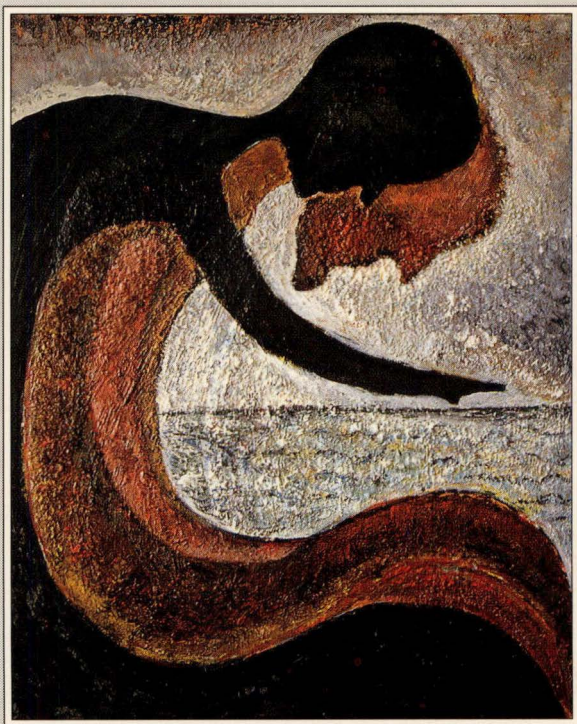


STUDIER & DEBATT

KLARAR VI PENSIONERNA?



ASSAR LINDBECK

SNS
FÖRLAG

KLARAR VI PENSIONERNA?

ASSAR LINDBECK



SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm

Klarar vi pensionerna?

Assar Lindbeck

1:a upplagan

1:a tryckningen

© 1992 Assar Lindbeck och SNS Förlag

Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB

Omslagsillustration: Assar Lindbeck "Den gamle och hans vägvisare". Akryl på pannå, 60×73 cm. Foto av Roger Tillberg, Reportagefoto.

Tryck: TA-Tryck, Bjärnum 1992

ISBN 91-7150-466-4

Innehåll

Förord 5

1. Sveriges tillväxtproblem 7
2. Sparande och produktivitetstillväxt 13
3. Pensionssystem, sparande och arbete;
allmänna synpunkter 22
4. Specifika problem i det svenska
pensionssystemet 30
5. Tänkbara reformer 46
6. Avslutning 58

Appendix I. Effekter på sparande av pensionssystem i
en enkel tvåperiodsmodell 64

Appendix II. En klassifikation av pensionssystem 68

Litteratur 71

I serien *Studier & Debatt* har tidigare utkommit

Jörgen Westerståhl & Folke Johansson: *Svensk kärnkraft efter Tjernobyl. En undersökning av expertåsikter, mass-medier och folkopinion.* 1987

Gunnar Hambræus: *Strövtåg i högteknikens lustgård.* 1987

Eskil Ekstedt & Roger Henning: *Statsmakt på mellanhand. Globalisering och lokal mobilisering.* 1988

Olof Bolin, Ewa Rabinowicz, Niels von Zweigbergk: *Åkerfållan – Energiskog ingen lösning.* 1988

Scott Foster: *Ålderschocken – exemplet USA.* 1989

Gunnar Hambræus: *Gott sätt vid styrelsebordet.* 1989

Jan Wallander: *Effektivitet, legitimitet och delägarskap.* 1989

Nils Elvander & Rolf Gustavsson: *EG – Integration och suveränitet.* 1989

Göran Arvidsson (red.): *Företagsledares recept för sjukvården.* 1990

Jörgen Westerståhl & Folke Johansson: *Vad har hänt med kärnkraftsopinionen?* 1990

Hans Esping & Aira Filppa: *Privatisera arbetsskadeförsäkringen?* 1990

Marian Radetzki: *Tillväxt och miljö.* 1990

Evert Gummesson: *Yuppiesnusk eller ledarskapets förnyelse?* 1990

Janerik Gidlund & Sverker Sörlin: *Ett nytt Europa.* 1991

Bo Karlström: *Det omöjliga biståndet.* 1991

Ingemar Ståhl & Kurt Wickman: *Riv bostadspolitiken!* 1992

Magnus Henrekson, Kari Lantto och Mats Persson: *Bruk och missbruk av sjukförsäkringen.* 1992

Förord

Syftet med denna skrift är att diskutera pensionssystemets, framför allt pensionssparandets, betydelse för ekonomisk tillväxt och produktivitet. Förutom en allmän diskussion av denna fråga kommer jag att ta upp ett antal specifika problem med det svenska pensionssystemet – problem som hotar dess stabilitet, och därmed dess förmåga att överleva. Avslutningsvis diskuterar jag hur dessa problem eventuellt kan lösas genom mer eller mindre radikala reformer av pensionssystemet.

Klarar vi pensionerna? är en bearbetning av en rapport som jag skrev på uppdrag av SPP med anledning av företagets 75-årsjubileum (rapporten är publicerad av SPP under titeln "Tillväxt, produktivitet och pensioner").

Jag är tacksam för synpunkter på den tidigare versionen av denna skrift från Ragnar Bentzel, Jan Bröms, Agneta Kruse, Mats Persson och Ann-Charlotte Ståhlberg.

Stockholm i september 1992

Assar Lindbeck

1. Sveriges tillväxtproblem

För att se pensionsfrågan i ett realistiskt perspektiv är det viktigt att inledningsvis säga några ord om Sveriges akuta tillväxtproblem; om den ekonomiska tillväxtens allmänna drivkrafter; och om sparandets roll i tillväxtprocessen.

Det är numera allmänt bekant att Sverige har tillväxtproblem. Det ser man redan av en ytlig jämförelse mellan Sverige och övriga OECD-länder. Som framgår av tabell 1 har BNP-tillväxten per capita i vårt land under de tre senaste decennierna inte bara successivt fallit. Den har också från 1970 varit cirka 0,65 procentenheter lägre per år än i både OECD-området som helhet och i Europeiska OECD. Om Sverige hade haft samma tillväxttakt per capita sedan 1970 som Europeiska OECD, hade den svenska nationalprodukten i dag varit cirka 13 procent, dvs. ungefär 185 miljarder kronor, större än i dag. Det betyder en skillnad med cirka 21 000 kronor per invånare.

Nedgången sedan 1960-talet är än mera markant om vi tittar på *arbetsproduktivitetsens utveckling* (tabell 2) i stället för, som i tabell 1, produktionsutvecklingen per capita. Sedan sextiotalet har arbetsproduktivitetsens ökningstakt gått ned från 4,7 per år till 1,1 procent

Tabell 1. *BNP-tillväxt per capita i OECD-området.*

Period	Totala OECD	Europeiska OECD	Sverige
1960–70	3,5	3,7	3,9
1970–80	2,3	2,4	1,6
1980–91	1,9	1,8	1,3

Källor: OECD Main Economic Indicators, Konjunkturinstitutets Analysunderlag, SCB Statistiska Årsbok 1992.

under åttiotalet. En över tiden allt långsammare utveckling av arbetsproduktiviteten, definierad som produktion (förädlingsvärde) per arbetstimme, karakteriserar nästan alla sektorer av samhällsekonomin, även om nedgången tycks vara något mindre i industrin än i resten av samhällsekonomin.

Tabell 2. *Arbetsproduktivitetsens tillväxttakt i Sverige.*

Period	Hela ekonomin	Näringslivet	Industrin	Privata tjänster
1950–60	3,2	3,5	3,9	2,8
1960–70	4,7	5,1	6,5	4,2
1970–80	2,4	3,4	3,1	3,2
1980–89	1,1	1,7	3,2	0,7

Källa: R. Bentzel, 1990, s. 56.

Vad är det då som driver produktivetsutvecklingen? Teoretisk och empirisk forskning om sådana frågor har

traditionellt koncentrerats på effekterna av insatser av kapital, arbetskraft, humankapital och teknologi. Analysen har därmed gällt betydelsen av faktorer som *direkt*, dvs. inom ramen för s.k. makroekonomiska produktionsfunktioner, påverkar det reala förädlingsvärdets utveckling – så kallade *direkta källor för ekonomisk tillväxt* ("proximate sources of economic growth"). När det gäller Sverige ligger det, inom ramen för en sådan analys, nära till hands att söka förklaringen till den långsamma produktivitetsutvecklingen under de senaste två decennierna i de låga investeringarna.

Som framgår av tabell 3, som baseras på Ragnar Bentzels kalkyler, har ackumulationen av realkapital markant avskattat under denna tid. Medan kapitalstocken under 1950- och 1960-talen växte med 3,7 respektive 4,9 procent per år, sjönk takten under 1970- och 1980-talet till 2,2 respektive 2,5 procent per år. Som ett resultat kom också *kapitalintensiteten*, dvs. förhållandet mellan kapitalstock och sysselsättning, att utvecklas långsammare än tidigare (kolumnerna 2 och 3 i tabellen). Nedgången i kapitalintensitet beror alltså inte bara på den kraftiga ökning som inträffat av arbetskraften utan också på en nedgång i kapitalackumulationen.

Men hela förklaringen till nedgången i arbetsproduktivitetsens ökningstakt ligger inte i den långsammare kapitalackumulationen. Det framgår av att också produktionsutvecklingen *per total faktorinsats* gått ned, dvs. utvecklingen av det reala förädlingsvärdet per insats av arbete *plus* kapital; med andra ord, utvecklingen av den s.k. "faktorproduktiviteten" har ock-

Tabell 3. *Tillväxttakt för kapitalstock, kapitalkvot och kapitalintensitet i näringslivet.*

Period	Kapitalstock	Kapital-intensitet	
		K/N	K/H
1950–60	3,7	3,6	4,0
1960–70	4,9	5,2	5,9
1970–80	2,2	2,8	3,9
1980–90	2,5	2,0	1,7

Källa: R. Bentzel, 1990, s. 57, och R. Bentzel 1991, ss. 16, 29 och 30.

K = kapitalstock, N = antal anställda, H = antal arbetade timmar.

så försvagats. Grovt taget tyder gjorda studier på att ungefär hälften av nedgången i arbetsproduktivitetens stegringstakt beror på en långsammare utveckling av kapitalintensiteten; den andra hälften, som då beräknas som en restpost, skulle därmed bero på en långsammare utveckling av den totala faktorproduktiviteten. (R. Bentzel 1991; L. Bergman och B. Hansson, 1992).

Studier av detta slag baseras på antagandet att ny teknologi inte är bunden till kapitalföremålen. Om man i stället antar att ny teknologi är kapitalbunden ("embodied technological growth") måste kapitalbildningen ges större tyngd när man försöker förklara nedgången i arbetsproduktivitetens stegringstakt under perioden 1975–1985. (Se Walfridsson och Hjalmarsson, 1991.) Men samtidigt blir det då svårare att förklara arbetsproduktivitetens fortsatt mycket måttliga stegringstakt under 1980-talets senare hälft, eftersom ka-

pitalstocken växte någorlunda snabbt under denna period, även inom industrin.

Nu har den internationella tillväxtforskningen under de allra senaste åren fördjupats genom att man alltmer försökt gå *bakom* här diskuterade "direkta källor" till ekonomisk tillväxt. Framför allt har tillväxtforskarna, på ett mer djupgående sätt än tidigare, försökt klargöra *incitamenten* till ackumulation av realkapital och humankapital, men också till teknologisk utveckling, inklusive en successiv uppgradering av kvaliteten på insatsvaror i produktionsprocessen. Man har också försökt förklara förekomsten av tilltagande avkastning, dvs. stordriftsfördelar. Denna typ av forskning går i dag under beteckningen "ny tillväxtteori".

Ett annat viktigt inslag i modern tillväxtanalys, som särskilt märks i ekonomisk-historiskt inriktade arbeten, är att man långt mer än tidigare betonat, och studerat, betydelsen av *institutioner* som är gynnsamma för ekonomisk tillväxt. De viktigaste exemplen är kanske (i) *regelsystemen* beträffande ägande och andra kontraktstyper; (ii) tillgången på god *infrastruktur*; och (iii) förekomsten av *väl fungerande incitament och marknadsmekanismer*, inklusive ett skattesystem som inte alltför mycket diskriminerar arbete, utbildning, sparande och investeringar, men också god tillgång på riskkapital och lånekapital – och allmänt gynnsamma villkor för nyetablering och tillväxt av företag.

När det gäller produktions- och produktivitetsutvecklingen på medellång sikt (säg fem år) har modern forskning också betonat konsekvenserna av diverse makroekonomiska störningar och därmed samman-

hängande variationer i kapacitetsutnyttjande. (Se Walfridsson och Hjalmarsson, 1991.) De viktigaste exemplen är kanske de båda oljeprischockerna 1973 och 1979, och den därpå följande desflationspolitiken i ett antal stora länder, som förstärkte konjunkturedgångarna och därmed bidrog till outnyttjad produktionskapacitet. Detta ledde *dels* till negativa effekter på produktiviteten på kort sikt, *dels* till minskade incitament för investeringarna under många år framåt. Vad Sverige beträffar kom den s.k. "överbryggningspolitiken", med subventionerad lageruppbyggnad, efter 1973 års oljeprischock att både fördröja strukturomvandlingen och försena produktivitetstillväxten i den efterföljande internationella konjunkturuppgången.

