,01 och 1 basbelopp är avgiftsbelagda men inte förmånsgrundande. Av tabell 5.6 framgår att nästan 10 procent av inkomsttagarna ligger i detta inkomstintervall, 12,3 procent av kvinnorna och 7,7 procent av männen. För dessa är avgiften en ren skatt.

Inkomster över 7,5 basbelopp är avgiftsgrundande men inte förmånsgrundande. Högsta pensionsgrundande inkomst år 1988 är 193 500:-, vilket ger 6,5 poäng. Av tabell 5.6 framgår att 9,9 procent av männen och 1,0 procent av kvinnorna har inkomster i detta inkomstintervall. För dessa är avgiften en ren skatt om de har det antal poängår som krävs för full pension samt om genomsnittlig pensionspoäng för de 15 bästa åren inte påverkas. I annat fall ökar avgiften pensionsförmånerna med 1/30-del för ytterligare ett år och med $(p_t - p_{t-1}) \cdot 0{,}6 \cdot B$ för den ökade genomsnittliga pensionspoängen.

Tabell 5.6. Antal personer med inkomster under 1 basbelopp och 7,5 basbelopp eller mer 1985. 1000-tal.

Inkomst i basbelopp	män	kvinnor	totalt
0,01 - 1.00	182	257	439
7,51 -	235	21	256
1,01 - 1,50*	78	109	187
i % av alla inkomsttagare			
0,01 - 1,00	7,7	12,3	9,7
7,51 -	9,9	1,0	5,6
1,01 - 1,50*	3,3	5,0	4,1
Summa i %	20,9	18,3	19,4

*) Den inkomst upp till vilken pensionstillskottet ersätter ATP är 1,8 basbelopp. Indelningen i det statistiska materialet har gränsen 1,5 basbelopp, varför uppgifterna här är en underskattning av det faktiska antal, som inte erhåller några förväntade förmåner för ATP-avgiften.

Källa: RFV. Statistikpoängregistret.

Vissa förmåner är inkomstprövade i relation till ATP. Detta gäller pensionstillskott, som är maximerat till 0,48B, vilket är 12 384:- i 1988 års priser. PTS +

ATP får ej överstiga 0,48B. Om så, minskas PTS i motsvarande mån. FP+PTS = 37152:- för en ensamstående pensionär. I intervallet 24768 till 37152 har vi alltså en marginaleffekt på ATP på 100 procent. För personer med ATP under 12384:-, vilket svarar mot inkomster upp till 46440:- i 1988 års priser, har avgiften varit en ren skatt. Detta gäller drygt 4 procent av inkomsttagarna 1985. Vi ser att för nästan 20 procent av inkomsttagarna 1985 var ATP-avgiften en ren skatt.

Delpensionen och förtidspensionen av arbetsmarknadsskäl ger en subvention till dem, som vill minska sitt arbetsutbud eller gå i pension före den ordinarie pensionåldern.[2] I tabellen nedan visas med ett exempel hur hög subventionsgraden är. Exemplet gäller en man med genomsnittsinkomst och som vid 60 års ålder beslutar sig för att minska sitt arbetsutbud med 50 procent.

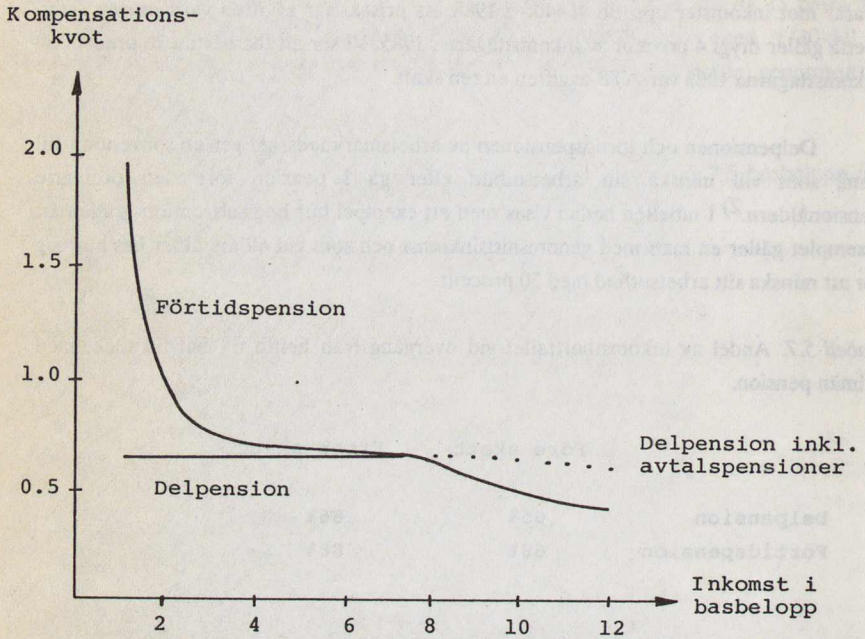
Tabell 5.7. Andel av inkomstbortfallet vid övergång från heltid till halvtid täckt med allmän pension.

	Före skatt	Efter skatt
Delpension	65%	86%
Förtidspension	68%	88%

Individen står således själv för 35 resp. 32 procent av inkomstbortfallet före skatt. Tar vi hänsyn till att skatten sjunker bär emellertid individen endast 14 resp. 12 procent av inkomstbortfallet. Till detta kommer att arbetsgivaravgifter, inklusive pensionsavgifter, faller bort på hälften av inkomsten utan att det påverkar den framtida pensionen på motsvarande sätt.

Kompensationsgraden av inkomstbortfallet varierar med inkomst och i figur 5.3 visas kompensationskvoten vid olika inkomster under antagande om en minskning av arbetstiden med 50 procent. Vi ser, att i låga inkomstlägen ger förtidspension en högre ersättningsnivå beroende på pensionstillskotten, medan ersättningsnivån i höga inkomstlägen är densamma vid delpension och förtidspension. Vid delpension ger dock avtalspensionerna ersättning i inkomstlägen över 7,5 basbelopp vid delpension i samtliga fall utom på STP-området.

Figur 5.3. Kompensationskvot före skatt vid delpension och förtidspension av arbetsmarknadsskäl i olika inkomstlägen.



