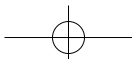
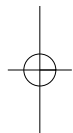
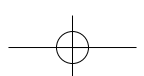
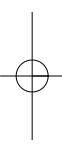
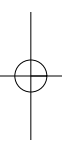


TIMBRO

[DEBATT]





PENSIONSREFORMEN

IDEOLOGI OCH POLITIK

Margit Gennser

© TIMBRO FÖRLAG OCH FÖRFATTAREN 2008

OMSLAG OCH TYPOGRAFI:

VERA SÖDERSTRÖM, VERA@VERAGRAFISKFORM.SE

SÄTTNING:

ORIGINALET ET AB

TRYCK:

BROMMATRYCK & BROLINS, STOCKHOLM 2008

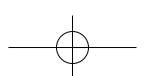
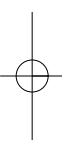
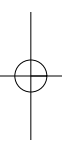
ISBN 978-91-7566-596-2

WWW.TIMBRO.SE

INFO@TIMBRO.SE

INNEHÅLL

1. IDÉER BAKOM PENSIONSREFORMEN OCH RÄTTSSTATEN	7
2. FRIARE MEDBORGARE OCH EN MINDRE STAT	33
3. ATP-STRIDEN – ONÖDIG, DYRBAR, SKADLIG	47
4. POLITISK HÅLLNINGSLÖSHET	63
5. SOCIALPOLITISKA PRINCIPER – GRUND- OCH INKOMSTTRYGGHET	71
6. SÅ FÅR BESLUT INTE FATTAS	81
7. FÖRBEREDELSETID	95
8. PENSIONSSYSTEMETS BRISTER – EN SAMMANFATTNING	111
9. PENSIONSARBETSGRUPPEN	117
10. DE FÖRSTA HELT AVGÖRANDE BESLUTEN	129
11. NÄSTA STEG I REFORMEN	153
12. EN INNOVATION – ETT AVGIFTSBASERAT INKOMSTPENSIONSSYSTEM	167
13. EN RÖRLIG PENSIONSÅLDER OCH ÖKAD FRIHET	185
14. ÄNNU BÄTTRE – STABILT OCH UTVECKLINGSBART	199
MITT TESTAMENTE	221
REFERENSER	225
BILAGA	233



1. IDÉER BAKOM PENSIONS- REFORMEN OCH RÄTTSSTATEN

*There is no limit to what you can accomplish if you
don't care who gets the credit.*

Ronald Reagan

Den här boken handlar om 1994 års pensionsreform och hur den blev möjlig. Det har visserligen redan skrivits en rad böcker om reformen, men det saknas fortfarande en som skildrar dess tillkomst utifrån ett borgerligt perspektiv.

Mot alla odds kom de fyra borgerliga partierna och socialdemokraterna överens om en radikal pensionsreform under den borgerliga regeringen 1991–1994. Många, inte minst historiker, samhälls- och statsvetare, undrade hur ett så radikalt beslut kunde mogna fram så snabbt.

Man måste komma ihåg att pensionerna utgjorde ett av 1980-talets stora politiska problem. Men framför allt blev de en svår politisk huvudvärk för socialdemokraterna när de återkom till makten 1982, svårare än för Fälldins avgående regering. Allmän tilläggspension, ATP, var socialdemokraternas stora välfärdsreform, även om den saknade stöd från halva svenska valmanskåren när den infördes 1959.

Under ATP-striden hade de borgerliga partierna varnat för ATP:s finansiella bräcklighet. Nu hade de ekonomiska problemen blivit realiteter och socialdemokratien började splittas. Finansministern krävde besparingar, medan Socialdepartementet sade nej och fick understöd av tunga politiker som

Gunnar Sträng. Den socialdemokratiska regeringen fann dock en kompromiss. Genom att förvandla änkepensionerna till omställningsbidrag fick Finansdepartementet sina besparingar men som en jämlikhetsreform och splittringen inom regeringen kunde döljas.

Ulf Adelsohn och moderaterna avvisade kategoriskt regeringens proposition 1983/84:73 ”Reformering av efterlevandepensioneringen m. m.” Förslaget om ”änkepensionerna” drogs tillbaka, eftersom propositionen inte skulle få majoritet i riksdagen. Palmeregeringens splittring skulle i stället desarmeras med hjälp av 1984 års pensionsberedning.¹ Det enda uttryckliga kravet på besparingar i direktiven gällde änkepensionerna. I övrigt framgick det klart att beredningen inte fick lägga fram några sparförslag i sitt slutbetänkande. Trots detta tog moderaterna plats i utredningen.