Inte minst i Sverige har ekonomer, som vi vet, också betonat växelkursens betydelse för produktionens och produktivitets utveckling på medellång sikt. Det är exempelvis uppenbart att den starkt övervärderade kronan i mitten av 1970-talet hade mycket negativa effekter på produktions-, investerings- och produktivitetsutvecklingen. Men 1980-talets erfarenheter tyder också på att produktivitetsutvecklingen kan hämmas av en starkt undervärderad valuta, och därmed sammanhängande mycket höga vinster, eftersom trycket på företagen att rationalisera då blir relativt litet, samtidigt som även de minst effektiva företagen överlever. Det är också troligt att överhettningen på arbetsmarknaden under slutet av 1980-talet kraftigt störde företagens produktivitetsutveckling, inte minst i samband med överrörlighet för arbetskraften och rekryterings svårigheter för industrin.

2. Sparande och produktivitetstillväxt

Vilken betydelse har då pensionssystemets utformning, särskilt pensionssparandet, för ekonomisk tillväxt? Innan vi ger oss in på den frågan är det viktigt att klargöra sparandets, dvs. kapitalbildningens, allmänna roll i den ekonomiska tillväxtprocessen. Enligt traditionell tillväxtteori kommer sparkvoten i en ekonomi att på lång sikt påverka bruttonationalproduktens, BNP:s, *nivå*, men inte dess *ökningstakt*. Förklaringen är, enkelt uttryckt, att det vid givna insatser av andra produktionsfaktorer råder avtagande avkastning för ackumulation av realkapital i produktionsprocessen. När avkastningen av realkapital sjunkit ned till summan av kapitalets deprecieringstakt och sysselsättningens tillväxttakt ger ytterligare ackumulation av realkapital inte något extra tillskott till arbetsproduktiviteten. Den långsiktiga ökningstakten för BNP per capita bestäms därför, inom ramen för denna teori, endast av den teknologiska utvecklingen inklusive förbättringar av produktionsfaktorernas kvalitet och produktionsprocessens organisation. Bara på kort och medellång sikt, under en "infasningsperiod", kommer ökade inhemska investeringar att påverka BNP:s *tillväxttakt*. Det gäller även om ny teknologi är "kapi-

talbunden", och alltså introduceras i produktionsprocessen genom tillkomsten av nya årgångar kapitalföremål.

Denna teori är i första hand relevant för investeringar i *realkapital*. Den är troligen mindre realistisk för investeringar i teknologisk kunskap och humankapital. Frukterna av sådana investeringar tenderar nämligen att "spilla över" till andra företag än dem i vilka investeringarna gjorts; teknologi och arbetskraft flyter mellan företagen. Investeringar i teknologi och humankapital skapar därmed s.k. "positiva externaliteter" på produktivitsutsvecklingen i samhällsekonomin, vilket motverkar, eller rent av upphäver, tendensen till avtagande avkastning för ackumulation av kapital av just detta slag. Externaliteter av detta slag har blivit viktiga inslag i den "nya" tillväxtteorin.¹

Men när man tar hänsyn till att vi lever i en mot utlandet öppen ekonomi måste analysen av det inhemska sparandets roll modifieras i ett viktigt avseende. I en *fullständigt* öppen ekonomi, dvs. en ekonomi där inte endast utrikeshandeln är fri utan där också kapitalrörelserna är fria, bestäms inte realinvesteringarna av omfattningen på det inhemska sparandet, utan av realkapitalets avkastning inom landet i förhållande till omvärlden. Vid given lönsamhet för investeringar i den inhemska ekonomin kommer ett ökat inhemskt sparande därför inte att öka den inhemska realkapitalstocken,

¹ Vissa författare antar att sådana externaliteter också förekommer, och är viktiga, för realinvesteringar i företag. I så fall torde förklaringen vara att realinvesteringar i maskiner som innehåller ny teknologi sprider *information* om förekomsten av sådan teknologi också till andra företag.

men väl nettofordringarna på utlandet och därmed också kapitalinkomsterna från utlandet. Det betyder att inhemskt sparande har positiva effekter på *nationalinkomsten*, och därmed den inhemska befolkningens levnadsstandard, men däremot inte på bruttonationalprodukten. Ökade nettofordringar på utlandet förutsätter naturligtvis ett överskott i bytesbalansen mot utlandet – ett överskott, som är identiskt lika med skillnaden mellan inhemskt sparande och inhemska realinvesteringar.

Nu bör man förstås komma ihåg att små och medelstora företag ofta har en ganska begränsad tillgång till både riskkapital och lånekapital från den öppna kapitalmarknaden, särskilt från den internationella kapitalmarknaden. Det betyder att inhemskt sparande är av betydelse för investeringsverksamheten i små och medelstora företag – också i en värld med internationellt integrerade kapitalmarknader. Dels underlättas nyetablering och tillväxt i små och medelstora företag av att ägaren kan ställa ett eget sparkapital till förfogande; dels krävs ofta personkännedom för att erhålla kapitaltillskott från utomstående, vilket underlättas av geografisk närhet mellan företagaren och dem som överväger att ställa kapital till förfogande. Förekomsten av informationsproblem om företagarens kompetens och företagets framtidsutsikter leder alltså till att det i små och medelstora företag finns en direkt koppling, i större utsträckning än i stora företag, mellan inhemskt sparande och realinvesteringar, ja till och med mellan sparande och realinvesteringar i individuella företag. Här finns alltså en mekanism genom vilken in-

hemskt sparande, även i en öppen ekonomi, påverkar inte bara nationallinkomsten utan också nationalprodukten.

Detta är naturligtvis bara ett annat sätt att säga att det är svårt att bevara *inhemsk privat företagsamhet* i ett land utan privat sparande. Varken utländskt eller offentligt sparande kan ersätta privat sparande om man vill behålla *inhemsk privat företagsamhet*.

Men även i en öppen ekonomi kommer en ökad sparkvot att på lång sikt enbart höja *nivån* på nationalinkomsten, däremot inte dess ökningstakt, trots att avkastningen på inhemskt sparande för en liten öppen ekonomi är given av realräntan på världsmarknaden. Enda undantaget är ett land i vilket befolkningstillväxten är mycket låg i förhållande till sparkvot och realränta. I ett sådant land kan nettofordringarna på utlandet, per capita, mycket väl stiga obegränsat, och en ökad sparkvot resultera i en permanent snabbare ökningstakt för nationalinkomsten per capita.²

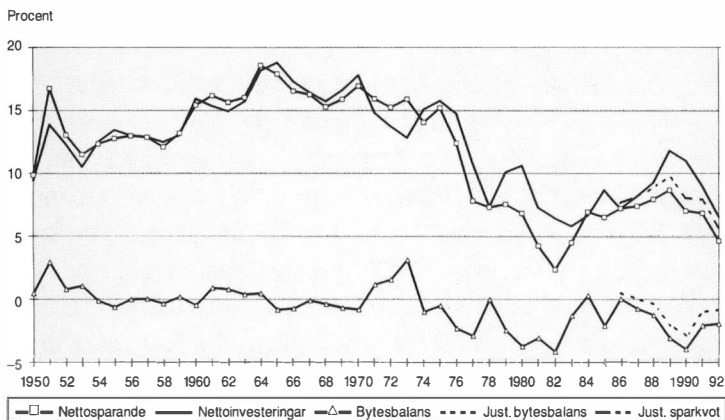
Nu finns det naturligtvis också en *omvänd* kausalitet mellan sparande och ekonomisk tillväxt. I ett livscykelperspektiv är hushållssparande en metod att utjämna

² Jag är tacksam för diskussioner med Mats Persson i denna fråga. Påståendet i texten kan preciseras på följande sätt. Antag en traditionell tillväxtmodell à la Solow, men för en mot utlandet öppen ekonomi. Låt (relativ) befolkningstillväxt betecknas med n , sparkvot med s och realränta på världsmarknaden med r . Det kan då visas att *nivån* på fordringarna på utlandet är entydigt bestämd på lång sikt, och att en ökad sparkvot endast påverkar de utländska nettofordringarnas nivå, och därmed också nationalinkomstens nivå, men inte dess stegringstakt, såvida $n > r \cdot s$. Rimliga värden på r och s är 0,04 respektive 0,15. Villkoret gäller i så fall om $n > 0,006$, dvs. om inte befolkningstillväxten är extremt liten.

konsumtionens tidsprofil i förhållande till inkomstens mycket ojämna tidsprofil under livets lopp. Det är denna enkla observation som är utgångspunkten för den s.k. "livscykelteorin" för sparande. Under perioder med relativt höga inkomster bland de förvärvsarbetande, i förhållande till inkomstens långsiktstrend, kan den enskilde individen därför förväntas spara en relativt stor andel av sina inkomster, medan han(hon) under perioder med relativt låg inkomst kan förväntas spara en liten del av inkomsten – just för att utjämna konsumtionsprofilen över tiden. Eftersom pensionärernas förvärvsinkomster inte svänger på motsvarande sätt vid variationer i produktivitetsutvecklingen kommer också den totala (aggregerade) sparkvoten i hushållssektorn att variera positivt med produktivitetsutvecklingen – vid i övrigt lika omständigheter. På motsvarande sätt kommer variationer i befolkningstillväxten att påverka det totala hushållssparandet. Under perioder då befolkningen i förvärvsarbetande ålder är relativt stor, dvs. med början cirka 20 år efter starten av en "babyboom", kommer hushållssektorns sparkvot att vara relativt hög, och *vice versa* under perioder då antalet förvärvsarbetande är relativt litet.

Det är av intresse att titta på sparandeutvecklingen i Sverige under efterkrigstiden mot bakgrund av dessa teoretiska överväganden. Enligt figur 1, som tagits fram av Lennart Berg, låg nettosparkvoten för samhällsekonomin som helhet på cirka 17 procent i början av 1960-talet, men föll successivt till cirka 7 procent vid mitten av 1970-talet. Den har i stort sett legat och svängt mellan 4 och 8 procent sedan dess. Detta är både

Figur 1. Sparande och investeringar (netto) samt bytesbalans. Uttryckta i procent av nationell disponibel inkomst



Källa: Diagram som vänligen ställts till mitt förfogande av L. Berg.

internationellt och historiskt sett mycket låga siffror.

För att förstå denna utveckling är det nödvändigt att undersöka hur sparandet utvecklats i olika sektorer av samhällsekonomin. Som framgår av tabell 4 har hushållssektorns nettosparande fallit i stort sett kontinuerligt från första hälften av 1960-talet till slutet av 1980-talet. Att det totala nettosparandet trots allt hölls uppe under 1960-talet och början av 1970-talet sammanhänger, rent bokföringsmässigt, med det relativt höga offentliga sparandet under denna period, inte minst sparandet i socialförsäkringssystemen. Nedgången i hushållssparandet kom till stånd trots att det fanns faktorer som bidrog till att hålla det uppe. Exem-

pel på sådana faktorer är den kraftiga inkomstillväxten och den starka ökningen i antalet förvärvsarbetande under dessa år. En annan förklaring är att småhusbyggandet var stort under 1960-talet och början av 1970-talet, vilket ledde till att det starkt minskade finansiella hushållssparandet, bokföringsmässigt sett, delvis balanserades av ökat realt sparande från hushållens sida (betecknat som "nettoinvestering" i tabell 4). Men eftersom detta sparande är direkt kopplat till investeringarna i bostäder kommer det inte att lämna något bidrag till investeringar i andra sektorer; inte heller bidrar det till ökade nettofordringar på utlandet.

Det ytterligare raset av hushållssparandet under senare hälften av 1980-talet, till negativa tal, sammanhänger med att kapitalmarknaden avreglerades vid det gamla skattesystemet, som starkt premierade upplåning. Till raset medverkade också att småhusbyggandet föll, vilket minskade hushållens reala sparande (tabell 4). En annan förklaring till det minskade hushållssparandet under 1980-talet var att de stora kapitalvinsterna i egna hem, bostadsrätter och aktier gjorde att hushållen kunde ackumulera kapital utan att behöva avsätta medel från löpande inkomster. (I den mån dessa kapitalvinster återspeglar produktivitetsstegringar som inte registreras i nationalräkenskaperna kan man säga att den officiella statistiken underskattar både nationalinkomsten och sparkvoten under denna period.)

Nu bör man ha klart för sig att distinktionen mellan hushållssparande och företagssparande är långt från självklar. Avtalspensionerna räknas i svensk statistik

Tabell 4. *Nettosparande, nettoinvesteringar och finansiellt sparande för företag, konsoliderad offentlig sektor och hushåll. Femårsmedelvärden 1950–89 uttryckta i procent av nationalinkomst³ (nationell disponibel inkomst).*

	Företag			Offentlig sektor			Hushåll		
	Net. spar.	Net. inv.	Fin. spar.	Net. spar.	Net. inv.	Fin. spar.	Net. spar.	Net. inv.	Fin. spar.
1950–54	6,1	8,5	–2,4	3,2	3,1	0,2	3,4	0,2	3,2
1955–59	5,0	8,7	–3,7	4,6	3,6	1,0	3,2	0,7	2,5
1960–64	4,1	10,6	–6,5	8,1	3,8	4,3	4,1	1,6	2,5
1965–69	2,3	8,3	–6,0	10,7	6,6	4,1	3,3	2,1	1,2
1970–74	3,8	7,1	–3,3	9,5	5,0	4,5	2,3	2,7	–0,4
1975–79	3,0	5,1	–2,1	4,8	3,5	1,2	2,3	3,1	–0,8
1980–84	6,1	3,5	2,7	–2,8	2,9	–5,7	1,6	1,1	0,5
1985–89	5,7	7,4	–1,7	3,1	1,2	1,9	–1,3	0,3	–1,5

Källa: L. Berg och G. Grip (1991) s. 13. Kalkyl baserad på nationalräkenskaperna.

som sparande av finansiella företag, trots att det är fråga om ackumulation av fordringar från hushållens sida. Om man räknar in sådant sparande i hushållssparandet skulle detta behöva justeras upp med cirka 2 procentenheter av nettonationalinkomsten – och företagssektorns sparande naturligtvis justeras ned med

³ Tekniskt uttryckt "disponibel nationalinkomst", dvs. nettonationalprodukt *minus* nettotransfereringar och nettoräntebetalningar till utlandet.

motsvarande siffra. Denna reservation förändrar naturligtvis inte slutsatsen att det låga privata sparandet, inklusive hushållssparandet, är ett allvarligt bekymmer, eftersom detta *dels* håller nere den framtida nationalinkomsten, *dels* begränsar det framtida privata inhemska ägandet, inklusive hushållens möjligheter att själva direkt svara för ägarkapital i företagen.

