

PENSIONERINGSFÖRSLAGENS EKONOMISKA KONSEKVENSER

Av professor CARSTEN WELINDER

VAD stort sker sker tyst, är en sats som sällan gäller inom politiken. Ifråga om förslaget till förstärkning av folkpensionerna har den dock sin tillämpning. Utan nämnvärd diskussion har man inom alla partier accepterat en av de samhällsekonomiskt sett mest betydande reformer vi någonsin haft.

Folkpensionshöjningen

Folkpensionerna kosta nu ca 2 miljarder kr. Enligt förslaget till förbättrad pensionering komma de år 1961 att kosta ca 3, år 1970 ca 4 och år 1980 ca 5 miljarder kr., allt i oförändrat penningvärde. Sannolikt är detta minimisiffror. I den mån nationalinkomsten stiger, komma krav att resas på att folkpensionärerna få en motsvarande standardförbättring. Redan det faktum, att dessa komma att utgöra en allt större del av valmanskåren, gör det antagligt att detta kommer att accepteras.

Alla torde vara ense om att samhället bör garantera envar en minimistandard, som ger honom »skydd mot nöd» — även om en

upprustning av sinnessjukvården, ungdomsvården och kriminalvården förefaller vara en lika angelägen social reform. Men det är anmärkningsvärt att man är beredd att besluta härom utan någon som helst utredning vare sig om reformens statsfinansiella eller om dess samhällsekonomiska konsekvenser. De senare äro givetvis de viktigaste. Finns det samhällsekonomiska förutsättningar för en reform, bör det alltid finnas möjligheter att ordna finansieringen.

Produktionsutvecklingen

Under senaste decennium har nationalprodukten per capita årligen vuxit med ca 3 procent. Räknat med ränta på ränta innebär detta en fördubbling på tjugofem år. Vågar man räkna med samma tillväxthastighet även i framtiden, utgör den höjda folkpensioneringen intet allvarigare problem. Här uppkomma dock en rad frågor? Kunna vi på tjugofem år fördubbla vår energiproduktion, vår skogsavverkning och vår järnmalmsbrytning? Hittills har produktionsökningen

främst berott på rationalisering inom industri och jordbruk, medan rationaliseringsakten varit långt mindre inom handel, serviceyrken och förvaltning. De senare sysselsätta en allt större del av befolkningen, och en ny fördubbling av nationalprodukten är ej möjlig utan stark rationalisering inom dessa. Hur skall denna ske? Var ta den arbetskraft, som erfordras för vård av ett växande antal åldringar? Hur stort produktionsbortfall kommer arbetstidens förkortning att medföra? Medan västerlandets välstånd stiger, sjunker standarden i de underutvecklade länderna. Detta måste leda till stigande politisk spänning. Redan av självbevarelsedrift tvingas vi offra oerhört mycket mer än hittills på att hjälpa dessa. Hur kommer detta att påverka vårt eget välstånd?

Är den mera avlägsna framtiden full av frågetecken, är det lättare att överblicka de närmaste åren. Enligt långtidsutredningens »pesimistiska alternativ», som nu förefaller mest sannolikt, ha vi 1957-60 praktiskt taget ej möjlighet till någon annan konsumtionsökning än den som avses komma folkpensionärerna till del. Återstoden av oss tvingas till konsumtionsstopp. Det är lätt att se att vi ej rätta oss efter detta faktum. Även om de lönehöjningar de anställda fått äro blygsamma i jämförelse med under tidigare år — för industriarbetarnas del räknar man dock med ca 3 procent löneglidning utöver den av-

talade lönehöjningen — kunna de ej få plats inom det tillgängliga konsumtionsutrymmet. Även årets lönerörelse kan därför leda till en prisstegring, som i sin tur berättigar folkpensionärerna till ett nytt indextillägg.

