

HÅKAN SVENSSON:

ATP – i retorikens tjänst

Det heter att ATP-systemet finansieras med arbetsgivaravgifter men AP-fonden motsvarar inte tillnärmelsevis den erforderliga premiereserven. Dess placeringar är sådana att ATP-systemet egentligen subventionerar budgetunderskottet och kommunernas bostadsstiftelser. Pensionsåtagandena är gigantiska och vältras över på framtida generationer. Privata försäkringar innebär ett mycket tryggare pensionssystem än ATP.

Håkan Svensson har varit vice ordförande i Sveriges Förenade Studentkårer, SFS. Han studerar vid Handelshögskolan i Stockholm.

ATP är det kanske främsta uttrycket för politiska strävanden att skapa välfärd. Systemet, formellt fristående från den offentliga sektorn i övrigt, är ett den offentliga sektorns insegel och av betydande symbolvärde för socialdemokraterna.

När ATP infördes, efter hård strid, utan stöd hos en majoritet i folkomröstningen och utan egentligt parlamentariskt underlag, markerade detta begynnelsen av en borgerlig defensiv på det sociala området. Vi präglas ännu i allra högsta grad av de socialdemokratiska synsätt som i och med etablerandet av ATP upphöjdes till de enda acceptabla.

Främst Staffan Burenstam Linders försök att förutsättningslöst på nytt diskutera mål och medel i socialpolitiken ("Den hjärtlösa välfärdsstaten", Timbro, 1983) visar hur svårt det är att vinna gehör för vad som egentligen borde vara fundamenta hos de borgerliga.

Till förutsättningarna för en kritik av ATP hör också svårigheten att beskriva systemet och att belägga dess konsekvenser. Terminologi och officiell retorik döljer, snarare än förklarar, ATPs faktiska karaktär. Det heter att systemet finansieras med arbetsgivaravgifter, som i själva verket är en proportionell löneskatt i likhet med kommunalskatten. AP-fondens blotta existens minskar oron för de negativa effekterna på sparandet av fördelningssystemet (skatter in – skatter ut; pensionerna finansieras genom löpande uttag i stället för ur fonderade medel), trots att fonden inte tillnärmelsevis motsvarar den erforderliga premiereserven och trots att dess placeringar är sådana att ATP-systemet egentligen subventionerar budgetunderskottet och kommunernas bostadsstiftelser. Vidare

separeras ATP bokföringsmässigt från resten av den offentliga sektorn. Därför inser alltför få att problemen i statsfinanserna också påverkar ATP.

Det framställs som en fråga om solidaritet att de yrkesarbetande ska avstå konsumtionsutrymme till pensionärernas förmån. I själva verket vältrar dagens röstberättigade svenskar finansieringen av gigantiska pensionsåtaganden, vars exakta omfattning vi dock inte känner och därför inte heller kontrollerar, vidare till framtida generationer, som kanske inte kommer att ha bättre förutsättningar än vi själva att betala våra pensioner. Det är slående att socialdemokraterna inte bekymrat sig för konsekvenserna av att löpande utställa pensionslöften som ska infrias av personer som ännu inte är födda. Men generositeten är som störst när man själv slipper betala.

ATPs fördelningseffekter är utomordentligt oklara. Trots detta vidhåller systemets försvarare att ATP inte får urholkas eller ersättas med privata lösningar. Det torde vara helt klart att frågan inte gäller om ATP-systemet är det bästa möjliga pensionssystemet eller ej, utan att ATP först och främst kraftfullt ökat det politiska inflytandet över ekonomin och människorna.

Som på så många andra områden har vissa politiker här monopoliserat välfärden och förbehållit sig själva privilegiet att bestämma över ett område där individen borde vara suverän. På ett sätt som är helt okänsligt för att människor har olika preferenser i fråga om de materiella behoven före och efter pensioneringen, går politikerna in och fastställer ett regelsystem som ska gälla för alla och därför

är avpassat för ingen. Visserligen finns möjligheter att komplettera ATP, på frivillig väg och genom kollektivavtal. Men faktum kvarstår att existensen av ett generellt, storskaligt system minskar möjligheten till individuellt anpassade lösningar. Därutöver har ATP blivit mönsterbildande för avtalsområdet och påverkar alltså även i vidare mening människornas välfärd. Det privata pensionssparandet hämmas därtill av skattesystemet.

