

VAD HÄNDER MED PENSIONSREFORMEN?

JONAS FRYKLUND

Förseningen av pensionsreformen blir dyr. Så länge premiereservsystemet inte sätts i sjön bokförs inbetalningarna som en statlig tillgång, och placeras i statsobligationer. Av historisk erfarenhet vet vi att avkastningen är större på aktiemarknaden än på obligationsmarknaden. Den uteblivna avkastningen stiger successivt – och år 2000 beräknas den vara uppe i 16 miljarder kronor.

Pensionsreformen var ursprungligen tänkt att träda i kraft 1996. I flera omgångar har ikraftträdandet skjutits fram. Nu senast i budgetpropositionen föreslogs en framflyttning till 1999. Vad innebär dessa förseningar och vad händer med pensionsreformen?

Ett förenklat svar på frågan är att förseningarna inte spelar någon roll. Anledningen till det förenklade svaret ligger i pensionsöverenskommelsens konstruktion. När pensionsrättigheterna i det nya systemet skall fastställas kommer riks försäkringsverket att utgå från historiska data om pensionsgrundande inkomst. Tack vare den svenska noggrannheten finns dessa uppgifter lagrade individ för individ sedan 1960. Tidigare än så

JONAS FRYKLUND är civilingenjör och arbetar som ekonom på Industrieförbundets ekonomisk-politiska avdelning.

behöver man inte gå. Lite FORTRAN-programmering, några datakörningar och jobbet är gjort.

Alla beståndsdelar i det nya systemet kan inte ta hänsyn till historiska data. Men för dessa delar – intjänanderegler för premiere-serven, pensionsrätten för värnplikt och studier – gäller startdatumet 1995. Detta datum påverkas inte av förseningarna. Att pensionsreformen förskjuts skulle därför enligt ett förenklat synsätt inte innebära några problem.

Men världen är nu en gång för alla inte enkel. Förseningarna har åtminstone tre uppenbara och negativa effekter.

Osäkerhet och höga räntor

Den första är den ökade politiska risken att reformen inte blir av. De senaste åren har gjort oss smärtsamt medvetna om vad förväntningar om framtida politik kan innebära i form av osäkerhet och höga räntor. Människor som planerar för fram-

tiden eller som placerar sitt kapital kan naturligtvis inte förlita sig på politiska uttalanden och vallöften. När motparten är staten är det ingen idé att hänvisa till vilseledande marknadsföring. Den politiska världens inneboende opålitlighet gör att varje medborgare är och bör vara på sin vakt.

I detta riskbedömningarnas samhälle är ett genomfört och inkört system mer säkert än en principöverenskommelse. Lagarna måste vara på plats. De första utbetalningarna måste börja göras (vilket för närvarande planeras till år tjugohundraett). Medborgarna måste börja få sina årliga pensionsbesked. Först då kan man betrakta pensionsreformen som någorlunda säker.

Graden av osäkerhet har betydelse både för hushållen och för kapitalmarknaderna. Osäkerheten om framtida pensioner kan påverka hushållen på olika sätt. Ett är naturligtvis att det privata pensionssparandet blir högre. Andra kan spekulera i att det framtida

pensionssystemet till slut kommer att bli ett grundtrygghetssystem där pensionen blir lika för alla. Om en sådan föreställning sprider sig försämrar ytterligare drivkrafterna att förvärvs-arbeta för stora låginkomstgrupper.

På kapitalmarknaderna jobbar hundratals analytiker som sitter och väger politiska risker i olika länder. Är landet X kreditvärdigt? Genomför man substansiella ekonomiska reformer? Finns handlingskraft hos regeringen att stå emot påtryckningar från intressegrupper?

Förbättrade drivkrafter

Pensionsreformen har varit ett av de få positiva tecken som vi kunnat peka på för utländska analytiker. Reformen förbättrar drivkrafterna för arbete och företagande. Dessutom visar överenskommelsen mellan socialdemokraterna och de fyra borgerliga partierna på handlingskraft. Att reformen försenas minskar inte bara svenska statens utan även svenska hushålls och svenska företags trovärdighet hos utländska långivare.

En andra negativ effekt är mer specifik. Förseningarna medför ekonomiska förluster i premiereservsystemet. Sedan 1995 avsätts en del av pensionsmedlen för att användas till premiereserver. Premiereserverna är den del av systemet som kommer att vara helt finansierat genom fondering. När systemet är i funktion kan pensionsspararna själva välja hur pengarna skall placeras. Den enskilde kan därmed göra en egen avvägning mellan risk och avkastning. Konkur-

rerande (och godkända) fondbolag får utbjuda sina tjänster på lika villkor.

Premiereservsystemet har inte satts i sjön. Ett någorlunda detaljerat utredningsförslag finns framtaget, men ännu saknas förslag på lagtexter. I väntan på dessa och som en följd av den allmänna förseningen lagras de inbetalda pengarna på ett konto i riksgälden. I riksgälden bokförs pengarna som en statlig tillgång. Riksgälden placerar medlen i statsobligationer, för närvarande med en löptid till halvårsskiftet 1998.

Av historisk erfarenhet vet vi att avkastningen är större på aktie-marknaden än på både penning- och obligationsmarknaden. Särskilt om investeringshorisonten är lång är det vettigt att placera i aktier istället för i obligationer. Industriförbundet har genomfört beräkningar på den förlust som uppstår på grund av att placeringarna inte görs på aktie-marknaden. Den beräknade förlusten stiger successivt – i slutet av år tjugohundra är den uppe i hela 16 miljarder.

Den här förlusten drabbar i första hand den yngre delen av arbetskraften. Det är femtiotalister, sextiotalister och de sjuttiotalister som börjat jobba som förlorar. Det faktum att förseningsförlusterna slår mot dessa grupper innebär i sig stora faror.