3. Pensionssystem, sparande och arbete: allmänna synpunkter

Hur skall vi då se på pensionssparandet i detta sammanhang? Sådant sparande har sedan länge varit en betydande komponent i det totala nettosparandet – i Sverige lika väl som i andra utvecklade länder. För Sveriges del tycks i dag hushållens individuella pensions-sparande vara knappt 2 procent, och sparandet i avtalsförsäkringarna drygt 2 procent av nationalinkomsten⁴, medan ATP-sparandet ligger på ungefär 3 procent av nettonationalinkomsten (Berg och Grip, 1991, ss. 25–31). Sammanlagt tycks alltså pensionssparandet uppgå till cirka 6,5 procent av nettonationalinkomsten. Övrigt nettosparande i samhällsekonomin skulle därmed ha varit i stort sett noll år 1991.

Detta betyder naturligtvis också att *pensionskapitalet*, definierat som kapitalvärdet av förväntade framtida pensioner, utgör en stor andel av hushållens totala förmögenhet. Grovt taget kan man räkna med att nuvärdet av fordringarna på ATP-systemet och folkpensionssystemet utgör ungefär 2 gånger BNP, dvs. cirka 3 000 miljarder kronor. Härtill kommer några hundra miljoner i form av kapitalvärdet av avtalsbestämda

⁴ Tekniskt: "disponibel nationalinkomst".

pensioner och privata pensionsfordringar, dvs. storleksordningen 10 procent av det totala pensionskapitalet.

Nu säger naturligtvis sådana här siffror inte särskilt mycket om hur de offentliga pensionssystemen och avtalspensionerna *påverkat* det totala sparandet i samhällsekonomin. Man kan exempelvis inte hävda att två pensionssystem med lika stora avgifter och lika stora pensionsutbetalningar leder till samma sparkvot för samhällsekonomin som helhet, eftersom olika pensionssystem kan ha helt olika effekter på det frivilliga privata sparandet.

Eftersom både folkpensionen och ATP är s.k. *fördelningssystem* finansieras i princip varje års pensioner av avgifter från *samtida* förvärvsarbetande. Hur påverkar sådana system i princip sparande och arbetsutbud? Och hur inverkar de *speciella* dragen i det svenska pensionssystemet på sparande och arbetsinsatser?

Vid en diskussion av dessa frågor är det klargörande att skilja mellan tre typer av pensionssystem, nämligen (i) sådana som är aktuariska; (ii) system i vilka de förvärvsarbetande är "överkompenserade"; och, slutligen, (iii) system i vilka de förvärvsarbetande är "underkompenserade". (Se Appendix I.)

Ett *aktuariskt* system påverkar i princip inte hushållets förväntade livsinkomst, eftersom kapitalvärdet av förväntade framtida pensioner i detta fall är lika med kapitalvärdet av förväntade framtida avgifter. Enligt livscykelteorin för sparande kommer hushållet då att hålla sin konsumtion oförändrad, vilket betyder att hushållet minskar sitt sparande med pensionsbeloppet.

Jag utgår då från ett system som är aktuariskt för individer i *alla* generationer, även de första årskullarna som får pension ("ingångsgenerationen"). Om staten inte ändrar sina utgifter (eller skatter) så kommer statens sparande, via det offentliga pensionssystemet, att öka precis lika mycket som hushållen minskar sitt sparande. Pensionssystemet blir därmed i viss utsträckning "fonderat", även om pensionsutbetalningarna, såsom i alla fördelningssystem, är oberoende av fondens kapitalavkastning. Det *totala* sparandet i samhälls ekonomin blir därmed oförändrat. Inte heller kan man vänta sig att hushållet ändrar sitt *arbetsutbud* vid ett aktuariskt pensionssystem, eftersom det inte uppkommer någon skattekil mellan samhällsekonomisk och privatekonomisk avkastning av arbete.

Situationen är helt annorlunda om pensionsreformen leder till att hushållen *överkompenseras*, i den meningen att pensionernas förväntade kapitalvärde är större än kapitalvärdet av förväntade avgifter. Det är, för övrigt, vad som normalt inträffar särskilt för "ingångsgenerationerna" när ett fördelningssystem införs, eftersom politikerna, och troligen också stora medborgargrupper, visat sig vara angelägna att snabbt komma igång med pensionsutbetalningar. Vid en reform av detta slag kan medelålders och äldre förvärvsarbetande se fram emot pensioner som är betydande i förhållande både till tidigare egna förvärvsinkomster och till de samtida förvärvsarbetandes inkomster. Fler-talet förvärvsarbetande, särskilt medelålders och äldre generationer, upplever därmed en plötslig ökning av sina förväntade livsinkomster, och som ett resultat, sti-

ger den privata konsumtionen. Hushållens sparande faller, med andra ord, mer än vad det offentliga sparandet ökar, och det totala sparandet i samhällsekonomin går ned. På motsvarande sätt skulle hushållssparandet sjunka mindre än vad det offentliga sparandet ökar om hushållen *underkompenseras*, i den meningen att kapitalvärdet av förväntade pensioner i detta fall är lägre än kapitalvärdet av förväntade avgifter. Det totala sparandet i samhällsekonomin skulle därmed öka.

När jag i fortsättningen talar om "icke-aktuariska" pensionsystem syftar jag på system där hushållen *överkompenseras* i samband med att systemet införs. Men sedan ett sådant system blivit fullt utbyggt, så att alla pensionärer har betalat avgifter under hela sin tid som förvärvsarbetsande, kommer knappast någon generation att kraftigt överkompenseras. Därmed tenderar också de negativa effekterna på sparandet i samhällsekonomin som helhet att klinga bort. (Se Olsson och Shubert, 1991, ss. 28–34, för ett schematiskt räkneexempel.) Men det uppkommer en permanent minskning av kapitalstocken, och därmed nationalinkomsten, i samhällsekonomin som helhet.

Hela denna analys förutsätter att hushållet i utgångsläget har ett tillräckligt stort sparande, eller tillräckligt stora ackumulerade sparmedel, för att dra ned det egna sparandet med det eftersträlvade beloppet, eller att hushållen i annat fall kan, och vill, låna motsvarande belopp på kapitalmarknaden. I den mån det finns hushåll för vilket detta inte är möjligt, på grund av svårigheten att lånefinansiera konsumtion, kan man räkna med att genomförandet av ett aktuariskt

pensionssystem leder till *en viss ökning* av det totala sparandet i samhällsekonomin; sådana hushåll kommer inte att kunna dra ned sin konsumtion med hela avgiftsbeloppet. Denna effekt förstärks i den mån det obligatoriska pensionssparandet inte är ett perfekt substitut för de sparmedel som, i avsaknad av ett offentligt pensionssystem, skulle ha avsatts för pensionsändamål. (Sådant sparande skulle med stor sannolikhet delvis ha utgjorts av likvida medel, som även skulle kunna tillgodose individens *allmänna* trygghets- och likviditetsbehov, utöver behovet av trygghet på ålderdomen.) Dessa omständigheter dämpar fallet i hushållssparandet när ett pensionssystem som överkompenserar de förvärvsarbetande genomförs.

Ytterligare en modifiering av föregående analys måste göras. Om en generation hushåll överkompenseras av ett obligatoriskt pensionssystem kan de naturligtvis på egen hand rätta till detta genom att, via en anpassning av eget sparande, öka sina gåvor och arv till barnen. Enligt en speciell teoriansats på detta område, den s.k. "flergenerationsmodellen", kommer föräldrarna till och med att öka sitt sparande med hela det belopp med vilket de överkompenserats, med sikte på att återställa den inkomstfördelning mellan generationer som skulle ha rått om pensionsreformen inte hade kommit till stånd. Enligt denna teoriansats skulle därmed inte endast aktuariska, utan också *icke-aktuariska* pensionsreformer komma att lämna sparandet i samhällsekonomin oförändrad.

Men denna teori vilar, enligt min bedömning, på mycket orealistiska antaganden. Jag tänker främst på

antagandet att det enskilda hushållet vet inte bara med hur mycket man blivit överkompenserad, utan också hur mycket ens egna barn, och inte endast framtida generationer i allmänhet, kommer att förlora på detta. Flergenerationsmodellen vilar också på antagandet att hushållet planerar för en mycket lång period, som inte bara omfattar ens egen förväntade livstid utan också barnens. Man kan också invända att nästa generation kan skjuta den föregående generationens skuldbörda framför sig, och att efterföljande generationer kan göra detsamma, enligt Paul Samuelsons s.k. "konsumtionslånemodell" – tills eventuellt en framtida "terminalgeneration" får plocka upp notan. Däremot kan man knappast ifrågasätta realismen i antagandet i denna teoriansats att flertalet föräldrar känner altruism gentemot sina barn. Ytterst är det naturligtvis en empirisk fråga hur realistisk flergenerationsmodellen är. Empiriska studier ger inte teorin något större stöd.

Ytterligare en komplikation vid analysen av effekter på sparande av pensionsreformen är värd att nämna. Den sammanhänger med den tidigare nämnda *skattekil* som i icke-aktuariska pensionssystem drivs in mellan den samhällsekonomiska och den privatekonomiska avkastningen av arbete. När avkastningen av ytterligare arbetsinsatser faller tenderar arbetsutbudet att minska; det uppkommer vad ekonomer kallar en "substitutionseffekt" till förmån för fritid. Denna effekt förstärks av att det överkompenserade hushållets livsinkomst stiger, vilket betyder att hushållet också har råd att ta ut mer fritid – en s.k. "inkomsteffekt" till förmån för fritid.

I den mån den ökade fritiden tas ut i form av lägre pensionsålder tvingas hushållet därmed att fördela om sparandet över livsryckeln för att finansiera konsumtionen under de extra år då hushållet saknar förvärvsinkomst. Detta motverkar den tidigare diskuterade sparandeminskningen för de förvärvsarbetande vid icke-aktuariska pensionssystem. (Denna motverkande effekt kallar Martin Feldstein "induced retirement effect"; Feldstein, 1974.) Men det är normalt bland forskare att anta att den sistnämnda effekten inte dominerar över de övriga här nämnda effekterna. Vad Sverige beträffar kan denna effekt för övrigt knappast vara särskilt viktig, eftersom tidig pensionering kraftigt subventioneras i vårt land genom mycket generösa regler för delpension och förtidspension. Det leder till att den som pensionerar sig tidigt inte behöver ackumulera några extra sparmedel. (Se Kruse och Söderström, 1989.)

Den internationella empiriska forskningen kring dessa frågor har, på grund av både dessa många komplicerade effekter och de svåra statistiska estimationsproblemen, haft svårt att på ett övertygande sätt kvantifiera effekterna på hushållssparandet. Men det förefaller som om hushållssparande är relativt lågt i länder där pensionssystemet både har hög täckningsgrad (dvs. omfattar många hushåll) och hög kompensationsgrad (dvs. ger höga pensioner i förhållande till tidigare förvärvsinkomster). Finland, Nederländerna, Norge och Sverige är uppenbara exempel. Bland länder med både låg täckningsgrad och låg kompensationsgrad, såsom Japan, Storbritannien, USA, Tyskland och Belgi-

en, är sparandet högt – med undantag för USA, som alltså inte passar in i det förväntade mönstret⁵. Inte heller Schweiz passar helt in i det allmänna mönstret, eftersom täckningsgraden är stor och kompensationsgraden ligger på mellannivå, men trots detta är det frivilliga hushållssparandet relativt högt (se Ståhlberg, 1988, ss. 9–12 för en diskussion). Dessa avvikelser från det väntade mönstret demonstrerar naturligtvis att hushållssparandet i ett land påverkas av många andra faktorer än pensionssystemets utformning.

⁵ I Japan bör också åldersfördelningen, med en stor andel i yrkesverksam ålder under perioden 1960–1990, ha bidragit till den höga sparkvoten i detta land.

4. Specifika problem i det svenska pensionssystemet

Mot bakgrund av denna principiella diskussion är det uppenbart hur man bör bedöma det offentliga pensionssystemet i Sverige, som ju är ett icke-aktuariskt fördelningssystem. I själva verket blev *alla* förvärvsarbetsbetande årskullar överkompenserade när ATP infördes 1960. Detta bör, för övrigt, ha bidragit till att systemet kunde voterats igenom i riksdagen och snabbt bli populärt bland väljarna. Vilka *specifika* problem uppkommer då i det svenska pensionssystemet?

