

MARGIT GENNSER:

Tid för radikala åtgärder

ATP-systemet är felaktigt konstruerat. Det har lett till en form av "pensionsplanering" och den genomsnittliga pensionsåldern har blivit 62 år. Kostnaderna för förtidspensioneringen svarar för drygt 25 % av de totala pensionskostnaderna i dag.

Margit Gennser diskuterar vilka krav som måste ställas på det nya pensionssystem som pensionsberedningen skall lägga fram förslag till.

Civilekonom Marigit Gennser är moderat riksdagsledamot och ledamot av pensionsberedningen.

Kraven på reformer på sjukförsäkrings-, arbetsskadeförsäkrings- och pensionsområdet har växt sig allt starkare under senare år i vårt land. Detta är inte något säreget för Sverige. De sociala försäkringssystemen kom till ungefär samtidigt i västvärlden och fick ofta i sina huvuddrag en likartad design. Problemen börjar nu bli akuta inte bara i Sverige utan i många andra västländer.

Motiven för att bygga upp socialförsäkringssystem var i grunden gemensamma. I botten låg allmänna värdeföreställningar att bekämpa fattigdomen genom ekonomisk tillväxt och fördelningspolitik. Det var detta politiska stämningssätt som rådde på 30-talet, när socialdemokratin tog över den politiska makten och under ett halvt sekel kom att dominera den politiska problemformuleringen.

Den socialdemokratiska eran inleddes med en framgångsrik "krispolitik", en politik som överensstämde med USAs och andra västländers. Om något, var vår utveckling "försiktigare och mjukare". Krispolitiken fick dock en viktig politisk effekt – interventionism fick legitimitet. Detta tillsammans med krigsårens planhushållning och beredskapstidens erfarenheter förstärkte utvecklingen mot 50-talets "blandhushållning" och socialpolitiskt reformarbete. Tidsandan gynnade kollektivistiska lösningar.

Utbyggnaden av inte minst ATP – vilket ofta glöms bort – omfattades i grunden av en betydande samsyn, trots den uppsplitande ATP-striden. Det är kanske därför utvärderingen av ATP fått vänta ända tills verkligt svåra problem börjar ge sig till känna.

Varför blev ATP så fel?

Att ATP-systemet inte håller i längden, råder det i dag en betydande enighet om. Varför blev då utvecklingen så fel? Det finns många svar på denna fråga.

För det första drevs ATP-reformen igenom mot halva folkets vilja. Majoriteten i riksdagen hängde på en *nedlagd* röst, avgörandet var en "hårsmån" från lottdragning. När regeringen sedan skulle för-

Utbyggnaden av inte minst ATP omfattades i grunden av en betydande samsyn.

handla med en motsträvig tjänstemannarörelse och ett LO, som hade sina krav på detaljutformningen av systemet, tvingades regeringen till kompromisser, som redan från början var äventyrliga. Medvetenheten om farorna fanns, men priset för att ro ATP i hamn kunde politiskt inte vara för högt. Överkompensationen till de första pensionsgenerationerna, ATPs egendomliga fördelningseffekter och det med tiden allt svagare sambandet mellan avgifter och förmåner är ett utflöde av en svag regerings kompromisser.

För det andra skulle ATPs fördelningssystem enligt många debattörer få negativa effekter på hushållssparandet och den ekonomiska tillväxten. Motargumentet var att hushållssparandet skulle ersättas med ett kollektivt sparande. Att staten hade svårt att "hålla kvar" ett budgetöverskott — offentligt sparande — var redan väl belyst, men bevisen kunde dock inte betecknas som bindande. Varningarna från oppositionen och ekonomer kunde således nonchaleras. Ekonomiska systemfel tar tid att mogna fram! Till att börja

med var den ekonomiska tillväxten hyfsad. Att den skulle bli lägre än den för ATP nödvändiga 2–3 procent ansågs inte realistiskt.

ATP har skadat hushållssparandet. Detta kan konstateras i efterhand. Orsakerna var två: Det viktigaste motivet, pensionssparandet, för enskilt sparande föll bort och en ökad beskattning, nödvändig för att generera offentligt sparande, minskade hushållens sparkvot ytterligare. Slutresultatet blev ett lägre *totalt* sparande.

För det tredje härrör ATP-misslyckandet från effekter som inte förutsågs, t ex ATPs inverkan på det kommunala pensionssystemet och den kommunala ekonomin. Kommunerna hade tidigt byggt upp ett pensionssystem för sina anställda. Förmånerna var tryggade i kommunala fonder. När ATP-systemet infördes, blev fonderna onödiga för sitt ursprungliga ändamål och "frestade" till kommunal expansion. I "pipe-line" låg rekordartade skatteökningar. Resultat: Instabilare arbetsmarknad på grund av höjda skatter med krav på kompensatoriska löneökningar för höjda skatter och hög inflation. En effekt av utvecklingen blev minskat hushållssparande.

Läxan att lära

När nu förslag ska arbetas fram inom den av fyrpartiregeringen tillsatta pensionsberedningen, finns det förvisso lärdomar som bör dras av det förgångna.

För det första bör vi inte inbilla oss att vårt ATP-system är unikt utan vi bör söka efter redan prövade förändringsmodeller. Lyckade resultat kan plagieras och misslyckanden kan undvikas.