För den som fruktar att människor själva inte kan sörja för en dräglig standard efter pensioneringen, borde det räcka med någon form av obligatorium som ger grundskydd på en viss nivå. Tilläggs-pensioneringens debattörer sysslade således i stor utsträckning med annat än att diskutera hur "de svaga" skulle få trygghet på ålderdomen. Likväl framställs i dag, i den gängse politiska retoriken, ATP som en trygghetsreform och inte en politisk intervention på ett område som annars kunnat utvecklas i fred.

ATP skapar inte trygghet

Det anses många gånger, utan att i verkligheten vara det, för självklart att den offentliga sektorn erbjuder större trygghet än marknaden och att politiska lösningar gynnar låginkomsttagare och andra "grupper" mer än privata. ATP är ett paradexempel på det svaga sakliga stödet för dessa uppfattningar.

För det första är ATP ett otryggt system av i alla fall två skäl. Vi är långt ifrån den ekonomiska utvecklingens herar. Ekonomisk politik och politiska ingrepp kan helt visst försämra förutsätt-

ningarna för ekonomisk tillväxt. Att generera tillväxt utöver vad en fri ekonomi erbjuder kan dock ställa sig besvärligare. I ATP är åtagandena till större delen bestämda av det politiska regelverket. Förutsättningen för att infria dem däremot, beror på den ekonomiska utveckling vi går till mötes. Genom fördelningstekniken intecknas ett framtida välstånd som aldrig realiseras om tillväxten uteblir. ATP kan dessutom i sig självt bidra till att försämra tillväxtförutsättningarna genom negativa effekter på arbetsmarknad och sparande.

Nästa faktor är osäkerheten i det politiska löftet. Den riksdag som med knappast möjliga röstetal införde ATP har i stort sett bytts ut. I de politiska beslutens natur ligger att de, med undantag av vissa kategorier som grundlagen reglerar, i princip kan omprövas när som helst. Varje politisk majoritet står alltså inför valet att respektera tidigare och anorlunda majoriteters löften eller ej; valet här torde styras av två hänsyn, till väljarnas preferenser i nuet och framtiden samt till respekten för de långsiktiga förväntningar som tidigare beslut skapat.

Lika lite som ATP utmärks av klarhet och överblickbarhet, lika lite gör resultaten av andra politiska beslut det. Eftersom det finns starka incitament för varje regering att vara politiskt försiktig med ATP kommer nödvändiga förändringar med stor sannolikhet att genomföras på indirekta sätt och med missledande argumentation. Det torde redan existera exempel på detta. I en sådan situation, med ett oklart löfte, utan en giltighet som går att hävda rättsligt och med påtagliga vinster för den som förmår genomföra "dolda" förändringar, är nuvarande och

blivande ATP-pensionärs ställning all annat än trygg.

I motsats till ATP erbjuder privata försäkringslösningar ett positivt exempel. Här är villkoren, vad avser prestation och motprestation, explicita och sanktionerbara. Villkoren i sig riskerar inte förändras med förändringar i företagsledningen. Givetvis finns andra risker och ofullkomligheter. Men faktum är att detta avtal får anses som säkrare än det politiska löftet. Mot hot som att företaget kan gå i konkurs och problemet med värdesäkringen, kan ställas de möjligheter som offentlig inspektion, aktiva ägare, internationella återförsäkringar etc ger.

För det andra är ATP ett oklart system. Pensionen beräknas efter regler som inte är helt enkla att tillämpa och besvärliga att få tillgång till. En given avgiftsinbetalning påverkar inte den framtida pensionsnivån på ett entydigt sätt. Den enskilde får under sin yrkesverksamma tid ingen löpande information om storleken av sin intjänade ATP. Individen svävar alltså under större delen av sin tid som yrkesverksam i okunskap om sina inkomstförhållanden som pensionär. Om dagens politiker håller andras löften kommer pensionen att vara värdesäkrad i förhållande till konsumentprisindex, men man vet inte på vilken nivå. Detta kontrasterar bjärt till de privata försäkringarna där relationen mellan inbetalda avgifter och framtida pension är klar och där det torde finnas möjligheter att även ge helt tillfredsställande garantier för indexuppräkning ATP-löftet som helhet kan för övrigt tolkas på vitt skilda sätt.