(i) Låt oss först titta på konsekvenserna för sparande. Enligt studier av Ann-Charlotte Ståhlberg (1988) varierar överkompensationen från cirka 6 ggr den inbetalda avgiften för dem som är födda 1905–14, till 1,2 ggr för dem som är födda 1934–1943; se tabell 5. Livsinkomsten beräknas ha höjts med i genomsnitt 4 procent för dem som är födda 1915–1933. De som är födda 1944–74 kan däremot räkna med att få ut endast ungefär 80 procent av vad de har betalat in. Men dessa medborgare, liksom de som inte ännu var födda när systemet infördes, hade då ingen rösträtt!

Vid en så kraftig överkompensation är det troligt att sparkvoten för ekonomin som helhet påverkades nega-

Tabell 5. *Förmåns-avgiftskvoten och nettotransferringarnas andel av livsinkomsten i ATP.*

Kohort	Förmåns-avgiftskvoten	Nettotransferringarnas andel av livsinkomsten (procent)
1905–14	5,9	2
1915–23	3,7	4
1924–33	2,0	4
1934–43	1,2	1
1944–50	0,8	–2
1964–70	0,8	–2

Anm: Den reala diskonteringsräntan är 2 procent.

Källa: Ståhlberg (1989).

tivt, inte bara via en påskyndad användning av tidigare ackumulerade sparmedel bland de äldre åldersgrupper som successivt gick i pension, utan också via minskat pensionssparande bland dem som hade ett betydande antal år kvar till pension (fram till ungefär 40-talsgenerationen). Det är ur den synpunkten intressant att notera att hushållens finansiella sparande, som vi ser i figur 2, utvecklades i motsatt riktning mot sparandet i socialförsäkringssystemet under hela den period som det senare sparandet ökade, dvs. från 1960 till början av 1970-talet, trots att det, som tidigare påpekades, under denna period fanns faktorer som bidrog till att hålla uppe hushållssparandet.

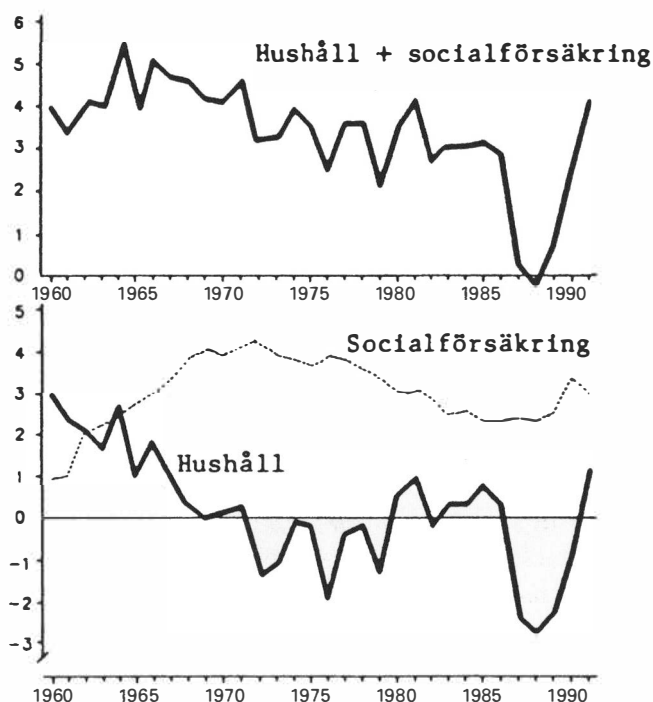
Nedgången i hushållens finansiella sparande var i själva verket cirka 4 procent av BNP. Fyra av fem eko-

nometriska studier som gjort på svenska data kommer för övrigt till slutsatsen att ATP reducerade hushållssparandet med mellan 1,5 och 4 procentenheter av hushållens disponibla inkomster under 1960- och 1970-talen (se Ståhlberg, 1988, s. 41). Den övre gränsen på detta intervall sammanfaller alltså med storleken på den statistiskt registrerade nedgången i hushållens finansiella sparande. Det är av dessa skäl realistiskt att räkna med att införandet av ATP-systemet resulterade i en påtaglig minskning i hushållssparandet. Det betyder att ATP-systemet under 1970- och 1980-talen, då det offentliga pensionssparandet stagnerade, troligen är en viktig förklaring också till nedgången i det totala sparandet i samhällsekonomin. Men det är fråga om mycket osäkra kalkyler.

Utöver de negativa effekter på hushållens sparande, som man kan vänta sig av alla överkompenserande fördelningssystem, är ATP-systemet förknippat med ett antal mera *specifika* problem, som alla hotar systemets stabilitet på lång sikt. Låt oss också titta på några av dessa problem.

(ii) Ett sådant problem är att ATP-systemet i stället för *fixa avgifter* på de samtida förvärsarbetandes inkomster, ger *fixa pensionsförmåner*, definierade i förhållande till pensionärernas tidigare reala förvärvsinkomst. ATP är alltså "förmånsbaserat" i motsats till "avgiftsbaserat". Den stora fördelen för den enskilde individen är naturligtvis att han(hon) därmed vet vilken realinkomst man kan räkna med under pensionsperioden. Men det uppstår också allvarliga fördelnings- och sta-

Figur 2. *Finansiellt sparande i hushållen och socialförsäkringssektorn 1960–1989, procent av BNP.*



Källa: SCB, national- och finansräkenskaper.

bilitetsproblem. Ett exempel är att inkomstfördelningen mellan förvärvsarbetande och pensionärer blir mycket känslig för variationer i tillväxttakt av både befolkning och produktivitet. Orsaken är naturligtvis att avgiftssatserna för de förvärvsarbetande måste höjas både när antalet pensionärer ökar, i förhållande till an-

talet förvärvsarbetande, och när de förvärvsarbetandes inkomstutsveckling saktar av.

Men det tycks inte vara befolkningsutsvecklingen som blir det stora problemet under kommande decennier. Enligt de befolkningskalkyler som kan göras i dag kommer den demografiska utvecklingen rent av leda till att pensionsutgifterna, som andel av de förvärvsarbetandes inkomster, kan *sänkas* med ungefär en procentenhet under de närmaste tio åren jämfört med en situation med oförändrad befolkningssammansättning. Det beror på att de små trettiotalsskullarna pensioneras under dessa år. Därefter leder den demografiska utvecklingen till krav på ökade avgifter, i samband med att de stora 40-talskullarna pensioneras. Men den förutsedda ökningen i de erforderliga pensionsavgifterna är inte större än uppskattningsvis 4 procentenheter under åren 2010 till 2025, i samband med att antalet förvärvsarbetande väntas sjunka från 2,38 per pensionär 1990 till 1,78 per pensionär år 2025.⁶

Framtida variationer i *BNP:s tillväxttakt* är ett potentiellt betydligt allvarigare problem. Detta illustreras i tabell 5, som räknats fram av Riksförsäkringsverket. Kalkylen anger, med utgångspunkt från alternativen tillväxttal, summan av ATP- och folkpensionsavgifter om dessa system betraktas som renodlade fördelningssystem. Det slående med denna tabell är av-

⁶ SOU 1990:76, s. 182, och Kruse (1989) ss. 116–117. Se även OECD, "Retirement pensions, Demographic Pressure and Economic Constraints", stencil 1987.

Tabell 6. *ATP och folkpensionskostnad i procent av lönesumman.*

Real årlig tillväxt (i procent) av real nationalinkomst				
	0	1	2	3
1990		— — —	22,7	— — —
2005	31,7	26,4	22,4	20,0
2015	43,0	32,2	24,8	19,3
2025	47,5	32,7	23,1	16,2

Källa: SOU 1990:76, s. 538.

Tabellen anger de avgifter som erfordras om utgående pensioner helt finansieras med löneavgifter.

giftsuttagets extrema känsligheten för variationer i produktivitetstillväxten.

Detta betyder naturligtvis också att inkomstfördelningen mellan pensionärer och förvärvsarbetande blir mycket känslig för variationer i ekonomisk tillväxttakt. Vid långsam ekonomisk tillväxt kommer inkomstfördelningen, efter avgifter, att kraftigt förskjutas till de förvärvsarbetandes nackdel, medan den vid snabb ekonomisk tillväxt förskjuts till nackdel för pensionärerna. Detta kan illustreras med numeriska kalkyler, som emellertid ger ganska olika resultat beroende exakt på vad som inkluderas i inkomsten för pensionärer respektive medborgare i yrkesverksam ålder. En sådan kalkyl har gjorts av Ann-Charlotte Ståhlberg på basis av Riksförsäkringsverkets material; se tabell 7. Utan ekonomisk tillväxt skulle, enligt denna kalkyl, genomsnittspensionen före skatt och folkpension år

Tabell 7. *Genomsnittspension före skatt från ATP och folkpension i procent av genomsnittslönen före skatt för förvärvsarbetande i aktiva åldrar.*

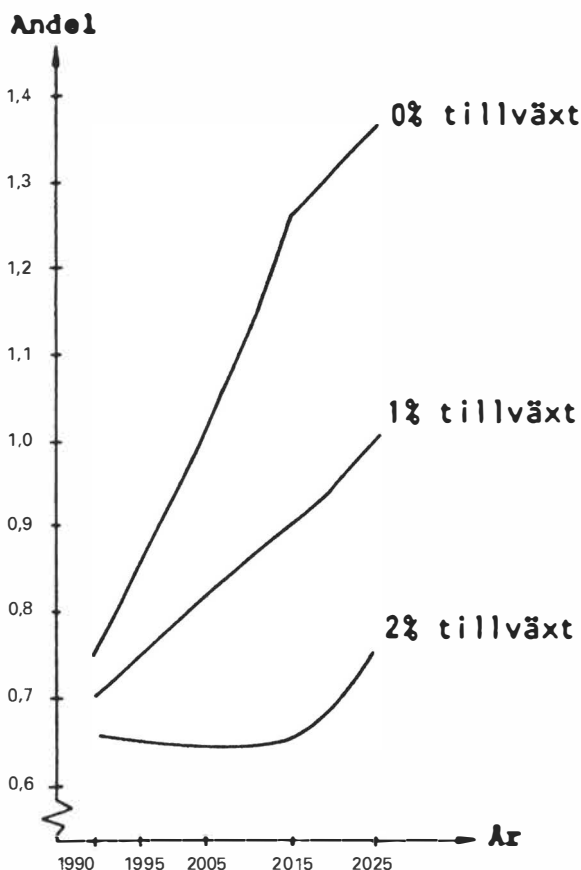
År	Real årlig tillväxt i BNP	
	0 procent	2 procent
1990	58	55
1995	65	51
2005	98	56
2015	92	56
2025	99	51
2035	96	43

Källa: Riksförsäkringsverket (1987), och Ann-Charlotte Ståhlberg (1989).

2025 bli 99 procent av genomsnittsinkomsten för förvärvsarbetande, men endast 51 procent vid 2 procents årlig tillväxt.

Beräkningar av Agneta Kruse (1988) ger mera dramatiska effekter. Utan ekonomisk tillväxt skulle, enligt hennes kalkyler, den genomsnittliga pensionen stiga från cirka 75 procent av genomsnittsinkomsten för medborgare i yrkesverksam ålder år 1990 till 135 procent (!) år 2025. Vid två procents produktivitetstillväxt blir ökningen naturligtvis mindre drastisk – från 65 till 75 procent. Anledningen till att Kruses kalkyler ger mer dramatiska utslag än Ståhlbergs är flera: hon inkluderar i gruppen ”medborgare i yrkesverksam ålder” alla mellan 20 och 64 år, och alltså inte enbart de som är förvärvsarbetande. Dessutom har utfallande inkom-

Figur 3. Prognos över ålderspension, inklusive KBT och pensionstillskott, i åldern 65 år och äldre, i relation till lön per person i åldern 20 till 64 år.



Källa: A. Kruse, *Pensionssystemets stabilitet*, SOU:1988:57, s. 42.

ter från olika försäkringssystem tagits med i de förvärvsarbetandes inkomster; vidare inkluderas i pensionsgruppens inkomster änkepension till kvinnor över 65 år samt kommunalt bostadstillägg (KBT) och pensionstillskott.

Men oavsett vilken av dessa kalkyler vi tittar på är det uppenbart att inkomstfördelningen mellan förvärvsarbetande och pensionärer är ytterst känslig för variationer i ekonomisk tillväxttakt.

Känsligheten är ännu mer markant när det gäller *nettoinkomsten*. Det framgår av tabellerna 8 och 9, som konstruerats av Ann-Charlotte Ståhlberg respektive Agneta Kruse; båda avser det gamla skattesystemet.

Vad som främst ligger bakom dessa problem är att pensionärerna vid en viss tidpunkt, liksom i alla fördelningssystem, finansieras av dem som är förvärvsarbetande vid *samma* tidpunkt, samtidigt som de utgående pensionerna baseras på de realinkomster som dagens pensionärer själva hade när de förvärvsarbetade. Detta leder till att pensionernas storlek inte står i någon direkt relation till realinkomsterna hos de *samtida* förvärvsarbetande som finansierar pensionerna.