För det andra måste vi beakta att ATP-

systemet på en gång genomfördes mot ett hårt motstånd från "halva folket" samtidigt som det sedan 30-talet fanns en djup samsyn om behovet att förbättra villkoren för *alla* pensionärer. ATP-striden gällde nämligen inte rätten till och behovet av pensioner utan *hur* en pensionsreform skulle genomföras. Både den djupa samsynen kring ATP och de stora motsättningarna skapar ett oavvisligt krav när pensionssystemet ändras: Intjänade pensionsrätter måste ligga fast, dels därför att ATPs speciella regler tvingades på många medborgare mot deras vilja, dels därför att det är viktigt att sluta upp kring humanistiska tankegångar om de äldres trygga ekonomi. De lösningar som väljs får dock inte skapa nya motsättningar mellan äldre och yngre eller mellan män och kvinnor.

För det tredje måste pensionslösningarna främja tillväxt och hushållssparande. Av denna anledning är extremt kollektiva lösningar som ATP diskvalificerade.

30 års erfarenheter har lärt oss att sambandet mellan individens/hushållets pensioner och pensionssparande måste vara tydligt om inte hushållets motiv att spara ska skadas. ATP-systemets krångliga regelsystem och avgifternas huvudsakliga karaktär av skatter har skapat en form av "pensionsplanering", som lett till en reell sänkning av den genomsnittliga pensionsåldern till 62 år. Kostnaderna för förtidspensioneringen svarar också i dag för drygt 25 procent av de totala pensionskostnaderna.

Ett hållbart pensionssystem kan därför inte bygga på ATPs kollektiva lösningar. Det räcker inte att "reformera" ATP genom att ersätta en 30 års-regel med en 35 eller 40 års-regel. Det räcker inte att

ersätta de "15 bästa åren" som beräkningsbas med de "20 bästa åren". Det räcker inte heller att öka AP-fondernas rätt att köpa aktier. Löntagarfondernas anknäring till pensionssystemet har ingen reell betydelse, som symbol är den viktig! Den bärande slutsatsen är således att ATP-systemet är felaktigt konstruerat. Därför erfordras en strategi som gör det möjligt att gå över till nya system, som främjar pensionssparandet och ekonomisk tillväxt, medan övergångsproblemen till något nytt minimeras.

Medvetenheten om farorna fanns, men priset för att ro ATP i hamn kunde politiskt inte vara för högt.

Optimism är inte obefogad

Är inte de nu framförda reformkraven orealistiska och överoptimistiska? Måste inte förändringar av regelsystemet inom ATP antingen göra ATP dyrare eller skada vissa pensionsgrupper, t ex kvinnor, svårt? Leder inte en förändring av ATP till att de yngre måste betala sina pensioner två gånger?

Svaren på frågorna kan alla besvaras med *nej!* Detta har en rad kvalificerade debattinlägg i ATP-frågan visat. SACO-ekonomen Bröms har visat hur ATPs kollektiva konstruktion kan ändras till ett individuellt fördelningssystem. Överensstämmelsen mellan erlagda "pensionsavgifter" och framtida förmåner kan då bli stor. Principen om "frivillig" övergång vid växling av pensionssystem utgör en möjlighet att skydda intjänade pensionsrätter.

I Storbritannien har principen om "frivillig" övergång från ett fördelningssystem

tem till fonderade system prövats och fungerat bra. Ett tecken på detta är att denna pensionsreform är förhållandevis okänd – "hälsan brukar tiga still". Peter Ferrara, amerikansk juridikprofessor, har i en bok om "Social Security" varit inne på övergångslösningar som liknar Bröms'. Han har dock föreslagit en övergång till fonderade pensionssystem.

ATP-striden gällde inte rätten till och behovet av pensioner utan hur en pensionsreform skulle genomföras.

Ägarfrämjandet i Sverige har nyligen lagt fram ett förslag som visar hur AP-fonderna kan göras om till personliga pensionskonton och utgöra ett första steg i ett fonderat system. Om pensionskontona dessutom tillförs 2,5 procent per år i egenavgifter, sparande, beräknas kontona kunna täcka något under 1/5 av den totala pensionen under 90-talet, alla andra förhållanden lika.

Ägarfrämjandet har däremot inte lagt fram förslag om ändring av det kollektiva fördelningssystemet, t ex enligt Bröms' modell. En kombination av de två förslagen kan vara en tänkbar modell. Sparsti-

mulanser skulle då kombineras med en reduktion av skatteklar – för det är innebörden av en bättre överensstämmelse mellan avgifter och förmåner. De sammantagna förändringarna skulle få positiva effekter på den ekonomiska utvecklingen och också en direkt positiv inverkan på pensionssystemet, eftersom den nu så lönsamma "pensionsplaneringen" skulle bli mindre lönsam och frekvensen av förtidspensioner antagligen skulle minska.

De förändringar som skissats ställer inga drastiska krav vare sig på den yrkesaktiva befolkningen eller pensionärerna. Vad som i princip fordras är en viss höjning av sparandet. En sådan sparökning krävs hur som helst och bör vara möjlig att uppnå utan större problem. Tekniskt/ekonomiskt går det alltså att finna goda övergångslösningar under två förutsättningar – att en övergångstid på 15–20 år anses acceptabel och att politiska symbolfrågor typ "löntagarfondernas anknytning till pensionssystemet" inte lägger hinder i vägen för förändringar.

Det finns dock fog för optimism! Vi är ju alla eniga om att det gäller att skapa trygga, stabila pensioner. Då bör de mer symboliska stötestenarna kunna övervinnas.