ATP skapar konflikter

För det tredje är ATP ett orättfärdigt system. ATP fyller inte funktionen att garantera "svaga" individer eller "grupper" en grundtrygghet. Därför bör de inkomstomfördelningar som systemet medför mellan individer samt mellan yrkesverksamma och pensionärer ifrågasättas.

Samtidigt är inte avgifterna aktuariemässiga. Beroende på hur livsinkomsten fördelas kan olika individer få vitt skilda pensionsrätt. Det är förekomsten av de sk 15- och 30-årsreglerna samt uttaxeringen av arbetsgivaravgifter på hela lönesumman, trots att endast delen mellan 1 och 7,5 basbelopp är pensionsgrundande, som skapar dessa effekter. Reglerna säger att det krävs 30 år med mer än ett basbelopp i årsinkomst för full ATP och att denna är proportionell mot genomsnittet av inkomsten under de 15 bästa åren. Dessa regler ger förmodligen en mycket bristfällig approximation av den pensionsnivå individerna skulle vilja uppnå om de hade rätten att välja.

ATP har skapat två stora fördelningskonflikter mellan yrkesverksamma och pensionärer. Värdesäkringen av ATP innebär att pensionärerna genom den årliga höjningen av pensionen kompenseras för inflationen. Återstoden av medborgarna får i stället bära anpassningen genom minskad konsumtion eller sänkt sparande. Om ekonomin är så svag att arbetare och tjänstemän får se sina reallöner sänkta eller oförändrade, när de samtidigt vet att andra behåller sin standard eller de själva har förväntningar om standardhöjning, skärps den skapade fördelningskonflikten. Det finns också en konkurrens mellan pensionärer och

yrkesverksamma om det marginella löneutrymmet. Vid givna vinster kan detta fördelas antingen på arbetsgivaravgifter som kommer pensionärerna till del eller på löneökningar. Kraven på arbetsgivaravgifter till ATP är historiskt bestämda och en konsekvens av de betingelser under vilka pensionärerna intjänat sina pensionspoäng. Vill man uppfylla givna löften måste hänsyn tas i första hand till pensionärernas förväntningar och löntagarna får snällt anpassa sig.

Alla politiska beslut har konsekvenser över tiden. I fallet ATP, som starkt påverkar framtida generationers välbefinnande, är dessa emellertid så uppenbara och medvetna att de förtjänar närmare överväganden. Fördelningstekniken innebär att man årligen utställer pensionslöften utan att under samma tid dra ner sin konsumtion så att löfterna kan infrias genom fonderade medel. I stället förväntas framtida generationer dra ner sin konsumtion i erforderlig mån. Vi saknar förmåga att överblicka vilka förutsättningar för detta kommer att vara när det blir aktuellt. ATPs arkitekter har inte ens skapat prognosinstrument för sådana bedömningar, annat än när det gäller de årliga utgifterna. Men den totala inteckningen i framtida konsumtion och dess förändringar med ATP-systemets utveckling är okänd. Denna inteckning representerar egentligen statsskuld, även om den inte bokförs som sådan, i alla fall om vi avser att uppfylla löfterna.

De som en gång ska bära bördan har emellertid inte haft möjlighet att göra sig hörda. Det moraliska i handlandet kan därför starkt ifrågasättas, liksom det visa, med tanke på att framtida generationer kan komma att göra andra avväg-

ningar i fråga om pensionärernas standard.

Kan ATP förändras?

Om vi bedömer att den samhällsekonomiska utvecklingen gör det osannolikt att ATP-löftet ska kunna uppfyllas i alla delar, eller om vi omvärderar fördelningstekniken och konstaterar att det är orättfärdigt att övervältra pensionsbördan på våra efterkommande, vad kan då göras?

Det finns en överhängande risk för att de som av politisk prestige och retorik är bundna till ATP i det längsta håller fast vid grundtankarna och "reformerar" på sätt som indirekt och med låg transparens minskar ATPs belastning på samhällsekonomin. Det vore emellertid betydelsefullt för medborgarna och för det politiska livet att offentligt omvärdera ATP och dra slutsatser, sådana att missagen inte behöver upprepas. Det är också viktigt att ge medborgarna korrekta signaler så att de kan vidta de åtgärder som krävs för tryggheten efter pensioneringen. Sådana explicita politiska strategier behövs även för att försäkringsbolag, existerande och sådana som kan komma att etablera sig, ska utveckla rätt slags tjänster.