Förutom delpension och förtidspension av arbetsmarknadsskäl finns ytterligare en möjlighet till tidig pensionsålder inom det allmänna pensionssystemet, nämligen förtida uttag av pension. Dessa är aktuariemässigt utformade genom att summa förväntade pensioner är lika stor oavsett när den tas ut. Vid förtida uttag reduceras pensionen permanent med 0,5 procentenheter för varje månad pensionen tas ut före den månad individen fyller 65 år. Förtida uttag ger därmed ingen subvention till den individ, som väljer tidig pensionsålder. Det är därför knappast förvånande, att endast ett fåtal av individerna i ålder 60 till 65 år valt denna form. 1987 var det omkring 8400 män och 6500 kvinnor, siffror som kan jämföras med de, som gäller för delpension och förtidspension av arbetsmarknadsskäl och som visades i föregående avsnitt.

Det är alltså uppenbart att delpensioneringen och förtidspension av arbetsmarknadsskäl ger kraftiga subventioner till den som väljer att minska sin arbetstid under de sista åren av den yrkesverksamma perioden. Ofta framförs som ett argument till fördel för dessa system, att de är en ersättning för öppen arbetslöshet. Av tabell 5.8 framgår emellertid att det inte finns några entydiga samband mellan arbetslöshetsgrad och utnyttjandegrad av dessa två pensionssystem.

Tabell 5.8. Delpensioner och förtidspensioner av arbetsmarknadsskäl i några utvalda län 1986. Index 100 = riksgenomsnittet.

Län	Förtidspension av arbetsmarknskäl	Delpension	Arbetslöshet, %*
Malmöhus	86,1	87,2	2,4
Göteborgs och Bohus län	108,1	120,0	2,4
Stockholm	91,5	113,6	0,9
Kopparberg	110,8	106,4	4,2
Västerbotten	122,9	92,8	8,6
Norrbotten	140,4	83,2	-"-

*) I åldergruppen 55 till 64 år.

Källa: RFV. Månadsstatistik för allmän försäkring. 1986:6.
SCB. Arbetsmarknadsstatistisk årsbok.

Som framgår finns stora regionala skillnader både i arbetslöshet och andel av 60-64-åringarna som använder något av dessa pensionssystem. Arbetslöshet kan naturligtvis vara en delförklaring, men den kan långt ifrån förklara allt. Jämför t.ex. Malmöhus län och Göteborgs och Bohus län. De har båda samma arbetslöshetstal men stora skillnader i nyttjandegrad av dessa förmåner.

Golvet och taket, 15-års- och 30-årsregeln samt delpension och förtidspension av arbetsmarknadsskäl ger incitament till ett minskat arbetsutbud, med de påfrestningar på pensionssystemets ekonomi som följer av detta. Dessa regler ger också upphov till inkomstomfördelningar: från de, som arbetar många år, har lång arbetstid och/eller en jämn inkomst över livet till de, som arbetar relativt få år, har kort arbetstid och/eller har inkomsten ojämnt fördelad över livet. Om denna inkomstomfördelning anses stämma överens med målen för fördelningspolitiken får den vägas mot de negativa effekterna på arbetsutbudet.

5.4. Avgiftsunderlagets reaktioner på avgiftshöjningar.

Då RFV beräknar nödvändigt avgiftsuttag för ATP vid olika tillväxttakter beaktas inte att arbetsutbudet och därigenom avgiftsunderlaget inte är opåverkat av avgiftshöjningar från c:a 10 procent idag till mellan 20 och 40 procent år 2035. För att få en uppfattning om vad sådana avgiftshöjningar kan ge för effekter på arbetsutbudet och därmed avgiftsunderlaget har jag utnyttjad de uppgifter som finns i Stuart & Hansson (1985). Där redovisas ett antal studier, där man kommer fram till att löneelasticiteten med avseende på arbetad tid ligger mellan 0,1 och 0,44 (dvs. en skatteökning med 1 procent leder till en utbudsminskning på mellan 0,1 och 0,44 procent). Egentligen skiljer sig denna åt för män och kvinnor, mellan olika inkomstklasser och åldersgrupper. Jag tycker att osäkerheten är för stor, både vad gäller elasticitetsskattningarna och med avseende på ytterligare ett antal faktorer, för att försöka ta hänsyn till detta. I stället vill jag betona att dessa beräkningar är överslagsmässiga och till för att ge en viss uppfattning om vad reaktioner i arbetsutbudet av avgiftshöjningar (positiva elasticiteter) kan innebära.

Enligt RFV behöver avgiften höjas på följande sätt om ATP-systemet ska vara ett renodlat fördelningssystem:

Årlig tillväxttakt	avgiften år 2030	höjning antal procentenheter
0%	35,9%	27,3
1%	30,0	17,8
2%	18,8	6,6

Källa: RFV 1987:9

Avgiftshöjningen betraktas helt och hållet som en skattehöjning i de beräkningar som redovisas nedan. Jag menar att det är ett rimligt antagande, eftersom ökade pensionsförmåner inte är kopplade till avgiftshöjningen för den individ som får den höjda avgiften. Eftersom syftet inte är att prognosticera avgiftsunderlagets utveckling utan enbart att visa skillnaden mellan dess utveckling om arbetsutbudet reagerar på avgiftshöjningar bortses från demografiska förändringar och övriga eventuella arbetstidsförkortningar.[3)]

Vid 0-tillväxt och därmed en årlig avgiftshöjning med 0,5 procentenheter fås de resultat, som visas i tabell 5.9.

Tabell 5.9. Avgiftsunderlagets utveckling om arbetsutbudet påverkas av avgiftshöjningar.

	Avgiftsunderlaget vid en löne-löneelasticitet på:				
	0	0,1	0,4	A	B
År					
1990	312387	311692	309616	99,8%	99,1%
2030	312387	306882	290931	98,2%	93,1%

Källa: Egna beräkningar

Kolumn A visar avgiftsunderlaget vid en elasticitet på 0,1 i procent av avgiftsunderlaget om arbetsutbudet inte reagerar på avgiftshöjningar, kolumn B motsvarande vid en elasticitet på 0,4. Observera att även pensionsutbetalningarna skulle minska något vid anpassningar i arbetsutbudet, dock som nämnts tidigare, långt ifrån lika mycket som avgiftsinbetalningarna vid den nuvarande regelkonstruktionen med 15- och 30-årsregler.