Att moderaterna ansåg det nödvändigt med besparingar i ATP var ingen hemlighet. Problemet var att få dem att acceptera en socialdemokratisk besparingsprofil.

Socialdemokraternas taktik gick ut på att framställa systemets finansiella kris till och med mer alarmerande än den var. På den vägen skulle moderaterna förmås att ändra sig och stödja avskaffandet av änkepensionerna. Skulle en sådan taktik hålla? Socialdemokraternas förslag stred ju mot moderaternas grundläggande värderingar i familjepolitiken och skulle dessutom ge upphov till besvärande retroaktiva effekter eftersom lagförslaget inte innehöll tillräckligt långtgående övergångsregler som skydd för redan intjänade pensioner. De

1. Genom beslut den 18 oktober 1984 bemyndigade regeringen Socialdepartementet att tillkalla en kommitté att göra en översyn av vissa frågor i den allmänna pensioneringen. Kommittén antog namnet Pensionsberedningen. Den avgav slutbetänkande i november (SOU 1990:76) samt ett antal tidigare delbetänkanden, bl a SOU 1987:55 Efterlevandepension.

rättsliga övertrampen var dessutom kvalificerade – dels stred de mot grunderna för rättsstaten, dels mot försäkringsrättens princip om oantastbarhet som enligt förarbetena till pensionslagstiftningen också skulle gälla ATP.

Regeringens andra proposition om efterlevandepensionerna presenterades för riksdagen 1987 och den fick viss betydelse för mitt framtida riksdagsarbete.² Varför?

Socialförsäkringsfrågorna hade jag försökt undvika som riksdagsledamot. Jag intalade mig att jag kunde lita på den moderata gruppledningens omdöme. Jag väcktes dock ur min låt-gå-attityd av Carl-Erik Schalin, försäkringsman med djupa kunskaper i skatterätt och socialförsäkringssystem. Jag hade arbetat tillsammans med honom på 1960-talet; han i rollen som kursförfattare och jag som kursredaktör vid Hermods, och ämnet var redan då socialförsäkringar. Vi träffades igen i början av 1980-talet. Han var en av mina socialdemokratiska motparter i Malmö personalnämnd.

Carl-Erik Schalin var kunnig, självständig och drog sig inte för att, om det behövdes, vara öppet kritisk mot det egna partiet. Här var vi lika. Det var kanske därför Schalin kontaktade mig om efterlevandepensionerna. Hans kunskap och tålmod att förklara varför förslaget var så upprörande, inte enbart med tanke på änkor utan på grund av en rad ännu allvarligare negativa effekter gällande försäkringsrätten och ATP, gav snabbt resultat. Redan vid moderaternas parti-stämman 1987 i Malmö fördömde jag den socialdemokratiska regeringens proposition om änkepensionerna.

Jag var politiskt naiv nog att tro, att jag skulle få med mig åtminstone en stor minoritet eller kanske till och med en majoritet på stämman, som skulle stödja mig och kräva att

2. Proposition 1987/88:171.

Ulf Adelsohns motstånd mot i stort sett samma förslag 1983 skulle fullföljas.

Två tunga kvinnliga moderata politiker, Ingegerd Troedsson och Görel Bohlin, försvarade med hetta den socialdemokratiska regeringens förslag. Jag blev skakad och det blev nog också många andra partimedlemmar, särskilt de som saknade rösträtt på stämman. Ombuden röstade lydigt som partiledningen önskade.

För att dämpa kritiken fattades dock ett beslut att ATP-systemets 15/30-regler inte fick ändras, vilket innebar att det räckte att arbeta 30 år för full pension och att pensionen skulle utgöra 60 procent av lönen under de 15 bästa åren. Det var ett dåligt genomtänkt förslag, om man ville minska kostnaderna för ATP.

Den 10 juni 1988 antogs det socialdemokratiska förslaget om efterlevandepensionerna med förkrossande majoritet i riksdagen.