Alla, även de som inte var drivande bakom ATP-löftet, måste ta hänsyn till löftets innehåll. ATP-systemet har skapat långsiktiga förväntningar hos ett mycket stort antal svenskar, sannolikt hos långt mer än halva landets befolkning. Dessa förväntningar har i hög grad styrt det individuella handlandet på ett sätt som, ju närmare pensionsåldern man är och ju mindre tillgångar eller lön man har, gör att det vore svårt att kompen-

sa sig för en förändring av ATP.

Det förefaller rimligt att sluta ackumulera pensionsbördan genom att avbryta intjänandet av nya pensionspoäng, på samma gång som redan intjänad poäng får ge upphov till pensionsutbetalningar enligt gällande villkor vid intjänandet. Det stora problemet, om man på detta sätt begränsar systemets förpliktelser, blir finansieringsbördan för de yrkesverksamma som dels ska betala till ATP-pensionärer, som visserligen blir färre än annars och med lägre pension, dels ska minska sin egen konsumtion i dag till förmån för egen konsumtion som pensionärer. Framtida tillväxt, som den påverkar reallöneutvecklingen, den reala avkastningen på de premiereserver som kommer att byggas upp, individernas preferenser om nivå på den egna pensionen, det offentliga åtagandet av pensionsmedel genom inkomst- och förmögenhetsrelaterade transfereringar och avgifter samt omfattningen på gjorda pensionsåtaganden, avgör tillsammans bördans omfattning.

En viktig faktor under politisk kontroll, som också påverkar bördan, är AP-fonden. Kan fonden anses vara nuvarande och blivande ATP-pensionärs? Den har i alla fall tillkommit som ett resultat av ATPs regelverk och det arbetsgivaravgiftsuttag riksdagen beslutat om för systemets vidkommande och är en betydande tillgång. Om AP-fonden, i motsats till nu, också fick göra sina placeringar till marknadsmässiga villkor, skulle fondens avkastning och kapital, utnyttjat som en försäkringsteknisk skuld, bidra till att reducera bördan av de åtaganden som återstår att infria. I vilken grad är dock åter svårt att säga.

Slutligen bör man inte underskatta medborgarnas beredvillighet att, om de blir korrekt informerade om ATPs framtida utveckling och konsekvenser och får ta del av en deklarerad politisk strategi, acceptera konsekvenserna av en korrigering. De privata tillgångar som skulle byggas upp i ett reellt pensionssparande kan omedelbart eller relativt snabbt kompensera urtappningen av AP-fonden och upplevas som i sig positiva av de framtida pensionärerna.

En central fråga, som här lämnas helt obesvarad, är på vilken nivå det framtida, förmodligen obligatoriska grundskyddet ska ligga, liksom dess finansiering. Även här finns möjligheten till privat finansiering, som i så fall måste kompletteras för de fall den enskilde helt, eller i alltför stor omfattning, saknar egna tillgångar eller inkomster.

Ytterligare ett problem som bara ska nämnas, är de avtalsenliga tilläggs pensionerna. Dessa är i vissa fall samordnade med ATP, så att lägre ATP resulterar i högre tilläggspension. Samtliga kända system rymmer därutöver omfattande fördelningsinslag och har regelverk som

nära anknyter till den allmänna tilläggs pensioneringens.

ATP försvagar incitamenten till att genom arbete och sparande trygga försörjningen på ålderdomen. Systemet framtvingar en kraftig beskattning av arbetskraften med negativa effekter på sysselsättningen. Skenbart hålls sparandet uppe genom AP-fonden och för många fungerar ATP illusoriskt som ett premiereservsystem. Medborgarna har en tillit till de politiska deklarationerna som försätter dem i en stark beroendeställning. Mängder av svenskar har avstått från att med egna initiativ trygga sin försörjning efter pensioneringen och är nu utelämnade inför konsekvenserna av olika regelförändringar. Politiker av samma färg som införde ATP kommer utifrån sin överideologi, den offentliga interventionismen, inte nödvändigtvis att respektera de långsiktiga förväntningar som systemet skapat, om dessa strider mot andra hänsyn som de förment fördelningspolitiska. De människor som av vissa politiker gjorts ansvarslösa riskerar att få uppleva efterföljarnas egen ansvarslöshet.

Pärmar för inbindning av årgång 1984

kan rekvireras från Svensk Tidskrifts expedition, tel 08-67 59 55, eller genom insättning av kronor 45:– på postgiro 7 27 44-6.