KAPITEL 6.

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Pensionsrättigheterna i pensionssystem utformade som fördelningssystem är inte baserade på fonderade medel utan på något som i denna rapport har kallats för implicita sociala kontrakt mellan generationer. I ett fördelningssystem är pensionsrättigheterna baserade på 'löften' om andelar i framtida produktionsresultat. För ett stabilt pensionssystem krävs då att den fördelning mellan yrkesverksamma och pensionärer som genereras av pensionssystemet uppfattas som rimlig och rättvis.

I ett renodlat fördelningssystem, där *avgiften bestäms till en viss andel av inkomsterna,* kommer pensionsförmånerna att följa tillväxttakten. Yrkesverksamma och pensionärer delar frukterna av goda år och bördorna under dåliga år. Detta innebär att pensionsförmånerna, lika lite som de yrkesverksammas konsumtionsutrymme är värdesäkrade i någon absolut bemärkelse. En sådan utformning innebär emellertid också att ett av de villkor som har identifierats som ett synnerligen viktigt villkor för ett långsiktigt stabilt pensionssystem är uppfyllt.

Det svenska pensionssystemet är emellertid inte utformat på detta sätt. Pensionsförmånerna är inflationsskyddade genom sin anknytning till ett prisindexerat basbelopp och anpassningen till ändrade ekonomiska förhållanden ligger helt på avgifterna. Vidare har systemet ett 'minne' genom den tidseftersläpning som finns genom att pensionerna är baserade på pensionärens inkomster under sin yrkesverksamma tid och inte på de samtida yrkesverksammas inkomster. Systemets ekonomi blir därigenom mycket känsligt för tillväxttakten. I avsnitt 6.1 diskuteras därför en alternativ utformning, som eliminerar dessa destabiliserande inslag i pensionssystemet.

Ett andra villkor för ett långsiktigt stabilt pensionssystem är att pensionssystemet är utformat så att ekonomins funktionssätt inte äventyras. De aspekter som tagits upp är pensionssystemets effekter på sparande och arbetsutbud genom den bristande kopplingen mellan avgifter och förmåner. I avsnitt 6.2 kommenteras en alternativ utformning.

6.1. 'Värdesäkring' i ATP samt alternativ till denna utformning.

Frågan om indexering av pensionerna har tagits upp till behandling både före och efter ATP-systemets införande. Den var t.ex. en av de stora frågorna i pensionskommittens arbete, som redovisas i "Pensionsfrågor, m.m. Betänkande av pensionskommitten." (SOU 1977:46). Den behandlas i LO's pensionsutredning: "Kan vi lita på ATP? En LO-skrift till försvar för ATP-systemet" (1982) och den ska enligt direktiven behandlas av den nuvarande pensionsberedningen.

Valet av ett prisanknutet index på nuvarande sätt innebär att pensionerna är värdesäkra i den meningen att de behåller sin köpkraft. I LO's pensionsutredning betonas denna fördel med motiveringen, att det ger trygghet under en period av livet då möjligheterna att med egna åtgärder skydda sig mot ekonomiska förändringar är begränsade. LO's utredning föreslår därför oförändrad indexering. Nu är det naturligtvis så, att inte heller yrkesverksamma har obegränsade möjligheter att skydda sig mot ekonomiska förändringar. Att till en grupp individer lämna garantier om en bestämd ekonomisk standard oavsett övriga ekonomiska förhållanden är förmodligen ofarligt om löftet ges till en liten grupp, som inte förväntas växa. Men att lämna sådana garantier till en så stor grupp som pensionärerna, en grupp som redan idag utgör nästan en fjärdedel av den vuxna befolkningen och som förväntas växa kraftigt under kommande år, ställer orimliga krav på övriga grupper.

Däremot är det lämpligt att då man överväger ändringar i ett redan infört system ta hänsyn till att de som befinner sig nära pensionsålder eller redan är pensionärer har små eller inga anpassningmöjligheter till det nya systemet. Fördelningssystemets karaktär av långsiktigt socialt kontrakt föranleder övergångsbestämmelser vid alla slags ändringar.

Av analysen i i kapitel 2 framgår, att den starkaste invändningen mot indexmetoden i ATP-systemet är att vid variationer i tillväxttakten fås variationer i fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer. Detta är något som även framgår av beräkningar utförda av RFV med de resultat som visas i tabell 6.1.

Tabell 6.1. Medelpension från ATP för män (M) och kvinnor (K) i relation till genomsnittsinkomst för yrkesverksamma. Procent.

	Real årlig tillväxt i BNP					
	0%		1%		2%	
	M	K	M	K	M	K
1985	38	27	38	27	38	27
1995	56	41	44	32	41	30
2025	67	68	43	48	25	32

Källa: RFV 1987:9

I perioder av positiv tillväxt släpar pensionärernas andel efter. Vi kan utgå från, att det politiska systemet inte är sådant, att en alltför ojämn fördelning mellan yrkesverksamma och pensionärer accepteras. Så snart den fördelning, som genereras av pensionssystemet uppfattas som orättvis kan vi räkna med att kompensationskrav kommer att resas. Dessa kan ta sig uttryck i försök att omförhandla innehållet i 'kontraktet', dvs. pensionssystemets utformning, vilket är det yttersta kriteriet på ett instabilt system. Kompensationskraven kan också ta sig uttryck i att man söker öka övriga förmåner riktade till pensionärer, t.ex. i form av offentligt tillhandahållna, subventionerade varor och tjänster. Bryts sedan den positiva tillväxten eller sjunker den till en lägre nivå ökar pensionärernas andel, samtidigt som det politiskt är svårare att dra in redan beviljade förmåner jämfört med att bevilja nya. Det finns därför klara fördelar med ett system, som automatiskt fördelar konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer. I valet mellan ett ändrat pensionssystem och, förmodligen successiva, ändringar i övrigt konsumtionsutrymme har ett ändrat pensionssystem vissa fördelar. En sådan är, att de regler individerna har att anpassa sig till är klart uttalade, vilket underlättar planering och minskar osäkerheten inför framtiden.