Vad som särskilt gör inkomstfördelningen mellan pensionärer och förvärvsarbetande så känslig för den ekonomiska tillväxttakten i Sverige är att pensionernas realvärde beräknas på basis av de 15 bästa årens realinkomster, medan avgifterna betalas på basis av inkomsterna under *alla* år, dvs. även inkomster som är lägre än de som ligger till grund för pensionsutbetalningarna. En annan orsak är att folkpension och kommunalt bostadstillägg vid svag ekonomisk tillväxt kan

Tabell 8. *Genomsnittlig nettopension från ATP och folkpension i procent av genomsnittlig nettolön för förvärvsarbetande i aktiva åldrar.*

År	Real årlig tillväxt i BNP	
	0 procent	2 procent
1990	70	66
1995	77	61
2005	118	67
2015	111	68
2025	119	61
2035	116	51

Källa: Riksförsäkringsverket (1987), och Ann-Charlotte Ståhlberg (1989).

Tabell 9. *Ålderspensionärens nettotinkomster från pensionssystemet i procent av nettolön per person i åldern 20–64 år.*

Tillväxtalternativ			
	0%	1%	2%
1990	118	111	104
1995	130	115	101
2005	152	121	94
2015	179	127	91
2025	191	142	103

Källa: A. Kruse *Pensionssystemets stabilitet*, SOU 1988:57, s. 44.

ge inkomsttagare med låga förvärvsinkomster högre inkomst som pensionär än vad de hade som förvärvsarbete. Vid svag ekonomisk tillväxt leder dessa faktorer till att de förvärvsarbetes inkomster, efter avgifter, kommer att sjunka.

Mot bakgrund av dessa siffror är det inte självklart att den fördelning av disponibla inkomster över livscykeln som uppkommer vid dagens svenska pensionssystem verkligen motsvarar flertalet individers preferenser beträffande konsumtionsprofilen över tiden. Framför allt är det tveksamt om de som förvärvsarbetar i framtiden kommer att finna sig i att ha en konsumtionsstandard som inte är klart högre än pensionärernas och som eventuellt blir lägre, särskilt efter skatt – även om vissa pensionärer i så fall säkerligen skulle komma att genom gåvor och arv föra över resurser till sina barn. (Alla pensionärer har dock inte barn, och alla förvärvsarbete har inte långlivade föräldrar!)

Det svenska pensionssystemet bidrar också till inkomstomfördelningar från individer med en jämn inkomst över livscykeln, och många år i förvärvsarbete, till individer med en ojämn inkomstprofil över livscykeln och få år i förvärvslivet – båda effekterna ett resultat av de s.k. 15 och 30 års reglerna för att tjäna in pensionspoäng. ATP-systemet omfördelar också inkomster till individer i mellanskiktet både från individer med mycket låga inkomster (under fyra basbelopp) och från individer med relativt höga inkomster (ovanför ATP-taket). Ett exempel på en grupp som speciellt tjänar på 15/30-årsreglerna är naturligtvis de välutbildade kvinnor som valt att stanna hemma eller arbeta deltid un-

der ett par decennier, men som satsat på heltidsarbete under minst 15 år.

Det är troligt att politiskt styrda inkomstomfördelningar av dessa olika slag betraktas som "orättvisa" av många medborgare, och att de därför kraftigt skadar systemets legitimitet och därför troligen också dess stabilitet, dvs. överlevnadsförmåga. Den mycket kraftiga ökningen av privata pensionsförsäkringar under det senaste decenniet kan kanske tolkas som ett minskat förtroende för de löften som givits inom ramen för de offentliga pensionssystemen. Det finns därför en påtaglig risk för att framtida generationer vägrar fullfölja det "implicita kontrakt" mellan generationerna som ATP-systemet innebär – antingen genom att framtida generationers väljare skär ner de utgående pensionsförmånarnas realvärde eller genom att man höjer olika typer av avgifter för offentlig service till pensionärerna. Därmed skulle det implicita kontraktet, som egentligen är ett gigantiskt "kedjebrev" mellan generationer, kunna bryta ihop. (För en diskussion se Kruse, 1988, ss. 83–89.) Problemet accentueras av att ATP-systemet saknar civilrättsliga garantier.

Det är av intresse att notera att frivilliga, individuella pensionssystem av premiereservsystemstyp inte råkar ut för sådana problem. I ett premiereservsystem kommer exempelvis inte en ökning av antalet förvärvsarbetande att påverka vare sig avgiften eller pensionerna, eftersom medborgarna sparar till sin egen pension. (Se diskussion av Mats Persson, 1991.) Och om medellivslängden för dem som pensionerats stiger kommer avgifterna i ett premiereservsystem att, mer

eller mindre automatiskt, höjas, på grund av att systemet är aktuariskt. (Dock får man räkna med att försäkringsföretaget i detta fall drabbas av en "engångsåderlåtning" på medel.) Eftersom var och en betalar avgifter till en pensionsfond, och den enskilde försäkringstagar har en civilrättslig fordran på fondens avkastning, är det lätt för den enskilde att acceptera ökade avgifter i dessa fall. Systemet utsätts inte heller för påfrestningar om produktivitetstrenden, och därmed reallönernas ökningstakt, går ned, eftersom pensionerna i ett premiereservsystem kan uppfattas som uppskjuten lön, inklusive ränta på avsatta avgifter. Det bör därför i detta fall upplevas som naturligt för individen att acceptera antingen att pensionsavgiftens andel av inkomsten ökar (om han insisterar på oförändrad pension), eller att den förväntade pensionen går ned.

(iii) Det är också väl känt att många förvärvsarbetande, vid hög ekonomisk tillväxttakt, småningom kommer att växa ur ATP-systemet, i den meningen att de offentliga pensionerna kan bli mycket låga i förhållande inte bara till de samtida förvärvsarbetandes inkomster utan också till pensionärernas egna tidigare förvärvsinkomster. Om samhällsekonomin växer med 2 procent per år kommer 75 procent av männen och 50 procent av kvinnorna att ha inkomster över ATP-taket år 2025 (SOU 1990:76). För den som börjar förvärvsarbete i dag skulle pensionen, vid den antagna ekonomiska tillväxten, bara bli ungefär 37 procent av slutlönen mot cirka 65 procent för den som går i pension i dag. (Bröms, 1990, s. 25)

En sådan utveckling har naturligtvis stor betydelse för förutsättningarna för *avtalspensionerna*. Generellt ersätter dessa i dag 10 procent av inkomstbortfallet under ATP-taket. När det gäller tre av de fyra viktigaste systemen för avtalspensionerna ges dessutom ersättning för inkomstbortfall ovanför ATP-taket, nämligen 65 procent av inkomsten mellan 7,5 och 20 basbelopp och 32,5 procent av inkomster som ligger mellan 20 och 30 basbelopp. I flera av dessa system är följsamheten mellan pension och förvärvsinkomst något bättre än i ATP-systemet, nämligen i de fall då pensionen knutits till slutlönen. Men om stora löntagargrupper bryter igenom ATP-taket uppstår drastiskt höjda anspråk på avtalspensionssystemen. Det kan vara klokt att redan nu ta sig en funderare på hur avtalspensionerna skall anpassas till dessa förändrade förutsättningar. I samband därmed bör man naturligtvis också ha klart för sig att vissa inkomsttagare i ökad utsträckning kan vilja satsa på administrativt dyrare, men individuellt bättre anpassade, individuella pensionsförsäkringar.

(iv) Ett fjärde allvarligt problem med det offentliga pensionssystemet i Sverige är att det svaga sambandet mellan avgifter och förmåner gör *skattekilarna* mellan den samhällsekonomiska och den privatekonomiska avkastningen av arbete och sparande mycket breda. Detta skadar samhällsekonomin och därmed också den ekonomiska tillväxttakten. Därmed tvingas avgifterna upp ytterligare, med ännu större risker för samhällsekonomin – eventuellt i en obruten ”ond cirkel” av kumulativa negativa effekter.

Men det uppkommer också vissa *specifika* effekter på arbetsutbudet i anslutning just till det svenska pensionssystemet. Det beror delvis på att arbetsår utöver 30 inte höjer pensionen, såvida inkomsterna under dessa år inte överstiger de 15 bästa årens inkomster. På grund av det särskilda pensionstillskottet (SPT) ger inte heller ytterligare arbetsinsatser något högre pensionsbelopp för inkomsttagare under 4 basbelopp. Det samma gäller för dem som ligger ovanför 7,5 basbelopp. I huvudsak, uppskattningsvis till cirka fyra femtedelar av de förvärvsarbetande, är därför dagens pensionsavgifter på cirka 22 procent, varav 13 procent för ATP och 12 procent för folkpension, en ren skatt, med vidhängande skatteklar. (Se Persson, 1991.) Visserligen stimulerar 15/30-regeln en del individer, kanske främst gifta kvinnor, att ge sig ut på arbetsmarknaden för att få pensionspoäng, men systemet premierar kort arbetstid under alla år utom de femton "bästa".

(v) Ett femte problem sammanhänger med den fonduppbyggnad som faktiskt kommit till stånd i det svenska ATP-systemet, *dels* för att skapa en buffert av fondmedel, *dels* för att motverka den minskning av privat sparande som väntades följa i reformens spår. Den stora risken med en offentlig fonduppbyggnad är naturligtvis att den kan resultera i en betydande maktkoncentration på kapitalmarknad och i näringsliv, och därför äventyra en viktig förutsättning för ett decentraliserat ekonomiskt system och ett pluralistiskt samhälle. Därmed hotas den grundläggande uppdelningen mellan politisk och ekonomisk sfär, vilket betyder att dis-

tinktionen mellan stat och samhälle riskeras. De senaste årens ständigt återkommande förslag om att AP-fondernas medel skall användas till aktieköp i det privata näringslivet illustrerar mycket konkret att dessa risker inte endast är hypotetiska. Efter dessa erfarenheter måste man dra slutsatsen att stora offentliga fonder utgör ett permanent socialiseringshot mot svenskt näringsliv.

Schematiskt kan man kanske säga att diskussionen ovan av olika problem i det svenska pensionssystemet inringat fem avgörande svagheter: (i) Systemet tenderar att, under en lång period, resultera i ett lågt privat sparande; (ii) marginalskattekilarna mellan samhälls-ekonomisk och privatekonomisk avkastning av arbete och sparande blir mycket breda; (iii) systemet leder till att fördelningen av inkomster mellan olika grupper, särskilt mellan pensionärer och förvärvsarbetande, blir ytterst känslig för variationer i tillväxttakt och demografisk struktur, vilket hotar systemets stabilitet; (iv) avsaknaden av civilrättsliga garantier av pensionsförmåner förstärker systemets instabilitet; och, slutligen (v) AP-fonden utgör ett permanent socialiseringshot för näringslivet.

5. Tänkbara reformer

Vad kan man då göra åt dessa brister i de offentliga pensionssystemet i Sverige? En tänkbar strategi, som ibland förordas, är naturligtvis:

I. *Gör ingenting!* Eftersom då allt fler växer ur ATP-systemet skulle detta i praktiken småningom bli en komponent i en "hög" folkpension. (Ann-Charlotte Ståhlberg, 1988, har anslutit sig till denna lösning.) Det skulle då bli naturligt att småningom slå samman ATP med dagens folkpension. Privata och avtalsmässiga pensioner kan då, helt spontant, väntas läggas ovanför i ökad omfattning. Den lösningen har vissa principiella förtjänster. Ett obligatorium, som folkpension och ATP, kan nämligen motiveras främst som ett *grundskydd*. Ett skäl till ett sådant är att staten i paternalistisk anda, önskar "korrigera" den enskilde individen för hennes antagna kortsiktighet och underskattning av framtida försörjningsproblem. Ett annat skäl är att staten kan vilja förhindra att vissa medborgare blir "fripassagerare" på andras altruism, dvs. att de hoppas på att "det allmänna", på ett eller annat sätt, kommer att klara deras försörjning om de i framtiden inte klarar att försörja sig på egen hand. Det är mindre självklart att pensioner ovanför ett sådant grundskydd bör göras obligatoriska.

Ett allvarligt problem med att "göra ingenting" är naturligtvis att det tar kolossalt lång tid att uppnå en "folkpensionslösning" genom att avstå från att reformera ATP-systemet – uppskattningsvis ett halvt sekel. Under tiden får vi dras med ett otillfredsställande pensionssystem.

II. En andra strategi vore att, som förordats av Agneta Kruse (1988, kap. 2.), *fixera avgifterna* i stället för att, som i dagens ATP-system, fixera pensionsförmånerna relativt pensionärernas tidigare inkomster. Man skulle alltså övergå från ett "förmånsbaserat system" till ett "avgiftsbaserat system". Samma resultat skulle i princip uppnås om man fixerar kvoten mellan pension och inkomster för samtida förvärvsarbetande. Därmed skulle man i viss mån simulera de mekanismer som opererar inom ramen för livscykelmodellen: en ökning i antalet förvärvsarbetande i förhållande till antalet pensionärer, liksom ökad produktivitetstillväxt, skulle vid fixa avgifter automatiskt resultera i ökad sparkvot i samhällsekonomin. Den genomsnittliga pensionsnivån skulle i ett sådant system, mera allmänt uttryckt, komma att bestämmas *dels* av relationen mellan antalet förvärvsarbetande som betalar avgifter och antalet pensionärer, *dels* av reallöneutvecklingen, och därmed också produktivitsutsvecklingen i samhällsekonomin. Det skulle betyda att avkastningen på inbetalda avgifter i själva verket skulle bestämmas av tillväxttakten i samhällsekonomin, i motsats till vad som är fallet i ett premiereservsystem, där avkastningen bestäms av realräntan på de uppbyggda fonderna. Om

tillväxttakten är högre än realräntan kommer därför ett fördelningssystem *med fixerade avgifter* att ge en högre avkastning på inbetalda avgifter än ett premiereservsystem – och omvänt om tillväxttakten är lägre än realräntan.