För att kunna genomföra en så omfattande reformering som den av pensionssystemet krävs övergångslösningar. Övergångslösningar moti-

veras ofta av moraliska skäl: den eller den gruppen har räknat med att det gamla systemet skulle gälla och får därför inte drabbas av förändringarna. I praktiken handlar det dock ofta om att möjliggöra reformerna genom att köpa ut starka grupper eller grupper som genom sin storlek är starka. Ett sådant utköpande behöver inte vara något problem så länge som de långsiktigt dynamiska vinsterna överstiger de kortsiktiga kostnaderna.

60-talisterna får minst

I pensionsreformen är det knappast de moraliska argumenten som har varit tongivande. Hur förklarar man annars att den äldre arbetskraften och de nuvarande yngre pensionärerna behandlas så generöst? Just de grupper som röstade för det ohållbara ATP-systemet, som även beviljade sig fler och fler förmåner i form av barnbidrag, bostadsbidrag och socialförsäkringar, just dessa grupper får de förmånligaste övergångsreglerna.

Sextiotalisterna som får uppleva lägre barnbidrag, bostadsbidrag och socialskydd är de som får de minst förmånliga övergångsreglerna. Detta är givetvis en fråga om makt. Och då inte bara i den snäva bemärkelsen makt genom representation i beslutande församlingar.

Den sneda maktfördelningen ligger inbakad redan i frågans natur. De äldre kan genom förseningar tillförsäkra sig pensioner genom att det gamla systemet får rulla på några år till. En sådan förlängning av det gamla kan kortsiktigt finansieras

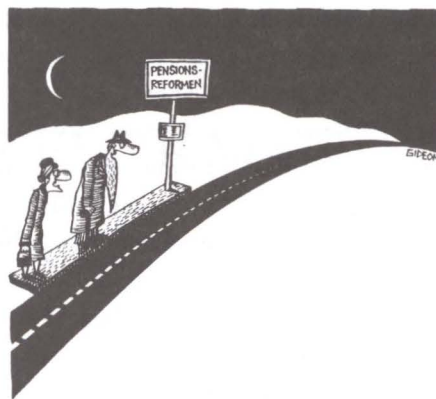
genom en urgröpning av AP-fonderna eller genom ökad beskattning på arbetskraften.

För de yngre däremot gäller att ju fortare ett robustare system införs desto större blir chanserna för dessa grupper att få en bra pension. I denna förhållnings- och påskyndningskonflikt finns ingen annan råd än att de yngre får köpa ut de äldre. Tiden verkar ju till de äldres förmån, vilket gör att de sitter med trumf på hand. Just ett sådant utköp var vad som skedde i pensionsreformen.

Jag har inte upplevt detta som något problem trots att jag själv är sextioårig och att jag haft tidig och intern insyn i pensionsöverenskommelsen. De långsiktiga positiva effekterna överstiger helt enkelt kostnaderna för övergångslösningarna. Många av de långsiktiga positiva effekterna på samhällsekonomin får genomslag först på sikt och kommer då främst att komma nuvarande yngre generationer till del. Detta kompenserar för andra förluster. Allt detta gäller förutsatt att reformen verkligen blir av och inte ytterligare försenas.

Förseningarna drabbar den yngre arbetskraften hårdare än den äldre. I takt med att pensionsreformen försenas kommer de yngre att bli mindre och mindre villiga att betala för de äldres övergångsbestämmelser. Det går tyvärr att se ett scenario där reformen, till följd av förseningarna, kapsejsar i en med tiden successivt hårdnande generationskonflikt.

Den tredje effekten av förs-



ningarna berör samhällsekonomin effektivitet.

Den stora poängen med pensionsreformen är att skapa en mer direkt koppling mellan vad individen betalar in i pensionsavgifter och vad som betalas ut i pension. Det nya systemet ger en sådan effekt och därmed sänks i praktiken det man brukar kalla för skattekillen.

På sätt och vis kan man säga att skattekillarna redan har sänkts trots att pensionsreformen inte slutgiltigt har trätt i kraft. De inkomster vi har i dag kommer nämligen att ligga till grund för den nya pensionen.

Medvetenheten om denna förändring är dock låg, vilket i sig är ett problem. Få arbetstagare inser att betydande delar av lönebikostnaderna utgörs av en individuell förmån utan man är kvar i den äldre föreställningsvärlden.

Psykologiskt kan man därför säga att skattekillarna är kvar på den tidigare höga nivån trots att det ur en ekonomisk synvinkel står klart att skattekillarna de facto har sänkts. Det är först när pensionsrättigheterna klargörs genom årliga kontoutdrag

som individerna kan ta hänsyn till rättigheterna i sitt beslutsfattande.

Det är en ödets ironi att finansministern nu föreslår utvidgade möjligheter för AP-fonderna att köpa aktier. Detta samtidigt som premiereservfondernas pengar är inlåsta på riksgälden. Det är svårt att se dessa båda åtgärder som något annat än en medveten strategi att utöka det statliga aktieägandet på bekostnad av privat ägande.

Premiereservsystemet hotas även av riks-försäkringsverkets generaldirektör Anna Hedborg. Hon har lagt fram ett eget förslag som innebär att riks-försäkringsverket tar hand om premiereservsystemet. Detta system skulle försvaga pensionsspararnas skydd mot ingrepp i pensionerna.

Politiskt kontrollerade pensionspengar har varit en olycka för svenskarna. Det nya pensionssystemet ger antligen en väg ut ur detta dilemma. Det som därför behövs är att pensionsreformen påskyndas, att premiereservsystemet sätts igång och att regeringen slutar laborera med ökade befogenheter för de gamla AP-fonderna.