Det är vidare så att inflationsskyddade pensionsförmåner, som inte följer tillväxttakten leder till en ojämn fördelning inom pensionsgruppen. Vid positiv tillväxt har de nytillträdande pensionärena högre pensionspoäng än de, som redan tillhör gruppen och omvänt vid en sjunkande eller negativ tillväxt. Om vi betänker, att den genomsnittliga årliga tillväxttakten under 1900-talet varit c:a 1,5 procent och att i denna siffra döljer sig så skiftande tal som -1 - 1,5 procent och +5 - 6 procent är det uppenbart att denna effekt av den nuvarande utformningen är långt ifrån oviktig.

En tillväxt- eller standardindexering av pensionsförmånerna blir naturligtvis dyrare vid tillväxt vid *i övrigt oförändrade regler* än en prisindexering.[1)] En övergång till

tillväxtindexering skulle därför kräva en justering av avgifter och/eller pensionsförmåner. Sådana justeringar krävs emellertid även med nuvarande system om den långsiktiga, årliga tillväxttakten inte ligger över 3 till 4 procent. Att avgifter och/eller pensionsförmåner måste justeras är därför knappast någon invändning mot att låta pensionsförmånerna följa tillväxttakten i ekonomin, särskilt inte med tanke på de vinster, som nås med en sådan utformning i form av ett robust system som klarar ändrade ekonomiska villkor.

I ATP bestäms förmånerna, P, på följande sätt:

(6.1) $P = c \cdot t/N \cdot p \cdot B$

där c är den s.k. pensionskonstanten = 0,6, och där p är genomsnittlig pensionspoäng för de 15 bästa inkomståren och beräknas på följande sätt

$$p = \sum_{i=1}^{15} p_i / 15 \quad \text{och} \quad p_i = (y_i - B) / B$$

B är basbelopp, som följer konsumentprisindex, $B \leqslant y_i \leqslant 7{,}5B$, t är antal poängår, $t \geqslant 3$, N = 30 (utom för initialgenerationen), t/N = 1 för alla $t \geqslant 30$.

Det är 15-årsregeln, som inför en tidseftersläpning i systemet och prisindexeringen genom kopplingen till basbeloppet, som medför att fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer varierar med tillväxttakten.

Ett standardindexerat system kan utformas på följande sätt, där P_j är individ j's pensionsförmåner ett visst år:

(6.2) $P_j = c \cdot t/N \cdot p_j \cdot (1+x)^t$

där c och t/N kan men inte måste definieras på samma sätt som i nuvarande system. p_j är den genomsnittspoäng som pensionsförmånerna baseras på:

$$p_j = \sum_{i=1}^{M} p_{ji} / M \quad \text{och} \quad p_{ji} = y_{ji} / y_{gi}$$

y_{ji} är individ j's pensionsgrundande inkomst under det i:te året och y_{gi} genomsnittsinkomsten samma år. Den pensionspoäng, p_{ji}, en individ får ett visst år bestäms således av hans inkomst i relation till genomsnittsinkomsten samma år. Allmänna reallönestegringar holkar inte ur värdet av en tidigare intjänad pensionspoäng till skillnad från i nuvarande system. I utredningar kring indexering av pensioner

framhålls ofta som ett problem att vi inte har någon enhetlig eller fullständig statistik över löner och löneutveckling och därmed inte heller ett allmänt accepterat löneindex. För förslaget ovan är detta inte nödvändigt. y_{gi} kan t.ex. beräknas som den totala lönesumman dividerat med antal personer i arbetskraften.

Den sista komponenten i ekvation 6.2, $(1+x)^t$ ersätter B i ekvation 6.1 och bestämmer pensionsförmånernas utveckling efter pensioneringstidpunkten. t är antal år efter pensioneringsåret och x är ett index för standardutvecklingen. Genom att låta x bestå av ett index för BNP-utvecklingen uppnås att pensionerna 'värdesäkras' genom det framtida produktionsresultatet.

I nuvarande system finns både ett golv och ett tak på förmånssidan (dock inte på avgiftssidan). Väljes en indexering där förmånerna följer tillväxttakten försvinner ett av de problem, som taket skapar med nuvarande utformning. Detta problem är att vid tillväxt kommer en majoritet av inkomsttagarna att ha inkomster över taket något decennium efter sekelskiftet. För dessa upphör ATP-systemet att vara ett inkomstrelaterat system och i stället fungera som en förstärkt folkpension. Med en tillväxtbaserad indexering av intjänad pensionsrätt är antalet personer med inkomster över taket oberoende av tillväxten. Ekvation 6.2 är formulerad utan golv och tak. Vill man, kan naturligtvis golv och tak införas även vid denna indexeringsmetod. Allmänna reallönestegringar leder emellertid inte till att fler personer hamnar ovanför taket. Detta sker endast vid en snedare inkomstfördelning. Nackdelar med golv och tak är att de bryter kopplingen mellan avgifter och förmåner, såvida inte samma golv och tak finns på avgiftssidan.

6.2. Den ofullständiga kopplingen mellan förmåner och avgifter i det svenska pensionssystemet. En diskussion om alternativ till denna utformning.

Fördelningssystem är känsliga för tillväxttakten i ekonomin och tillväxten bestäms av produktivitetsutveckling och sysselsättningsutveckling. Produktivitetsutvecklingen påverkas av sparande m.m. och sysselsättningsutvecklingen beror dels på antal personer i yrkesverksam ålder, dels på varje individs arbetsutbud både vad gäller antal år och antal arbetade timmar. Både sparande och arbetsutbud påverkas av hur pensionssystemet är utformat. Vare sig man väljer att behålla nuvarande indexeringsform eller väljer att gå över till en tillväxtanknuten indexering finns det fördelar med att utforma reglerna så, att en stark koppling mellan avgiftsinbetalningar och pensionsförmåner erhålles. Det innebär att snedvridningar av sparande och arbetsutbud och därmed allokeringsförluster begränsas.

Den nuvarande regelkonstruktionen, där pensionerna beräknas på ett genomsnitt av inkomsterna under de 15 år individen har högst inkomst samt att det räcker med 30 år med pensionsgrundande inkomst för att få full pension innebär att kopplingen mellan avgifter och förmåner är ofullständig. Detsamma blir följden av det s.k. golvet och taket på förmånsidan. Denna utformning leder förmodligen till ett minskat arbetsutbud.