Man skulle vid ett sådant system därmed komma ifrån dagens situation där hela anpassningsbördan vid variationer i den aktuella tillväxttakten läggs på de förvärvsarbetande, via ändrade avgifter. Men samtidigt skulle kvoten mellan pensionsbelopp och pensionärsgruppens tidigare inbetalda avgifter, och alltså också avkastningen på tidigare betalda avgifter, bli ”instabilt”. Vi tvingas alltså att välja mellan att ha *antingen* en instabil pensionsnivå i förhållande till tidigare inkomster, *eller*, som i dagens system, en instabil inkomstfördelning mellan pensionärer och samtida förvärvsarbetande.

Men också i ett system med fixerade avgifter skulle *per capita*-fördelningen av inkomster mellan pensionärer och förvärvsarbetande komma att påverkas av variationer i demografiska faktorer. Om man eftersträvar en konstant fördelning av *per capita*-inkomsten mellan förvärvsarbetande och pensionärer är det nödvändigt att vid ökad andel pensionärer acceptera en kombination av höjd avgift och sänkt pension. (För en diskussion, se Kruse, s. 22.) Någon helt *automatisk* lösning på inkomstfördelningens känslighet för störningar i demografiska faktorer erhålls alltså inte heller i ett system med fixa avgifter.

III. En tredje strategi vid en reformering av pensionssy-

stemet vore att omvandla dagens icke-aktuariska fördelningssystem till ett *aktuariskt* fördelningssystem. (För exempel på sådana förslag, se Mats Persson, 1991; Jan Bröms, 1991; Agneta Kruse och Ann-Charlotte Ståhlberg, 1991; samt Olsson och Shubert, 1991). Saken kan uttryckas så att man försöker *simulera* premiereservsystem inom ramen för ett fördelningssystem. Den enskilde inkomstagaren skulle under livets lopp samla på sig *aktuariskt beräknade* pensionspoäng, och dessa skulle kunna uttryckas i form av ett individuellt konto uttryckt i kronor, utan att någon fondavsättning skulle komma till stånd; detta konto skulle förslagsvis redovisas årligen. 15- och 30-årsreglerna skulle automatiskt försvinna. Om pensionstaket på 7,5 basbelopp bibehålls blir det också, för att upprätthålla den aktuariska principen, nödvändigt att ta bort avgifterna över detta tak.

Pensionen skulle i ett sådant system fastställas som en viss real avkastning på det vid pensionstillfället existerande kontotillgodohavandet. Förtidspension och uppskjuten pension skulle regleras på aktuariska grunder. Dagens starkt subventionerade deltidspension skulle automatiskt försvinna. För att ett sådant system skall vara operationellt blir det nödvändigt att arbeta med *fixa avgifter* i stället för, som i dagens ATP-system, med fixa pensionsförmåner. I det senare fallet skulle det nämligen vid aktuariskt beräknade pensioner bli nödvändigt att ständigt variera varje individs avgift allteftersom dennes lön eller antal arbetstimmar ändras. Det vore naturligtvis en administrativ mar-
dröm.

För att göra övergången till det nya systemet mjuk kan man tänka sig antingen att omläggningen sker successivt, så att endast yngre generationer tvingas över till det nya systemet, eller att individer, åtminstone över en viss ålder, själv får välja om han(hon) vill gå över till det nya systemet eller stanna kvar i det gamla.

En reform efter dessa riktlinjer löser dels problemet med att allt fler hamnar ovanför ATP-taket, dels problemet med skattekilar. Man kan också säga att instabilitet i årsinkomsternas fördelning mellan pensionärer och förvärvsarbetande blir mindre störande än i dag, eftersom ett aktuariskt system inte omfördelar (förväntade) *livsinkomster*.

Vilka konsekvenser får då denna strategi för den viktiga "fondfrågan"? Om ett aktuariskt fördelningssystem skulle byggas upp från "ingenting", så skulle en betydande fond nödvändigtvis växa fram, eftersom avgifterna från förvärvsarbetande under en lång övergångsperiod skulle bli betydligt större än pensionsutbetalningen. Situationen är en annan om det i utgångsläget finns ett icke-aktuariskt pensionssystem, och detta helt enkelt *omvandlas* till ett aktuariskt fördelningssystem. Detta är den situation som existerar i dag. Då uppkommer inte nödvändigtvis någon ytterligare fonduppyggnad vid en övergång till ett aktuariskt fördelningssystem. Det beror på att dagens pensionärer, och de som kommer att gå i pension under de närmaste åren, ställer stora krav på utbetalningar från systemet.

Alla problem löses naturligtvis inte med en reform av detta slag. Något omfattande pensionssparande upp-

kommer exempelvis inte – eventuellt motsatsen om tidigare ackumulerade fonder tappas av för att fullfölja åtaganden i det gamla systemet. Vidare kommer inte bristen på *civilrättsliga garantier* om ingångna avtal i dagens system att avlägsnas. Det skulle fortfarande vara fråga om ett ”implicit kontrakt”, som framtida väljare, via den politiska processen, alltid kan bryta, liksom i dagens system.

Ett försök att förstärka det civilrättsliga inslaget i ett sådant simulerat premiereservsystem föreslogs för länge sedan av James Buchanan (1968). Förslaget innebär att *inkomsttagaren själv*, och alltså inte arbetsgivaren, tvingas betala pensionsavgifter till ett aktuariskt fördelningssystem. I utbyte skulle inkomsttagaren få obligationer som skulle emitteras av pensionssystemet, i stället för att, som i dag, få abstrakta pensionspoäng, eller som i ovanstående förslag få abstrakta dragningsrätter på konton som är frysta fram till pensionsåldern. Obligationerna skulle på ett konkret sätt markera att innehavaren har rätt till en bestämd inkomstström efter uppnådd pensionsålder.

Visserligen skulle obligationerna i Buchanans förslag inte kunna säljas, men tanken är att obligationsinnehavet skall skapa just en civilrättslig fordran, som politikerna inte kan beröva individen i framtiden – åtminstone inte lika lätt som man kan manipulera dagens pensionspoäng. Vid en övergång från ett konventionellt icke-aktuariskt fördelningssystem av ATP-typ till ett aktuariskt fördelningssystem som baseras på obligationer, skulle övergångsproblemen klaras genom att tidigare ackumulerade pensionspoäng omvandlas

till obligationsfordringar. På så sätt skulle man snabbt kunna övergå till det nya systemet.

En reform enligt Buchanans modell skulle på kort sikt också innebära att företagens lönekostnader minskade, eftersom pensionsavgifterna skulle flyttas över från företag till hushåll. Inkomstfördelningen skulle därmed på kort sikt förskjutas till fördel för företagssektorn, vilket vore av värde i länder som befinner sig i akut kostnadskris. Men på lång sikt, då lönerna är flexibla, får man naturligtvis räkna med att inkomstfördelningen mellan företag och inkomstagare är oberoende av om pensionsavgifterna betalas av företag eller hushåll.

Alla dessa olika försök att *simulera* premiereservsystem inom ramen för ett fördelningssystem reser frågan om hur realräntan på de individuella kontona, eller obligationsinnehaven, skall bestämmas, och av vem. En möjlighet är att i lag spika den till realräntan på finansiella placeringar, exempelvis skattkammарväxlar, en annan att som räntesats använda BNP:s reala tillväxttakt under gångna år. Även om riskfri realränta och ekonomisk tillväxttakt tenderar att konvergera på lång sikt, enligt den s.k. "Golden Rule of Accumulation", så vet vi att icke oväsentliga skillnader förekommer på kort och medellång sikt. Man kan därför också tänka sig något slags genomsnitt av dessa båda variabler. Men det mest logiska i ett fördelningssystem är kanske att knyta den "implicita räntan" på det obligatoriska pensionssparandet till samhällsekonomin's tillväxttakt. Som ovan påpekats bestäms avkastningen av tidigare inbetalda avgifter i ett icke-aktuariskt fördel-

ningssystem med fixa avgifter just av ekonomins tillväxttakt.

IV. Ytterligare en strategi vore att *successivt omvandla ATP till ett rent premiereservsystem*. Vad är då skillnaden mellan ett aktuariskt fördelningssystem och ett premiereservsystem? En uppenbar skillnad är just att medan avkastningen på inbetalda pensionsmedel i det förra systemet bestäms på politisk väg, så kommer avkastningen i ett premiereservsystem att bestämmas av ränteavkastningen på ackumulerade pensionsfonder. En annan skillnad gäller *trovärdigheten* av givna pensionsutfästelser. Genom att ett premiereservsystem baseras på en civilrättslig fordran på fondavkastning bör det vara svårare för politikerna än i ett fördelningssystem, även ett aktuariskt sådant, att godtyckligt ändra pensionsreglerna. Omöjligt är det naturligtvis inte, eftersom riksdagen kan ändra reglerna för beskattningen av pensionsfondernas avkastning, och även beskattningen av inbetalningar till och utbetalningar från pensionsfonderna. Tvångsvisa placeringsregler är också ett slags beskattning av pensionsinstituten. Som vi vet har sådana beskattningsåtgärder vidtagits i Sverige vid flera tillfällen.

Också i ett premiereservsystem kommer naturligtvis variationer i ekonomisk tillväxttakt att påverka årsinkomsternas fördelning mellan pensionärer och förvärvsarbete. Även variationer i realräntan får sådana effekter. Men liksom vid aktuariska fördelningssystem, bör den aktuariska relationen mellan avgifter och pensionsförmåner göra det lättare att acceptera så-

dana förändringar. Det är också möjligt att det blir färre konflikter om omfördelningar av inkomster när sådana drivs fram av marknadsfaktorer än om de kommer till stånd genom politiska beslut; i det senare fallet är fördelningspolitiska konflikter oundvikliga.

När en övergång till premiereservsystem föreslås ställs i regel två viktiga villkor upp: (1) tidigare förmåner får ej "konfiskeras"; (2) de stora fonder som måste byggas upp i ett premiereservsystem får inte leda till en långtgående maktkoncentration när det gäller kapitalmarknad och ägande.

(1) Det första villkoret kan klaras någorlunda just genom att göra övergången till nytt system successiv, och att tillåta valfrihet mellan det nya och det gamla systemet. Men det akuta problemet vid en övergång från ett fördelningssystem till ett premiereservsystem är naturligtvis att vissa övergångsgenerationer skulle tvingas betala pensionsavgifter "två gånger". Dels har man ärvt ett socialt kontrakt, enligt vilket man måste finansiera en äldre generation av pensionärer, dels måste man spara till sin egen pension. För att belastningen på övergångsgenerationerna inte skall bli orimlig är det nödvändigt att göra övergången till ett nytt system mycket mjuk, dvs. att sträcka ut den över flera generationer. Rent tekniskt skulle övergången kunna gå till så att en del av de årliga pensionsavgifterna fonderas i individuella premiereserver, medan återstoden, som i dag, används till att betala löpande pensioner. (Stefan Ackerby, 1992, har presenterat ett sådant förslag.) Man kan också tänka sig att utnyttja dagens AP-fonder

för att mildra övergångsproblemen – antingen genom att använda avkastningen av dessa fonder till pensionsutbetalningar enligt de gamla åtagandena, eller för att använda dem till en grundplåt för fonderna i det nya premiereservsystemet.

Men som påpekats i Skandias nyligen presenterade förslag om övergång till premiereservsystem är de närmaste tjugo åren idealiska för en sådan övergång, eftersom under denna tid de små trettiotalskullarna går i pension samtidigt som de stora fyrtio- och femtiotalskullarna fortfarande förvärvsarbetar. Med den övergångstid som föreslagits i Skandia-rapporten skulle inte pensionsavgifterna behöva höjas på långt när så mycket som enligt dagens pensionssystem vid låg tillväxt, exempelvis en procents tillväxt; som mest skulle avgiften bli 29 procent. Det beror på att Skandia-rapporten föreslår en mycket lång övergångstid; att pensionsåldern föreslås bli höjd till 67 år; och att dagens AP-fonder skulle delas ut till dem som tvingas ”dubbelbetala” under en övergångsperiod. Väljer man denna modell är det viktigt att starta snabbt, medan ålderssammansättningen är gynnsam och realräntorna är höga.

(2) Frågan hur man vid ett premiereservsystem skall kunna bibehålla ett decentraliserat ekonomiskt system, och ett pluralistiskt samhälle, är mera komplicerad. Om ett premiereservsystem organiseras i offentlig regi finns, enligt min mening, mycket litet hopp om att undvika en omfattande statlig, dvs. politisk, kontroll över kapitalmarknaden och en omfattande socialise-

ring av näringslivet. Frågan hur maktförhållandena skulle utvecklas vid stora *privata* premiereservsystem är mer komplicerad. Även i detta fall finns risker för maktkoncentration. Frågan är särskilt relevant när det gäller tillgångar som ger möjlighet till ägarmakt i företagen, såsom aktier. Man bör ha klart för sig att ett fullt utbyggt premiereservsystem skulle fordra ett förvalt kapital som är åtminstone dubbelt så stort som BNP, och omfatta kanske hälften av nationalförmögenheten. De finansiella företagens stora benägenhet till fusioner accentuerar riskerna för maktkoncentration. Existensen av *många* icke-statliga försäkringsbolag och pensionsfonder är då viktig för att minimera riskerna. I en värld med en helt internationaliserad kapitalmarknad, där svenska pensionsföretag investerar i utlandet, och utländska investerare gör placeringar i Sverige, begränsas för övrigt problemets allvar.