Folkpensionens finansiering

Redan i sin blygsamma start hotar alltså pensionsreformen att bidra till inflationen. Den måste därför finansieras på ett sätt, som i möjligaste mån går ut över konsumtionen. Pensionsavgifterna, som nu utgöra 2,5 procent av den taxerade inkomsten med maximum av 250 kr. föreslås successivt höjt till 4, 5 kanske 6 procent av denna med maximum vid 900 kr. På lång sikt är detta dock ej tillräckligt för att täcka mer än en tredjedel av pensionskostnaderna. Det erfordras därför ökade skattebidrag. Enligt konjunkturinstitutets beräkning kommer skattebehovet att 1961 ha stigit med 410 och 1969 med 910 milj. kr. — varvid är att märka att man räknat med den helt osannolika förutsättningen att indextilläggen på pensionerna ej komma att stiga.

Nu äro pensionsavgifterna i realiteten en skatt. De ingå oredovisade i den preliminära och medtas i den slutliga skatten. De stå ej i något försäkringstekniskt samband med pensionerna, vilka utgå helt oavsett hur mycket den pensionsberättigade erlagt i avgift. Då en höj-

ning av pensionsavgifterna alltså innebär en skärpning av den direkta beskattningen, förefaller det tämligen klart att den övriga skattehöjningen får läggas på konsumtionen. Här torde en allmän omsättningskatt bli ofrånkomlig. När detta skrives väntas utredningen härom när som helst. Denna kommer väl att framkalla en livlig diskussion för och emot. I realiteten är frågan dock avgjord i och med att man bundit sig för pensionsförslaget — i varje fall om detta ej skall »finansieras» genom fortsatt inflation. Det förefaller som om de två utredningarna publicerats i felaktig tidsföljd.

Tjänstepension och sparande

Har förslaget om förstärkta folkpensioner godtagits utan större meningsskiljaktigheter, har som bekant förslaget om en påbyggnad av dessa med obligatoriska tilläggs-pensioner väckt så mycket livligare diskussion. Detta trots att kostnaderna för de senare bli avsevärt lägre, och meningen är att de ej skola belasta statens finanser. Sådantillvida är det naturligt att de tilldragit sig större uppmärksamhet som en höjning av folkpensionerna, hur stor den än är, ligger i linje med den tidigare utvecklingen, medan obligatoriska tilläggs-pensioner äro en nyhet.

Även för de senares del är frågan, hur de påverka sparande och därmed realkapitalbildning, avgö-

rande. Då de medföra ökad framtida konsumtion, förutsätta de i likhet med folkpensionerna starkt ökad nationalprodukt; något som ej kan erhållas utan ökad realkapitalbildning. För de närmaste åren är svaret å denna fråga lika klart som nedstämmande.

Fondavsättningen i samband med obligatoriet börjar först år 1960. Men den kastar sin skugga framför sig. Först och främst får man räkna med att så snart tilläggs-pensionerna beslutats, komma de att minska lusten att teckna enskilda pensionsförsäkringar samt leda till att många redan tagna sådana utbytas mot fribrev. Konjunkturinstitutet beräknar att under de närmaste åren fondtillväxten inom de privata pensionsinrättningarna kommer att reduceras med ca 700 milj. kr. per år. Härtill kommer att intresset för att medelst livförsäkringar, banksparande etc. trygga sin ålderdom minskas, och att företagen få mindre anledning att bilda pensionsstiftelser. Antagligen kommer det privata sparandet på så sätt att reduceras med minst en miljard kr. per år. Detta i ett läge då sparandet redan är otillräckligt för den realkapitalbildning i företag, bostäder, kraftstationer, vägar etc., som utgör en nödvändig förutsättning för fortsatt produktionsökning. Särskilt olyckligt är att premiesparandet dessutom skall återbetalas 1960. Man kan då frukta en verklig explosion av köpkraft.

Att förväntningarna om tryggad

ålderdom minskat sparandet är ofrånkomligt. Även de förbättrade folkpensionerna komma att bidra därtill, och det är ej otänkbart att redan möjligheten att avtal komme att slutas om frivilliga pensioner delvis kunde få samma effekt. Man får blott vara beredd på vad som är att vänta.