I ekvation 6.2 ovan har frågan om det antal år som den genomsnittliga pensionspoängen, p_j, ska baseras på lämnats öppen - M kan vara 15 som idag men behöver inte vara det. p_j kan beräknas för alla år mellan 16 och 64 eller 20 och 64, dvs. hela den möjliga yrkesverksamma perioden, $i=1$ blir då lika tidpunkt för arbetsmarknadsinträde. Väljes hela perioden för att beräkna pensionspoängen innebär detta, till skillnad från nuvarande system där de 15 bästa åren bestämmer poängen, att pensionssystemet inte diskriminerar mellan olika arbetsmarknadsbeteenden. Genom att låta p_j bestämmas av samtliga år försvinner särbehandlingen av olika individer med olika livslöneprofil.

30-årsregeln innebär att i nuvarande system kan en individ med tidigt arbetsmarknadsinträde betala avgifter i 19 år utan att det påverkar pensionsförmånerna, medan personer med lång utbildning betalar betydligt mindre för samma pensionsförmåner. Annorlunda uttryckt kan vi säga att en mycket kraftig beskattning utgår under år utöver de 30 som är pensionsgrundande och ger incitament till ett minskat arbetsutbud. Genom att höja det antal år som krävs för full pension försvinner denna effekt.

Den nuvarande utformningen leder också till inkomstomfördelningar mellan individer inom ATP-systemets ram. Dessa omfördelningar går från individer med en jämn inkomst över livscykeln och många år på arbetsmarknaden till individer med ojämn inkomstfördelning över livet och få år på arbetsmarknaden (15- och 30-årsreglerna) och från individer med låga och höga inkomster till dem med inkomster mellan golvet och taket. Uppfattas inte dessa inkomstomfördelningseffekter som positiva och så fördelaktiga att de överväger kostnaderna av de snedvridningar de ger upphov till bör de ändras så att kopplingen mellan avgifter och förmåner stärks. En omläggning av systemet enligt dessa förslag gör naturligtvis samtidigt pensionssystemet mindre förmånligt för personer med relativt få yrkesverksamma år och med en ojämn livslöneprofil. Ett par grupper detta gäller för är högutbildade och kvinnor. Kvinnornas arbetsmarknadsbeteende närmar sig männens. Fortfarande gäller dock att en övervägande del av kvinnorna arbetar deltid, åtminstone under vissa delar av livet. Detta ger lägre p_j och därmed lägre pensionsförmåner (dock inte i relation till vad de betalar in till systemet i form av avgifter). Vill man korrigera för detta kan man göra det genom att låta kvinnor (och män) med små barn och deltidsarbete/hemarbete erhålla extra poängår, vilket finns redan nu upp tills barnet är tre år, och extra pensionspoäng.

Med tanke på att barnen utgör det framtida humankapital på vilket de framtida pensionsförmånerna är baserade, kanske sådana extraförmåner inte är orimliga.

Sedan drygt ett decennium har faktisk pensionsålder för äldre män sjunkit kraftigt. Vi kan räkna med att då den generation kvinnor, som idag är medelålders och yngre och har ett arbetsmarknadsbeteende som liknar männens kommer upp i dessa åldrar, kommer även kvinnorna att minska sitt arbetsutbud på samma sätt som männen. Denna rapport har visat att en sådan utveckling är mycket kostsam. Bakom detta mönster finns komplexa orsaker som inte blivit helt fastlagda. Det är emellertid ingen tvekan om, att den bristande kopplingen mellan avgifter och förmåner i det svenska allmänna pensionssystemet, inklusive delpension och förtidspension av arbetsmarknadsskäl, bidragit till denna utveckling. Reglerna för delpension och förtidspension av arbetsmarknadsskäl ger kraftiga subventioner till den som väljer att gå i pension tidigt. En flexibel pensionsålder ger välfärdsvinster, men i stället för att subventionera en tidigareläggning av pensionsåldern och ändå behålla individernas möjligheter till val av pensionstidpunkt skulle en övergång till en aktuariemässig utformning av både hel- och delpensioneringen, på liknande sätt som dagens förtida och uppskjutna uttag, skapa sådana möjligheter.

En utgångspunkt i min analys har varit att pensionsutbetalningarna inte bör finansieras med lån (=underskott i pensionssystemet) annat än möjligen vid tillfälliga variationer i in- och utbetalningar. För det första går pensionsutbetalningarna till konsumtion och det är inte sund ekonomisk politik att lånefinansiera konsumtion. För det andra innebär underskott att de nu levande och röstberättigade skjuter en skuld framför sig till ännu icke röstberättigade eller födda generationer. ATP-systemet är inte ett renodlat fördelningssystem - i inledningsskedet byggdes fonder upp som idag är runt 300 miljarder kronor. Används AP-fonderna som finansieringskälla betyder det ett minskat totalt sparande i ekonomin om andra finanspolitiska åtgärder för ett ökat sparande inte samtidigt vidtas. Ett minskat sparande kan leda till minskade investeringar, vilket i sin tur minskar tillväxttakten. Det är rimligt att använda fonder som en buffert vid tillfälliga variationer i in- och utbetalningar till pensionssystemet. De förutspådda problemen i det svenska pensionssystemet beror emellertid inte på sådana variationer, utan är inbyggda i systemet genom regelkonstruktionen. Slutsatsen blir då, att reglerna bör ändras och att pensionssystemet bör finansieras genom ändrade avgifter och/eller pensionsförmåner. Resultaten i kapitel 3, som visar att konsumtionsfördelningen mellan yrkesverksamma och pensionärer med nuvarande system kommer att kraftigt förskjutas till pensionärernas fördel talar för sänkta pensionsförmåner.

NOTER

Noter till kapitel 1.

1) Förutom dessa offentliga pensionssystem finns tjänstepensioner, reglerade genom avtal mellan organisationer på arbetsmarknaden samt privata försäkringar. Dessa behandlas inte i denna rapport annat än översiktligt i kapitel 3 för att komplettera bilden av det allmänna pensionssystemet.

2) En ensamstående ålderspensionär erhåller 0,96 B (B = basbelopp) i folkpension. Om ingen ATP har intjänats erhålles dessutom 0,48 B i pensionstillskott, vilket ger en lägsta pensionsförmån på 1,44 B eller 37152 kronor i 1988 års priser. Vid låg ATP räknas pensionstillskottet av mot ATP-pensionen krona för krona.
Reglerna för ATP-systemet finns beskrivna i avsnitt 6.1.