Nu kan man naturligtvis ställa frågan om pensionsfonder över huvud taget är lämpliga som förvaltare av mycket stora delar av en nations kapital. Detta gäller särskilt aktiekapitalet. Vad beträffar "exit-funktionen" på aktiemarknaden bör det inte uppstå några problem, förutsatt att det finns ett stort antal från varandra, och från staten, oberoende pensionsfonder, inklusive pensionsfonder baserade på avtalspensioner. Var och en av dessa fonder skulle då kunna sälja och köpa aktier utan alltför stora prisstörningar. En allvarligare fråga är om pensionfonder, och försäkringsbolag, klarar av att sköta "voice-funktionen" på aktiemarknaden, dvs. att vid bolagsstämmor och i styrelser ta ansvar för företagens skötsel, inte minst när det gäller att utse, och avskeda,

företagsledning. Man kan också fråga sig om politiker-
na kan hålla fingrarna borta från pensionsfondernas
utövning av ägarmakt, även om fonderna ligger utan-
för den offentliga sektorn. Det finns en viss risk för att
politiker försöker placera sig själva, eller sina represen-
tanter, i styrelserna för sådana fonder, såsom represen-
tanter för "det allmänna intresset".

Ytterligare en viktig fråga är hur pensionsfonder skall
kunna slussas ut i form av riskkapital och lånekapital
till *små och medelstora företag*. Detta problem har inte
fått någon tillfredsställande lösning i något land, men
egentligen borde det inte vara olösligt. Här finns plats
för institutionella innovationer.

6. Avslutning

Som vi sett är ATP-systemet ur vissa synpunkter mycket illa konstruerat. Det verkar som om politikerna har byggt upp ett system som *eventuellt* hade fungerat någorlunda väl om den ekonomiska utvecklingen skulle ha fortsatt som tidigare, och om ATP-systemet inte skulle ha några avgörande negativa effekter på samhällsekonomin. Liksom vid så många andra reformer tycks politiker ha betraktat välbefinnande som "manna från himlen", som politikerna kan fördela om godtyckligt bland medborgarna, utan att tillgången på "manna" skulle påverkas negativt.

Hur skulle jag själv vilja reformera det svenska pensionssystemet? Den enklaste lösningen på flertalet av de svagheter som diskuterats tycks vara att omvandla ATP till *ett aktuariskt fördelningssystem*, där varje medborgare erhåller ett individuellt konto. (Jan Bröms är den som i Sverige mest energiskt pläderat för en sådan lösning.) Men det blir då, av skäl som tidigare givits, nödvändigt att arbeta med fixa *pensionsavgifter* i stället för *fixa pensionsförmåner*. Genom denna reform uppnås *dels* en koppling mellan avgifter och inkomster, *dels* blir inkomstfördelningen mindre känslig än i dag för variationer i tillväxttakt och demografi. Avsikten med kopplingen mellan avgifter och förmåner är natur-

ligtvis att få fram en god överensstämmelse mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk avkastning av arbete och sparande – vilket är vad man menar med, eller åtminstone *borde* mena med uttrycket ”goda incitament”. Kanske kommer man också *något närmare* civilrättsliga garantier av pensionsförmånerna. Avkastningen på intjänade pensionspoäng bör då lämpligen bestämmas av ekonomins tillväxttakt snarare än av ränteavkastningen på kapitalmarknaden. I botten kan man behålla en icke-aktuarisk folkpension med hänsyn till medborgare med låga livsinkomster.

Radikala reformer av det svenska pensionssystemet kan komma att leda till betydande fördelningseffekter. En del av dessa kommer naturligtvis att betraktas som olämpliga, av åtminstone någon medborgargrupp. Ett uppenbart exempel är högt utbildade kvinnor som antingen stannat hemma för att sköta barnen under många år, eller arbetat deltid under en stor del av sitt vuxna liv. Denna fördelningseffekt är en spegelbild av att just denna grupp gynnas av dagens 15/30-regler. En tänkbar lösning på detta problem vore att gifta och sambos får giftorätt i makens (sambons) pensionskonto. Det är egentligen förvånande att en sådan giftorätt inte redan nu existerar, med hänsyn till att sådan giftorätt förekommer för ackumulation av annan förmögenhet under loppet av ett äktenskap och samboförhållande. (Se Ståhlberg, 1988, för en diskussion.) Det finns därför ingen anledning att låta uppkomsten av ”negativa” fördelningseffekter för vissa kvinnogrupper blockera en övergång till ett aktuariskt pensionssystem, om man anser att det finns starka skäl till en sådan över-

gång. Man kan också ge pensionspoäng för eventuella framtida vårdnadsbidrag som en naturlig del av det obligatoriska pensionssystemet. Särskilt med hänsyn till ensamstående kvinnor med barn blir det nödvändigt att utveckla systemet med pensionspoäng för vård av barn, eftersom det i detta fall inte finns någon att dela pensionspoäng med. Men utländska erfarenheter manar till försiktighet med åtgärder som, med skattemedel, stimulerar ensamstående att skaffa sig barn.

En knepigare fråga är vad man bör göra med AP-fonderna, som på lång sikt egentligen inte behövs i ett fördelningssystem vare sig detta är aktuariskt eller icke-aktuariskt. Personligen ser jag gärna att AP-fonderna reduceras kraftigt, eller helt avskaffas, för att minska socialiseringsriskerna i Sverige. Den tekniskt enklaste metoden är helt enkelt att sänka ATP-avgiften, och använda inte bara fondavkastningen utan också AP-kapitalet till pensionsutbetalning under avvecklingen av det gamla systemet. Som ett alternativ kan man tänka sig att skifta ut AP-fondernas medel till de nya icke-statliga pensionsfonderna.

Om man inte vill att det totala sparandet i samhälls ekonomin skall minska under en övergångsperiod kan man naturligtvis försöka avlägsna återstående diskriminering av privat sparande och att återställa förlorade sparmål. Det kan ske dels genom att ta bort dagens dubbelbeskattning av sparande, dels genom att via institutionella reformer underlätta för de två viktigaste sparformerna för hushåll, nämligen bostadssparande och pensionssparande.

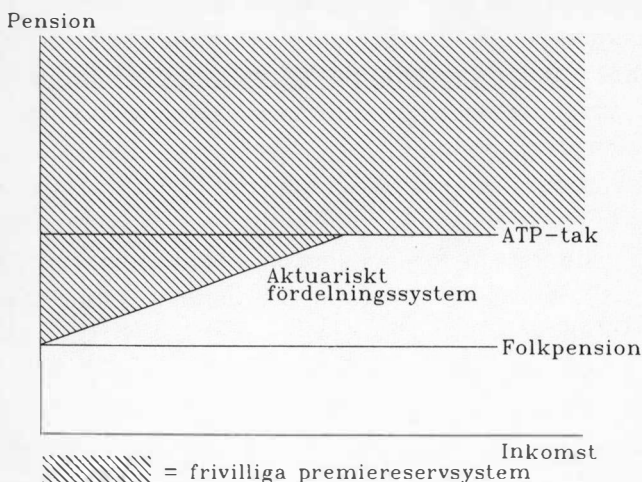
Bostadssparandet kan uppmuntras genom att kom-

munerna säljer ut hyreslägenheter till hyresgästerna; pensionssparandet kan stimuleras genom att lägga pensionsnivån i det obligatoriska systemet så pass lågt att det finns ett betydande "utrymme" för individuella och avtalsmässiga premiereservssystem ovanför de obligatoriska systemen.

Jag kommer alltså till slut till en "eklektisk kompromiss" i pensionsfrågan, med ett offentligt system i botten, bestående av folkpension och ett aktuariskt fördelningssystem. ATP-taket för pensionsförmåner skulle då behållas, och avgiften över taket tas bort. Ovanpå detta obligatorium skulle det växa fram individuella och avtalsmässiga icke-statliga premiereservssystem. Genom att lägga taket på obligatoriet ganska lågt skulle dessa premiereservssystem kunna få en betydande omfattning. Därmed skulle det uppkomma stora pensionsfonder utanför statsmaktens domäner – och förhoppningsvis utanför politikens direkta kontroll. AP-fonderna avvecklas i huvudsak – *antingen* genom att de används till att betala utgående pensioner, och att avgifterna under avvecklingstiden hålls motsvarande lägre, *eller* genom att fondmedlen används som en grundplåt för icke-statliga premiereservssystem.

Pensionssystemet skulle enligt denna modell bli en "trestegsraket", som schematiskt illustreras i figur 4, i form av ett samband mellan individens inkomst och pension. Systemet kan modifieras på olika sätt. Man kan exempelvis, i linje med Akerbys förslag (1992), införa inslag av premiereservsystem i ATP-systemet genom att låta en del av ATP-avgifterna fonderas i individuella premiereserver, som skulle förvaltas av icke-

Figur 4. Pensionssystemet som trestegsraket.



statliga institutioner som den enskilde pensionstagar själv väljer.

Vad är då orsaken till att jag inte förordar en övergång från dagens ATP-system till ett rent premiereservsystem, utan "mellanvåning" i form av ett aktuariskt fördelningssystem? Huvudskälet är att vissa generationer då skulle tvingas betala pensionsavgifter "två gånger". Även om man kan beklaga att vi inte fick ett icke-statligt premiereservsystem för flera decennier sedan, i stället för det ATP-system som byggdes upp, så är det inte självklart att vi nu helt skall ersätta ATP-systemet med ett premiereservsystem. Ett annat skäl mot att helt övergå från fördelningssystem till premiereservsystem är möjligen att pensionsfonderna då skulle bli så stora att politikerna kanske inte skulle

kunna "hålla fingrarna borta" från dem även om fonderna skulle ligga utanför den offentliga sektorn.

Genom pensionsreformer enligt dessa riktlinjer uppkommer också en viss riskutjämning för individen. Den obligatoriska delen av pensionerna skulle baseras på ekonomins tillväxttakt, medan andra delar, nämligen individuella pensionsförsäkringar och avtalsförsäkringar av premiereservtyp, skulle baseras på kapitalmarknadsräntan. Större inkomsttrygghet för pensionärerna än så kan man knappast åstadkomma i en osäker värld.

Appendix I. Effekter på sparande av pensionssystem i en enkel två-periodsmodell

Antag att inkomsten av förvärvsarbete är y_1 i period 1 och y_2 i period 2. Konsumtionen i de båda perioderna betecknas q_1 och q_2 , och räntan är r . Budgetrestriktionen för vederbörande är då

$$(1) \quad q_1 + q_2 / (1+r) - y_1 - y_2 / (1+r) = 0 \quad \text{eller}$$

$$(2) \quad q_2 = -(1+r) q_1 + (1+r) y_1 + y_2.$$

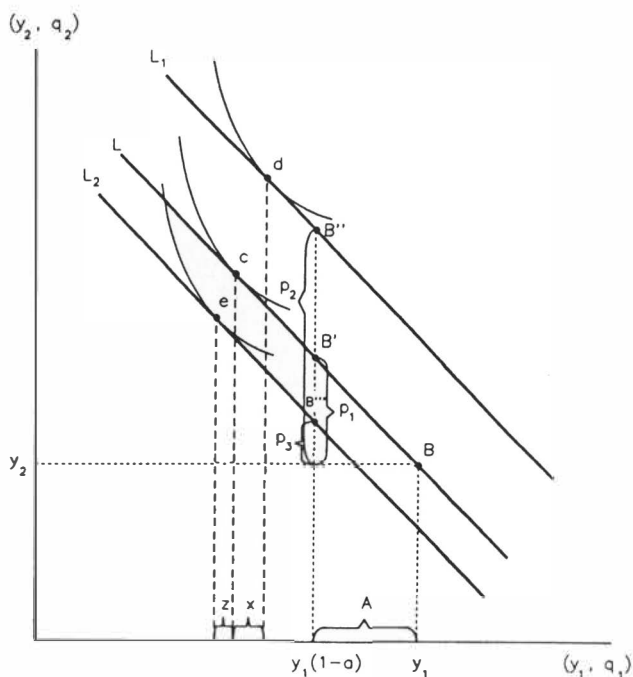
Antag nu att ett fördelningssystem införs, med avgiftsatsen (skattesatsen) a i period 1 och pensionen (transfereringen) P i period 2.

Om vi för enkelhets skull antar att arbetsutbudet är givet så att avgiftsbeloppet är $A = a \cdot y_1$ förändras budgetrestriktionen till

$$(3) \quad q_2 = -(1+r) q_1 + (1+r) (1-a) y_1 + (y_2 + P)$$

Figur 5 nedan illustrerar. Individens resurser i utgångsläget (dvs. innan avgifter och pension införs) anges av punkten B, med inkomsterna y_1 och y_2 , respektive, i de båda perioderna. Den ursprungliga budgetrestriktionen är L. Vid de angivna indifferenskurvorna väljer individen konsumtionspunkten c.

Figur 5.