Fr. o. m. 1960 sätta avgiftsbetalningarna till obligatoriet och därmed fonderingen in. Den senare börjar med 0,5 miljarder per år för att enligt de högsta alternativen maximeras vid 2,2–2,4 miljarder kring 1975 och sedan ånyo sjunka. Denna fondbildning har ofta framhållits som ett verksamt medel i den framtida kampen för penningvärdet. Sådillvida är detta riktigt som den innebär en form av lönsparande, som kommer att påtvingas många, vilka eljest ej spara. Men mot denna stå minusposter. Det ovan beräknade årliga bortfallet av fondbildning i enskilda pensionsanstalter kvarstår. Även efter 1960 får man räkna med att obligatoriet minskar intresset för livförsäkringar m. fl. sparformer. Oavsett hur det påverkar intresset härför komma möjligheterna att spara att reduceras genom att de anställda få erlägga upp till 10 procent av sin inkomst i försäkringsavgifter.

Nu är det visserligen troligt, att löntagarna ej helt få bära avgifterna i form av uteblivna lönehöjningar utan att någon del därav stannar hos företagen. Företags-sparandet minskas i så fall. Detta

är en möjlighet, som obligatoriets förespråkare i pensionsberedningen räknat med, utan att dock föreslå några åtgärder för att möta densamma. Lönehöjningar på företags-sparandets bekostnad komma ej att medföra reallönehöjning utan bli rent inflatoriska.

Pensionsfondens storlek

Tar man hänsyn härtill finner man ej den fondbildning, som obligatoriet räknar med, överväldigande stor. Enligt olika alternativ kommer fonden att 1990 utgöra 30–60 miljarder kr. Vid oförändrat penningvärde kan nationalförmögenheten då, försåvitt ej ett nytt världskrig tillstöter, väntas uppgå till ca 480 miljarder och den totala kreditomslutningen till ca 150 miljarder kr. Obligatoriets fond är dock ej inflationssäker och kan smälta samman vid en inflation. Det är visserligen tänkbart att en sådan leder till ökad avsättning i syfte att behålla fondens realvärde, men det är också tänkbart att fonderingsplanen överges och fonden förbrukas i syfte att bevara pensionernas realvärde.

I och för sig borde fonden därför vara långt större. Detta är en ofrånkomlig konsekvens av att höjda pensioner å ena sidan öka konsumtionen och å andra sidan minska intresset för frivilligt sparande.

Vad som ej alltid observeras är att »avtalsalternativet» — försåvitt det skall leda till pensioner av nå-

got så när samma storleksordning som obligatoriets — förutsätter en än större fondbildning. Detta följer av att obligatoriet i princip är byggt på fördelningssystemet, så att varje aktiv generation betalar ut pensioner till dem som samtidigt äro pensionsberättigade. Fonderingen har här blott till uppgift att lätta bördan för framtida generationer, men är i och för sig ej nödvändig. Avtalsalternativet bygger däremot, liksom nu gällande pensionsförsäkringar, på premiereservsystemet, så att envar sparar ihop till sin egen pension, även om en viss överkompensation ges under de första åren för att det hela skall starta snabbara. Genom att obligatoriet lägger en större börda på den framtida generationen, kan det börja med lägre avgifter än vad avtalsalternativet medför för lika stora pensioner. Vid folkomröstningen blir detta väl en belastning för sistnämnda alternativ, men ur nationalekonomisk synpunkt äro de större fonderingskraven givetvis en fördel. Även här uppkomma dock förvaltningsproblem med svåröverskådliga konsekvenser.

Fondens förvaltning

Ifråga om obligatoriets fondförvaltning framhåller betänkandet å sid. 100: »Det bör dock icke komma ifråga att uppbygga fondens förvaltning som en stor kreditinrättning. I stället bör nu förefintliga kreditinrättningar, bl. a. af-

färsbankerna, utnyttjas för den utlåning, som sker till näringslivet.» Huruvida fonden skall köpa obligationer utsäges ej, men som vi nedan skola finna blir detta antagligen ofrånkomligt.