3) I OECD's framskrivningar har man endast tagit med sådana förändringar, som orsakas av den demografiska utvecklingen. Det betyder, att ersättningsnivån per pensionär i relation till nationalinkomst per yrkesverksam antas konstant, liksom relativa arbetskraftstal och andel äldre, som erhåller pension. De refererade talen är därför snarare en underskattning än en överskattning.

4) Detta problem finns belyst i samtliga läroböcker i offentlig ekonomi, se t.ex. Stiglitz (1986) för en modern framställning.

5) Observera, att i denna rapport används begreppet värdesäkring som en generell term. För olika former av värdesäkring används uttryck som inflationsskydd och standardsäkring.

Noter till kapitel 2.

1) Detta är detsamma som att fastställa en individs avkastning på gjorda pensionsinbetalningar. För att bestämma avkastningen i ett pensionssystem studeras systemet ur ett livscykelperspektiv: individen avstår från en viss del av sina konsumtionsmöjligheter under de yrkesverksamma åren (sparande, avgiftsinbetalningar)

för att kunna upprätthålla en viss konsumtionsstandard under åren som pensionär (utbetalningar, pensionsförmåner). Avkastningen erhålls genom en jämförelse av förväntat nuvärde av inbetalningar och pensionsförmåner.

2) Värdesäkring i ett premiereservsystem kan uttryckas som

$$(1) \quad \Sigma_{i=1}^{D} (s(i)q_i y_i - s(i)\, P_i)(1+r)^{D-i} = 0$$

där s(i) är sannolikheter (invalidiseringsrisker, överlevelsesannolikheter), q är avgiftsprocent, y är inkomst, P är pensioner, D är dödsdagen och i är år, i=1 det år då individen ansluts till systemet, dvs. börjar betala avgifter. r är den ränta som gör nuvärdet av förväntade inbetalningar lika med nuvärdet av förväntade pensionsförmåner.

3) För ett renodlat fördelningssystem gäller att

$$(2) \quad q \cdot y \cdot F = p \cdot R$$

där q är avgiftsprocent, F är antal sysselsatta, y är genomsnittsinkomst, R är antalet pensionärer och p är genomsnittlig pension.

Tillväxttakten, g, kan uttryckas som $g = (1+n)(1+v)$, där n är befolkningsutveckling och v är produktivitetsutveckling. Uttrycket gäller under förutsättning om konstanta relativa arbetskraftstal och konstant antal arbetade timmer per person.

En omformulering av ekvation 2, så att inkomstförändringar och demografiska förändringar framgår, ger

$$(3) \quad q \cdot w^{o}(1+z)^{t} \cdot F^{o}(1+f)^{t} \cdot a(1+h)^{t} = p \cdot R^{o}(1+b)^{t}$$

där w är timlön, w^{o} osv. betecknar initialvärden, z är förändring i arbetsproduktivitet, f förändring i antal personer i yrkesverksam ålder, a antal arbetade timmar, h förändring i arbetsutbud per person och b är förändring i antal personer 65 år och äldre. (h innehåller effekter av både förvärvsfrekvens och antal arbetade timmar) och t är år.

Ekvation 3 kan skrivas

$$p = q \cdot w^{o}(1+z) \cdot a^{o}(1+h) \cdot \frac{F^{o}\,(1+f)}{R^{o}\,(1+b)}$$

med t utelämnat för enkelhets skull.

Vid en konstant demografisk struktur är f=b, F/R konstant. Förändringar i pensionsförmåner och/eller avgiftssats bestäms av (1+z)(1+h), dvs. tillväxttakten i ekonomin.

Om avgiftssatsen är bestämd till $\bar{q}$ ser vi att pensionsnivån bestäms av

$$(3') \qquad p = \bar{q} \cdot w^o(1+z) \cdot a^o(1+h) \cdot \frac{F^o(1+f)}{R^o(1+b)}$$

Utvecklingen av pensionsnivån beror på förändringar i arbetsproduktivitet, i antal arbetade timmar, i antal personer i yrkesverksam ålder samt i antal pensionärer.

Är pensionsnivån bestämd till $\bar{p}$ bestäms avgiftsförändringen av

$$(3'') \quad q = \frac{\bar{p}}{w^o(1+z) \cdot a^o(1+h)} \cdot \frac{R^o(1+b)}{F^o(1+f)}$$

dvs. av z, h, b och f.

4) Observera dock att den uppskjutna konsumtionen i ett fördelningssystem inte utgör ett sparande ur samhällets synvinkel om än ur individens. På lång sikt skiljer sig detta emellertid inte från ett premiereservsystem i jämvikt, eftersom de yrkesverksammas premieinbetalningar motsvarar pensionärernas "dragningar" från fonderna förutsatt att kapitalstocken är lika stor oavsett pensionssystem.

5) Pensionsförmåner som följer utveckligen i arbetsproduktiviteten kan skrivas

$$(4) \quad p = c \; w^o(1+z)$$

där c är en konstant fastlagd för att ge en viss ersättningsnivå i utgångsläget. Insatt i ekvation 3" (not 4) och omformulerat fås

$$q = \frac{c}{a^o(1+h)} \cdot \frac{R^o(1+b)}{F^o(1+f)}$$

vilket leder till att vid sjunkande arbetstid (negativt h) kommer avgiften att öka, vid ökande arbetstid kommer den att minska.

Noter till kapitel 3.

1) Denna definition av lönesumman innebär också att beräkningarna av respektive grupps konsumtionsutrymme under perioden 1970 till 1984 beräknas på samma sätt som i prognoserna i avsnitt 3.2.

2) Se Hushållsbudgetundersökningen. SOS, 1978 del 1 och Hushållens utgifter 1985. SOS 1987.

3) Detta är snarare en underskattning än en överskattning av de äldres konsumtion av hälso- och sjukvård. De äldres andel av antalet vårddagar på sjukhus ligger på omkring 65%, medan öppenvården är jämnare fördelad. Se Ståhl, Arne Ryde-symp.

4) RFV räknar med att vid 1% tillväxt kommer 18% av inkomsttagarna att ha inkomster över 7,5 basbelopp 2015, 25% år 2025. Vid 2% tillväxt är motsvarande andelar 45% år 2015 och 65% år 2025.