Det är lämpligt att skilja på tre fall:

(1) *Aktuarisk pension* $P_1 = A(1+r)$

Resurspunkten ändras från B till B' . Det blir ingen effekt på privat konsumtion eftersom budgetrestriktionen är oförändrad. c väljs även nu som konsumtionspunkt. Privat sparande faller med A ($= a \cdot y_1$), och offentligt sparande ökar med A . Med andra ord, totalt sparande är oförändrat.

(2) *Överkompensation*: $P_2 > A(1+r)$

Resurspunkten ändras nu i stället från B till exempelvis B'', med den nya budgetlinjen L_1 . Den nya konsumtionspunkten blir d (om konsumtion är en "normal" vara i båda perioderna). Medan individens inkomst i period 1 faller med A, ökar vederbörandes konsumtion med x (på grund av ökad förväntad livsinkomst). Privat sparande faller med $(A + x)$, medan offentligt sparande ökar med A. Totalt sparande faller alltså med x.

(3) *Underkompensation*: $P_3 < A(1+r)$

Resurspunkten förändras i detta fall från B till B''', med den nya budgetlinjen L_2 . Som ett resultat faller konsumtionen i båda perioderna. Den nya konsumtionspunkten är e, och privat konsumtion minskar med z. Minskning i privat sparande blir nu $A - z$, medan offentligt sparande ökar med A. Totalt sparande ökar alltså med $A - (A + z) = z$.

När det existerar imperfektioner på kapitalmarknaden finns det emellertid hushåll som inte kan upprätthålla sin tidigare konsumtion i period 1 när en aktuarisk pensionsavgift införs. Antag att ett hushåll i utgångsläget valt en konsumtion någonstans mellan punkterna B och B' på budgetlinjen L. Om hushållet inte kan låna på marknaden tvingas man, sedan avgiften införts, att lägga sig i punkten B', enligt vilken hela inkomsten i period 1 konsumeras. Hushållet skulle alltså, trots att reformen är aktuarisk, tvingas minska sin konsumtion i period 1, vilket är ett annat sätt att säga att sparandet inte sjunker med hela skattebeloppet.

Det totala sparandet i samhällsekonomin ökar därmed.

Det bör observeras att denna analys antar inte endast konstant arbetstid utan också perfekt substitut mellan privata sparmedel och förväntad pension. Om sistnämnda antagande släpps skulle det totala sparandet öka vid aktuariskt pensionssystem, eftersom individen inte skulle vara beredd att minska sitt eget sparande med ett belopp som motsvarar hela den förväntade pensionen. Vid överkompensation skulle minskningen i privat sparande bli mindre än beloppet ($A + x$). För en formell analys av detta fall vore det nödvändigt att utvidga den enkla modell som diskuterats i detta appendix.

Appendix II. En klassifikation av pensionssystem

Analysen i Appendix I baserades på en distinktion mellan aktuariska, överkompenserande och underkompenserande pensionssystem. Andra begrepp som spelar stor roll i huvudtexten är distinktionerna mellan *dels* fonderade och icke-fonderande pensionssystem, *dels* förmånsbestämda och avgiftsbestämda system. Tillsammans ger dessa båda distinktioner fyra kategorier av pensionssystem. Inom ramen för en två-periodanalys kan dessa fyra fall preciseras enligt nedanstående tablå, där A anger avgift, P pension, r ränta på kapitalmarknaden, och g ekonomins tillväxttakt.⁷ Ett streck över P respektive A anger att vederbörande storhet är *fixerad*. Beteckningarna $\bar{A}$ och $\bar{P}$ anger alltså att avgift respektive pension är fixerad – dvs. ett avgiftsbaserat respektive ett förmånsbaserat pensionssystem. Exponenten "i" på en variabel anger att denna avser individ i. Subskripten "t" anger att variabeln i fråga hänför till period t.

Ett pensionssystem med fonder brukar också betecknas som ett premiereservsystem, som antingen kan vara individuellt eller kollektivt, beroende på om det

⁷ Tablåen har kommit till under en konversation med Mats Persson.

aktuariska förhållandet mellan avgifter och förmåner gäller varje individ separat eller endast kollektivet som helhet.

	Fix förmån	Fix avgift
Fond	1 Förmånsbaserat kollektivt premiereservsystem $\Sigma \bar{P}_t^i = (1+r)\Sigma A_{t-1}^i$	2 Individuellt (avgifts- baserat) premie- reservsystem $P_t^i = (1+r)\bar{A}_{t-1}^i$
Ej Fond	3 Förmånsbestämt fördelningssystem $\Sigma \bar{P}^i = \Sigma A^i$	4 Aktuariskt för- delningssystem $\Sigma P_t^i = \Sigma \bar{A}_t^i$ $P_t^i = (1+g)\bar{A}_t^i$

I ruta 1 är det fråga om ett "fonderat" system, där fond-avkastningen (r) bestämmer avgiftsnivån (A^i), sedan förmånsnivån ($\bar{P}^i$) fixerats. Det aktuariska sambandet mellan avgifter och pensioner antas i detta fall endast gälla för kollektivet som helhet. I ruta 2 fixeras däremot avgiften ($\bar{A}^i$), och pensionen för varje enskild in-

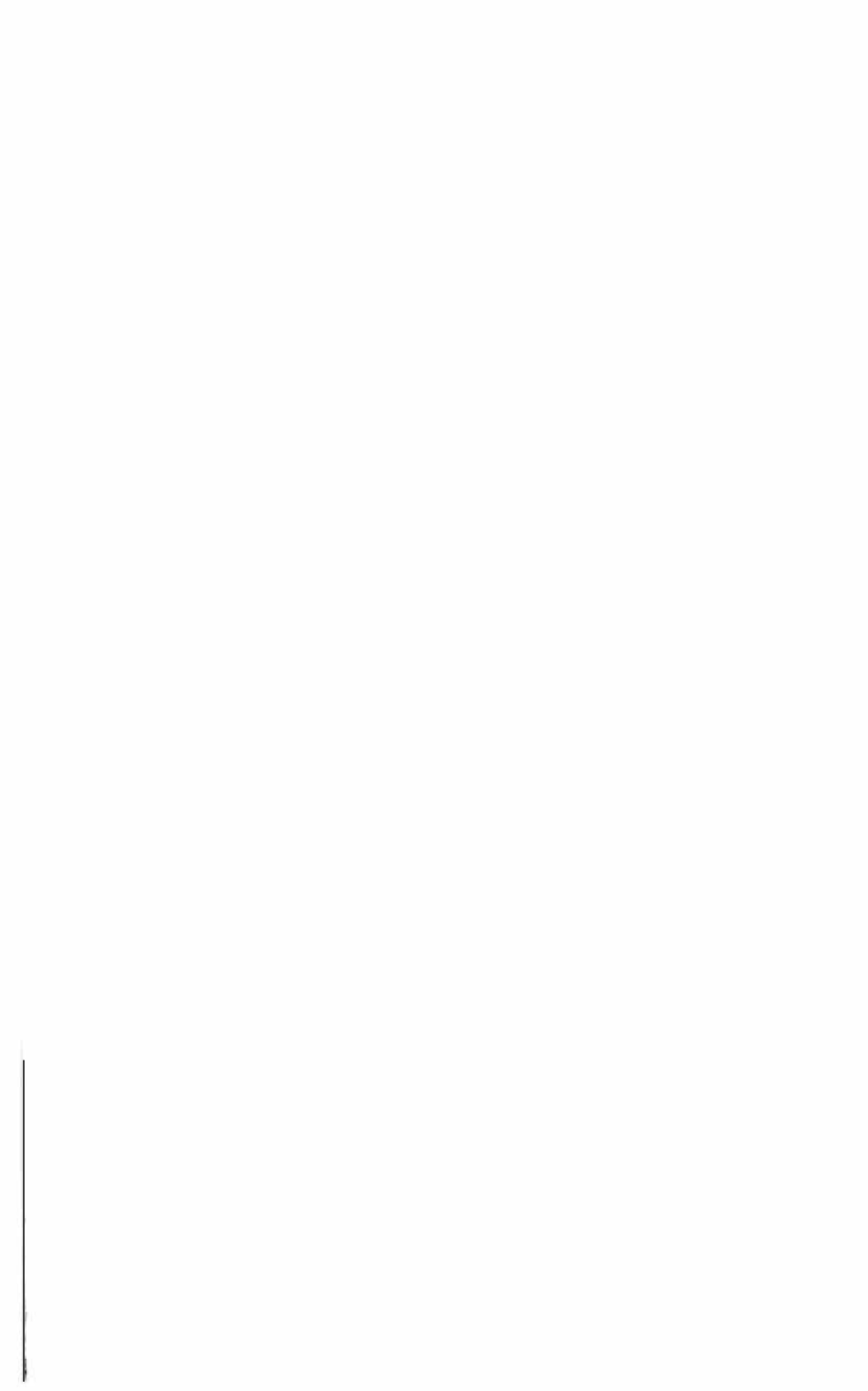
divid beror, aktuariskt, på kapitalavkastningen (r) i fonden. I ruta 3, som anger ett icke-aktuariskt fördelningssystem, finansieras en i förväg fixerad pensionsförmån ($\bar{P}^i$) med avgifter, som då måste ändras vid förändrad tillväxttakt och förändrade demografiska faktorer, för att totalbeloppet inbetalda avgifter i varje period skall vara lika med totalbeloppet av utbetalade pensioner. I ruta 4, slutligen, som är ett aktuariskt fördelningssystem, är avgiften fixerad ($\bar{A}^i$), medan den aktuariskt beräknade pensionen (P^i) kalkyleras på basis av en kalkylränta som bestäms av ekonomins tillväxttakt (g) i stället för marknadsräntan på kapital (r).

Det är administrativt omöjligt att hantera ett aktuariskt fördelningssystem med fix pension, eftersom då $\bar{A}^i$ skulle behöva förändras för varje enskild individ när dennes lön eller arbetstid ändras. Det är därför som jag utgår från att ett aktuariskt fördelningssystem måste ha en fix avgift ($\bar{A}^i$).

Litteratur

- Ackerby, S. (1992), *Pensionsfrågan*, Bilaga 12 till 1992 års Långtidsutredning.
- Bentzel, R. (1990), "Svensk ekonomisk tillväxt fram till år 2000", Stockholm SOU: 1990:78, *Allmän pension*, Expertrapporter.
- Bentzel, R. (1991), "Produktivitetsens utveckling inom svenskt näringsliv under 1970- och 1980-talen", i *Kapitalbildning, kapitalutnyttjande och produktivitet*, Expertrapport Nr 3 till Produktivitetsdelegationen, Stockholm.
- Berg, L. och G. Grip (1991), *Frivilligt försäkringssparande och hushållens sparande*, Stockholm, Folk-sam.
- Bergman, L. och Hansson, B. (1992), "Vad säger måtten på produktivitsutvecklingen?" i *Produktivitet och ekonomisk tillväxt*, Ekonomiska Rådets Årsbok 1991, Stockholm.
- Bröms, J. (1990), *Ur askan av ATP*, Stockholm SACO.
- Buchanan, J. (1968), "Social Insurance in a Growing Economy: A Proposal for Radical Reform", *National Tax Journal* XXI No 4.
- Feldstein, M. (1974), "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, Vol. 82.

- Kruse, A. (1988), *Pensionssystemets stabilitet*, SOU:1988:57, Stockholm.
- Kruse A. och Ståhlberg A-C. (1991), "Pensionsberedningens Betänkande (SOU 1990:76) Allmän pension", yttrande till Socialdepartementet den 24/10 1991 (stencil).
- Kruse, A. och Söderström, L. (1989), "Early Retirement in Sweden", i M. Schmitt (red.) *Redefining the Process of Retirement*, Berlin-Heidelberg.
- OECD (1987), "Retirement Pensions. Demographic Pressure and Economic Constraints", (stencil).
- Olsson, H. och Shubert, G. (1991), *Det framtida pensionssystemet – två alternativ*, Stockholm DS 1991:27.
- Persson, M. (1991), "Vad är det för fel på ATP-systemet?", *Ekonomisk Debatt* No 3.
- Skandia (1991), *ATP i nytt ljus*, Stockholm.
- SOU 1990:76, *Allmän Pension*. Huvudbetänkande av pensionsberedningen, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån, *National- och Finansräkenskaper*.
- Ståhlberg, A-C. (1988), "Pensionssparandets inverkan på hushållens sparande", Expertrapport, Spardelegationen.
- Ståhlberg, A-C. (1989), "Problem med ATP", *Ekonomisk Debatt* No 5.
- Walfridson, B. och Hjalmarsson, L. (1991), "Produktivtetsutvecklingen inom svensk tillverkningsindustri 1964–1989", i *Kapitalbildning, kapitalutnyttjande och produktivitet*, Expertrapport Nr 3 till Produktivtetsdelegationen, Stockholm.



Klarar vi pensionerna är den fråga som Assar Lindbeck ställer i den här klargörande och pedagogiska skriften om vårt pensionssystem. Vilka problem är det som hotar det svenska pensionssystemets stabilitet och dess förmåga att överleva? Lindbeck diskuterar hur mer eller mindre radikala reformer kan lösa dessa problem.

Boken är också en värdefull genomgång av pensionssparandets betydelse för ekonomisk tillväxt och produktivitet.

Assar Lindbeck är professor i internationell ekonomi vid Institutet för Internationell Ekonomi, Stockholms universitet.

ISBN 91-7150-466-4



9 789171 504661

SNS
FÖRLAG