Hur kommer en enligt dessa riktlinjer förvaltd fond att påverka kreditmarknaden? Summariskt sagt fungerar denna för närvarande på följande sätt: Affärsbankerna lämna företagen rörelsekapital, medan dessa främst erhålla sitt anläggningsskapital genom eget sparande och emission av aktier. Sparbanker och försäkringsinrättningar ge lång fastighetskredit och kommunallån. Samtliga köpa de stats- och hypoteksobligationer.

Det förutsättes som nämnts att fonden skall låna pengar till affärsbanker. Om dessa äro intresserade av att deras inlåning till så stor del härrör från en enda insättare är dock en öppen fråga. I varje fall får fondens inlåning bindas på längre sikt än som kan ske enligt någon av de nu använda bankräkningarna. På så sätt skulle företagens behov av rörelsekredit kunna tillgodoses. Även sparbanker skulle kunna motta inlåning från fonden. Medan deras uppgift nu främst är att uppsamla och nyttiggöra hemortens sparande, komme de alltså att fungera som ett slag av kreditförmedlare. Behovet av fastighetskredit till rörlig ränta skulle på så sätt kunna tillgodoses. Mera hotad bleve den fastighetskredit till bunden ränta, som lämnas av hypoteks-

instituterna. Dessas obligationer köpas främst av försäkringsinrättningar o. d., och dessa finge långt mindre medel att placera. Fonden får därför själv rycka in och köpa obligationer.

Härigenom kommer den att få avgörande inflytande på obligationsmarknaden. Anser fonden det lämpligt att köpa obligationer kommer kapitalräntan att sjunka, i motsatt fall att stiga. Detta innebär, att oavsett hur fondens förvaltningsråd är sammansatt, är det nödvändigt att staten skaffar sig medbestämmanderätt över fondens kapitalplaceringar, enär dess kreditpolitik eljest bleve verkningslös.

Sämst tillgodosett blir företagens behov av anläggningskredit. Företagens möjligheter till självfinansiering kommer att minska och ingen av de kreditinrättningar, fonden kan låna till, är specialiserade på att ge företagen lång kredit. Denna brist söker som bekant avtalsalternativet kompensera genom att företagen skola få behålla en del av de inbetalda pensionsbeloppen som lån. I första hand tänker man sig att dessa skola vara värdebeständiga. Vänta företagen inflation, lära de dock ej vara särskilt intresserade av sådana lån, och det förutsattes också att de skola kunna låna på vanliga villkor.

Även här uppkomma dock olösta frågor. Vem kommer att få bestäm-

manderätten över de jättelika fonder, som bildas enligt avtalsalternativet? Komma ej fackföreningarna att hävda, att då det är de anställdas medel som fonderas, skola de bestämma över fondernas förvaltning? Även om det är tänkt att företagen skola få behålla en del av pensionsavgifterna som lån, kan man ej hindra att i avtalen intas villkor, som göra denna möjlighet illusorisk. Den dag fackföreningarna ha inflytande över förvaltningen av 50 miljarder eller kanske långt mera, äro maktpositionerna inom det svenska näringslivet förskjutna. Även här komme staten väl dock att kräva, att kapitalplaceringen ej sker i strid mot kreditpolitikens intentioner.¹

Syftet har här snarare varit att uppställa frågor än att besvara dem. Sparande, realkapitalbildning, räntenivå och penningvärde komma att väsentligt påverkas av en allmän pensionering, vare sig denna sker i statlig eller enskild regi. Även om det framlagda förslaget närmast är att anse som ett principbetänkande, kan man om detta säga, att sällan har så litet utretts om så mycket.

¹ Sedan detta skrevs ha sakkunniga tillkallats för att utreda pensionsfondens placering. De behöva ej vara färdiga härmed till folkomröstningen. Även om denna ej lär nämnvärt påverkas av nationalekonomiska synpunkter, är det dock principiellt felaktigt om den sker i blindo.