5) Observera att avgiften här är räknad 'uppifrån', dvs. på lönen inkl avgiften. Räknat 'nerifrån' blir avgifterna 33% resp. 25%.

6) Huruvida fördelningen över livet blir jämn vid tillväxt beror på om individens krav på förräntning av avgiftsinbetalningarna (=tidspreferensränta) är lika med tillväxttakten. Vid likhet påverkas inte fördelningen, medan olikhet, t.ex. i form av ett högre förräntningskrav än tillväxt, blir konsumtionen för låg under den yrkesverksamma perioden jämfört med åren som pensionär.

Noter till kapitel 4.

1) Det är fortfarande inte empiriskt fastlagt hur stor andel av olika länders kapitalstock, som kan tillskrivas ålderdomssparande. Ett stort antal amerikanska studier finner starkt stöd för den s.k. livscykelhypotesen, enligt vilken ålderdomssparandet utgör ett huvudmotiv för sparande (se t.ex. Modigliani (1986), Feldstein (1974)) medan Kotlikoff & Summers (1981) finner att även arvsmotivet utgör en viktig del av den totala kapitalstocken.

2) I Kruse & Ståhlberg (1977) visas exempel på vilka skillnader i konsumtionsmöjligheter, som uppstår vid val av ett fördelningssystem jämfört med ett fonderat system under förutsättning att inga motåtgärder vidtas för att förhindra nedgången i kapitalstocken och att kapitalimport inte äger rum. Beräkningarna sker med hjälp av en Cobb-Douglas produktionsfunktion, där kapitalkoefficienten antas vara 0,3. I fall 1 antas att ålderdomssparandet skulle utgöra 25% av kapitalstocken i ett fondsystem, i fall 2 antas att det skulle utgöra 50%. Beräkningarna avser ett långsiktigt jämviktsläge.

Minskning i årlig inkomst med ett delvis fonderat fördelningssystem*) jämfört med ett fondsystem:

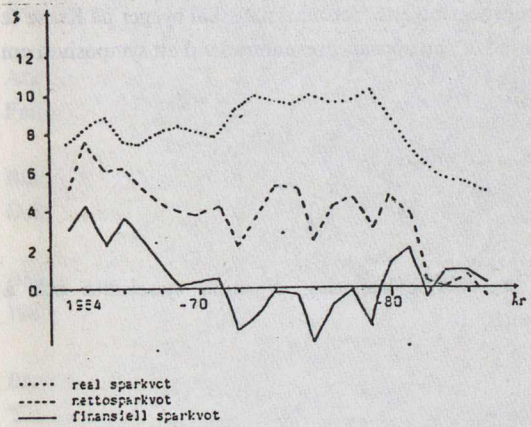
Andel av ATP-inbetalningarna som fonderas*)	Fall 1	Fall 2
0,50	3,93	8,27
0,25	6,04	13,15

*) Då boken skrevs var avgiftsinbetalningarna mer än 50% högre än pensionsutbetalningarna. Numera täcker avgifterna endast 75 - 80% av pensionsutbetalningarna.

Källa: Kruse & Ståhlberg (1977), sid 208-209.

3) Hushållens totala sparande, dvs. summan av finansiellt och realt sparande (=investeringar i eget hem, i olika kapitalvaror, m.m.) var däremot positivt ända fram till 1985.

Figur N1. Hushållens nettosparkvot, real och finansiell sparkvot 1963 till 1985 i procent av disponibla hushållsinkomster.



Källa: Pålsson (1988)

Nettosparkvoten är förhållandevis stabil men med en kraftig nedgång från 1980. Under hela 1970-talet, då den finansiella sparkvoten är negativ ligger den reala sparkvoten runt 10%, för att minska starkt från 1979.

4) I LU '87 anges, att fonderna idag endast är en tiondel av vad de skulle ha varit om systemet varit ett fondsystem, dvs. c:a 3000 miljarder kronor.

5) Den totala kapitalstocken ligger mellan 4000 och 4500 miljarder kronor.

6) Se t.ex. Aaron (1982), Petersen (1987). I den senare redovisas danska ekonomers syn:

"Their general argument was that the impact on saving and capital formation is uncertain and therefore not an important criterion for preferring one form of provision for retirement over another. ... If the government on the other hand considers the national rate of capital accumulation as too low fiscal measures other than a change of the pension system (från ett fördelningssystem till ett fondsystem, min anm.) may be more appropriate." (citat sid 11)

Noter till kapitel 5.

1) Det bör dock påpekas, att även om kvinnorna i denna mening, dvs. vid en jämförelse av förväntade förmåner och förväntade avgifter, är gynnade i systemet, har de fortfarande och för lång tid framöver betydligt lägre pension än männen.

2) Avnittet om delpension och förtidspension av arbetsmarknadsskäl bygger på Kruse & Söderström: "Early retirement in Sweden", en uppsats presenterad vid ett symposium om rörlig pensionålder, Berlin 1987.

3) Avgiftsunderlaget beräknas som

$$w^o(1+z)^t \times F_t \times a_t$$

där w är genomsnittlig timlön, z reallöneförändring, F antal sysselsatta och a genomsnittligt antal arbetade timmar.

a_t fås genom

$$\varepsilon = \% \Delta a_t / \% \Delta w_t^e$$

där $a_t = (\varepsilon \Delta w_t^e \cdot a_{t-1}) + a_{t-1}$

och $\Delta w_t^e = (w_t^e - w_{t-1}^e) / w_{t-1}^e$

w^e är egentlig lönesumma, $w_t^e = w_t^i(1-q_t)$ där w^i är lönesumma inklusive kollektiva avgifter och q är avgiftssats.

Noter till kapitel 6.

1) RFV har gjort vissa beräkningar av kostnadsutveckligen i pensionssystemet med löneindexering vid några tillväxtalternativ. Se RFV's skrivelse 1983-03-24.

REFERENSER.

Aaron, H.: Economic Effects of Social Security. *The Brookings Institution.* 1982.

Aaron, H., J.: "Social Security: Problems of Maturity." Uppsats presenterad vid *International Institute of Public Finance's konferens i Madrid,* 1985.

Atkinson, A.B.: "Income Maintenance and Social Insurance." Ingår i Auerbach, A. och Feldstein, M., eds.: *"Handbook of Public Economics, vol. 2.* 1987.

