

---

# Ekonomiska och politiska risker i offentliga pensionssystem

Det reformerade pensionssystem, som riksdagen beslutade om våren 1994, har flera goda egenskaper. Två av dessa – kombinationen av fördelningssystem och premiereservsystem samt den stärkta kopplingen mellan avgifter och förmåner – förtjänar att framhållas särskilt; den förra för att den ger en riskspridning, den senare för att den ökar möjligheterna för den enskilde att genomskåda även långsiktiga effekter av avvägningen mellan arbete och fritid.

Den stora skillnaden mellan fördelningssystem och premiereservsystem är hur pensionerna värdesäkras, hur avkastningen bestäms. I ett fördelningssystem garanteras pensionerna av tillväxttakten i lönesumman, i ett premiereservsystem/fondsysteem av avkastningen på kapitalmarknaden. Detta betyder att så länge tillväxttakten är högre än den räntan är ett fördelningssystem "bättre" än ett premiereservsystem och vice versa.

När de offentliga pensionssystemen infördes, i Sverige liksom i övriga industrialiserade länder, valdes fördelningssystem. Kanske kan detta förklaras med att tillväxttakten då var högre än räntan. Men kanske också med att de som införde dessa system hade 1920-talets tyska hyperinflation, som snabbt gröpte ur de tyska pensionsfonderna, eller de ungerska fonderna,

placerade i fastigheter som bombades till grus under andra världskriget, i färskt minne. De senaste decennierna har räntan varit högre än tillväxttakten, varför det knappast är förvånande att krav på en övergång till fonderade system framförs.

Historiskt har det således varierat vilken som är högst, tillväxttakten eller räntan. Förmodligen kommer detta att gälla även framgent. Vilket system vi än väljer finns det därför alltid en risk att det andra systemet hade varit bättre, att det valda systemet periodvis ger en lägre avkastning än alternativet. Detta är en "risk" oavsett system. Sådana ekonomiska risker kan vi hantera. Rekommendationen blir att man inte ska lägga alla ägg i en korg. I det reformerade systemet kommer huvudparten att fortsatt vara ett fördelningssystem, medan en mindre del blir ett premiereservsystem. Det reformerade systemet kan då ses som ett sådant försök till riskspridning, även om den exakta mixen givetvis kan diskuteras.

Även om det på lång sikt är bra med en blandning av system utgör naturligtvis det senaste decenniets höga ränta och låga tillväxttakt en stark frestelse att införa ett premiereservsystem. Det finns räkneexempel som visar att med ett sådant system skulle dagens pensionsavgifter kunna sänkas

med upp till 10 procentenheter vid behållna förmåner. Det är emellertid en sak att jämföra utfallet mellan ett verkligt och ett hypotetiskt system. Det är en helt annan sak att förorda en övergång från ett fördelningssystem till ett premiereservsystem. Själva övergången för nämligen med sig extra kostnader som måste finansieras.

Den generation som beslutar sig för att införa ett fördelningssystem är alltid vinnare; de kan konsumera både från sitt tidigare pensionssparande och från de förmåner, som de yrkesarbetandes inbetalningar ger. Det är betydligt svårare att gå i andra riktningen och införa ett fondsystem; initialgenerationen får här betala dubbelt, både till de samtida pensionärerna i fördelningssystemet och till sin egen fonduppbbyggnad. En partiell övergång, som i det reformerade systemet, har då fördelen att förutom riskspridningen även mildra övergångskostnaderna.

Om vinsterna med ett fonderat system är tillräckligt stora kan naturligtvis denna övergångskostnad vara värd att ta. En möjlig väg att genomföra en sådan övergång är att synliggöra den implicita pensionsskulden – både pensionärer och yrkesverksamma har inarbetade pensionsrättigheter, en in-teckning i framtida produktion – genom att dessa inarbetade rättigheter görs explicita och bokförs på individuella konton. I ett fonderat system måste dessa konton vara reella. Statsskulden ökar i motsvarande mån; övergångskostnaden uppstår i form av ränta på den ökade statsskulden.

Förespråkare för en övergång till ett premiereservsystem hävdar, att det inte blir någon ökad kostnad eftersom ett fonderat system skulle ge sådana ef-

ektivitetsvinster genom minskade snedvridningskostnader att dessa skulle betala för övergången. Detta är tyvärr ett önsketänkande och en missuppfattning. Effektivitetsvinster uppstår framförallt genom en stark koppling mellan inbetalningar och förmåner så att skatteinslaget i avgifterna minskar eller försvinner. En sådan koppling har inget med fördelningssystem eller fonderat system att göra; i själva verket införs en sådan koppling i det reformerade systemets båda delar. Denna koppling är en av de stora fördelarna med det reformerade systemet.

I det reformerade systemet är förmånerna avgiftsbestämda; avgiften är fastställd till 18,5 procent av inkomsten. Dessa inbetalningar ackumuleras på ett (fiktivt) individuellt konto och pensionen bestäms av behållningen på kontot. Genomskinligheten ökar markant jämfört med nuvarande system. Så visar sig t ex en minskning av arbetstiden omedelbart i form av att behållningen på kontot växer långsammare; det blir lätt för individen att se inte endast den omedelbara kostnaden utan också den fulla kostnaden. Detta underlättar i högsta grad våra möjligheter att genomskåda den fulla effekten av alla de förslag till arbetstidsförkortningar som florerar, d v s förutom lägre inkomster idag även lägre pension. En annan sak är att ett obligatoriskt "sparande" på 18,5 procent till pensionen varje år under hela den yrkesverksamma delen av livet kan vara för högt och vara en av orsakerna bakom sysselsättningsproblemen.

Det reformerade systemet kan sägas minska de ekonomiska riskerna både genom sin blandning av fördel-

ningssystem – premierreservsystem och genom den ökade genomskinligheten. Men offentliga system är även utsatta för politiska risker. Hur ser dessa ut i respektive system?

Den största politiska risken i ett fördelningssystem är att nivån på systemet expanderar förbi en optimal omfattning, att en majoritet av de röstberättigade röstar igenom förmåner för vilka betalningen skjuts på framtiden, d v s till individer som ännu inte är röstberättigade eller kanske inte ens födda. ATP-systemet är ett utmärkt exempel på detta. En sådan expansion kan t o m ske i en sådan utsträckning att systemet blir ohållbart; då uppstår risken att det bryter samman och vi får en "terminalgeneration", en generation som enbart har betalat in avgifter men inte får några förmåner. Denna politiska risk minskar om systemet är tydligt och genomskinligt; ett avgiftsbestämt system med en tydlig koppling mellan

förmåner och avgifter minskar "expansionsrisken" i ett fördelningssystem.

Den största politiska risken med ett fonderat system är att någon annan generation än just vår ska gripa chansen och införa ett fördelningssystem för att tillgodogöra sig den engångsvinst som endast den generation som inför ett fördelningssystem kan erhålla. I en demokrati går det knappast att hindra framtida generationer från att fatta ett sådant beslut.

Generellt sett är de politiska risker som allmänna pensionssystem är utsatta för väl så stora som de ekonomiska. Ingen av dessa risker går att eliminera, men det reformerade systemet reducerar dem kraftigt genom att vara en kombination av fördelningssystem och premierreservsystem samt genom sin tydliga koppling mellan förmåner och avgifter.

*AGNETA KRUSE*