Blomquist, Sören: Skatter och arbetsutbud. *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.* DsFi 1985:10

Bosworth, B. och Rivlin, A. (eds): The Swedish Economy. *The Brookings Institution,* 1987.

Browning, E. K.: "Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democracy. *"Economic Inquiry, vol XIII, sept.* 1975.

Danziger, S., Haveman, R. och Plotnick, R.: "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review." *Journal of Economic Literature. Sept.* 1981.

Diamond, P. A.: "A Framework for Social Security Analysis." *Journal of Political Economy, nr 8,* 1977.

Feldstein, Martin: "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation." *Journal of Political Economy.* 1974.

Feldstein, M.: "The Optimal Level of Social Security Benefits." *Quarterly Journal of Economics. vol C,* 1985.

Gustafson, B.: "Ett decennium av stagnerande realinkomster." *Levnadsförhållanden, Rapport nr 54.* SCB, 1987.

Hansson, I.: "Skatter och samhällsekonomi." *SNS* 1986.

Hansson, I och Stuart, C.: "Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds in Sweden." *Journal of Political Economy, nr 27,* 1985.

Horioka, C. Y.: "Why Is Japan's Private Saving Rate So High?" *Finance development, vol 23, nr 4,* 1986.

Janssen, T. och Vossen, A.: "Countering Socio-Economic Consequences of Ageing: The Case of the Netherlands." *European Population Conference,* Jyväskylä, Finland 1987.

Kotlikoff, J. L. och Summers, L. H.: "The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation." *Journal of Political Economy,* 1981.

Kruse. A. och Ståhlberg, A-C.: "Effekter av ATP. En samhällsekonomisk studie." Lund 1977.

Kruse, A. och Söderström, L.: "Early Retirement in Sweden." Uppsats presenterad vid ett symposium i Berlin, 1987.

Lesnoy, S.D. och Leimer, D.R.: "Social Security and Private Saving: Theory and Historical Evidence." *Social Security Bulletin,* Jan. 1985.

LO : "Kan vi lita på ATP? En LO-skrift till försvar för ATP-systemet." 1982.

OECD: "Retirement Pensions: Demographic Pressure and Economic Constraints." Stencil, 1987.

Modigliani, F.: "Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations." *American Economic Rreview, June* 1986.

Petersen, J. H.: "Danish Economists on the Issue of Funding versus Pay-as-you-go." Kommer att publiceras i Scandinavian Journal of Economy and History.

Pålsson, Ann-Marie: "Placeringsvalet; hur svenska hushåll väljer sparform." Dialogos. 1988.

RFV : "ATP och dess finansiering i det medel- och långsiktiga perspektivet." *RFV anser* 1987:9.

RFV : "Socialförsäkringsstatistik. Fakta." Olika år.

RFV. Statistikpoängregistret.

Ringen, S.: "Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse." *Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.* DsFi 1986:12.

Samuelson, P.: "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money." *Journal of Political Economy.* 1958.

Samuelson, P.: "Optimum Social Security in a Life-cycle Growth Model." *International Economic Review, vol 16, nr 3.* 1975.

Saunders, P. och Klau, F.: "The role of the public sector. Causes and Consequences of the Growth of Government." *OECD Economic Studies.* 1985.

SCB. Arbetskraftsundersökningarna. Årsmedeltal.

SCB. "Den framtida befolkningen. Prognos för åren 1986-2025." *Demografiska rapporter.* 1986.

SCB. Finansräkenskaper. K 17 SM 8702

SCB. Inkomstfördelningsundersökningen 1984. Be 21 SM 8601. 1986.

SCB. Nationalräkenskaper. N 10 SM 8501
- "- Appendix 1. Konsumtion 1970-1985. 1986.

SCB. Sveriges arbetskraft. Prognos till år 2000. *Information om arbetsmarknaden.* 1986:7.

SCB. Trender och prognoser. Inför 90-talet. *Information i prognosfrågor.* 1985:2.

SOU 1987:3. Långtidsutredningen '87.

SOS. Hushållsbudgetundersökningen, del 1. 1978.

SOS. Hushållens utgifter 1985. 19187.

Stiglitz, J.: "Economics of the Public Sector." 1986.

Ståhl, I: "Redistribution from working age to old age: The Swedish experience." Uppsats presenterad vid *Arne Ryde symposium vid Nationalekonomiska institutionen, Lund.* 1981.

Ståhlberg, A-C.: "Socialförsäkringar i ekonomisk analys." Ingår i *Björklund, m.fl.:"Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar.* Publica 1983.

Ståhlberg, A-C.: "Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen." *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.* DsFi 1985:5

Ståhlberg, A-C: "Public and negotiated pension wealth in Sweden and their distributions." Meddelande 16/1985. *Institutet för social forskning,* Stockholm. 1985.

Vogel, J. m.fl.: "Ojämlikheten i Sverige. Utveckling och nuläge." *Levnadsförhållanden, Rapport nr 51.* SCB, 1987.

Wolfe, B. et. al.: "Income Transfers and Work Effort: The Netherlands and the United States in the 1970s." *Kyklos, vol 37.* 1984.

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan.A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Utgått.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatsning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfällig handel. Fi.
47. Kommunalt stöd till de politiska partierna. C.
48. Reformerat presstöd. U.
49. Arbetsmarknadsstriden III. A.
50. Arbetsmarknadsstriden IV. A.
51. Ut med musiken. U.
52. Att följa medieutvecklingen. U.
53. Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. Ju.
54. Om semester. A.
55. Hushållens skuldsättning. Fi.
56. Export av farliga varor. Fi.
57. Pensionssystemets stabilitet. S.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Utgått. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]
Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]
Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. [53]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]
Statens roll vid finansiering av export. [42]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]
Pensionssystemets stabilitet. [57]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]
Vissa internationella skattefrågor. [45]
Tillfällig handel. [46]
Hushållens skuldsättning. [55]
Export av farliga varor. [56]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]
Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]
Reformerat presstöd. [48]
Ut med musiken. [51]
Att följa medieutvecklingen. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]
Arbetsmarknadsstriden III. [49]
Arbetsmarknadsstriden IV. [50]
Om semester. [54]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]
Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]
Kommunalt stöd till de politiska partierna. [47]

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatsning. [34]
Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10246-3
ISSN 0375-250X