Partistämman, debatten i riksdagsgruppen och själva riksdagsdebatten uppfattade jag som mycket illavarslande. Jag var klart medveten om ATP:s växande instabilitet och orsakerna till den. Ett från början felkonstruerat system hade försämrats ytterligare genom frikostiga förmånsförbättringar under de första 15 åren efter ATP-reformen. Demografiska påfrestningar som systemet inte kunde parera ökade problemen, liksom kombinationen av hög inflation och låg tillväxt.

Var ändå inte min kritik av moderaterna orättvis? Var det inte absolut nödvändigt att spara i ATP även om besparingsprofilen bröt mot grundläggande rättsprinciper? Kunde det inte ibland vara nödvändigt att till och med bortse från en så viktig princip som oantastbarhet i pensionssammanhang?

Ett självklart svar var att ATP behövde ändras men inte

hur som helst. Förändringarna borde ha byggt på generella metoder och inte enbart drabbat en enda grupp med kort varsel. Detta gällde särskilt förmåner som utgått enligt gammal hävd. Änkans skärv var det allra äldsta exemplet.

Det moderata beslutsfattandet 1987/1988 var således på många sätt betänkligt. Rättssamhället sattes i andra hand för att man skulle uppnå en absolut nödvändig besparing. Om viljan hade funnits stod andra sparalternativ till buds, och det var socialdemokraterna helt medvetna om. Det var därför de klädde förslaget i jämlikhetstermer. Att moderaterna i sin tur accepterade detta spel var förvånande. Partiets politik blev inkonsekvent och svajig.

Att fördöma brott mot grundläggande rättsliga principer i ett sammanhang, och acceptera samma typ av principbrott ett år senare håller inte. Socialdemokraternas förslag om engångsskatt på pensionsförsäkringar 1986 hade med rätta fördömts av moderaterna som konfiskation, medan den retroaktiva lagstiftningen gällande änkepensionerna accepterades. På så sätt bidrog partiet till att medborgarna tappade tron på fasta spelregler och att riksdagsdebatten om efterlevandepensionerna gav intryck av ideologisk och saklig förvirring.

Den moderate talesmannen i socialförsäkringsutskottet, Nils Carlshamre, byggde otroligt nog sitt anförande på klassiska leninistiska argument. Den politiska förvirringen kunde knappast bli större.

Det inkonsekventa beslutsfattandet i samband med efterlevandepensionerna var ingen engångsföreteelse. Allt fler av besluten i riksdagen var dåligt genomtänkta och kännetecknades av ideologisk förvirring och bristande ekonomisk realism. Var hade vår tidigare framgångsmodell tagit vägen? Kunde vi lära av gamla erfarenheter?

* * *

Sveriges oblodiga revolution 1809 blev inledningen till en fantastisk utveckling. På 150 år förvandlades vårt land från ett av världens fattigaste länder till ett av de rikaste.

Det var inte skogen, malmen, vattenkraften eller ens freden som utgjorde de främsta förklaringarna till detta. Orsakerna till framgångarna var nästan osynliga. Nya väl genomtänkta institutioner, en folkskola som spred läs- och skrivkunnet, en utvecklad civilrätt som bidrog till rättsstatens utveckling samtidigt som den i sin tur skapade allt bättre institutioner, hållbara fasta spelregler och i förlängningen ett växande välstånd. Det var dessa borgerliga dygder som gjorde slut på 1700-talets korruption och skapade arbetsdisciplin och framåtanda – och det svenska undret.

Johan Myhrman har i sin bok *Hur Sverige blev rikt* beskrivit vad utvecklingen mellan 1809 och 1950 betytt för vårt land.³ Nästa kapitel innehåller en historisk snabbrepetition som visar hur Sveriges framgångar hängde samman med framväxten av väl fungerande institutioner och ett borgerligt rättssamhälle.

* * *

På riksmötets näst sista dag 1988 undrade jag om dessa gamla borgerliga ideal skulle kunna få en renässans. Det var nödvändigt om våra ekonomiska svårigheter skulle kunna rättas till. Att spara i statsutgifterna och göra marginella justeringar i pensions- och andra välfärdssystem räckte inte. Det behövdes radikala institutionella reformer, inte minst när det gällde ATP-systemet. Kunde en rätt utformad pensionsreform också bidra till en förnyelse av rättsstaten och marknadsekonomin? Skulle till exempel ett långsiktigt stabilt pensionssystem kunna öka medvetandet om varför fasta spel-

3. Myhrman (1994).

regler var så viktiga och varför lagstyret – *the rule of law* – utgjorde grundvalen för ett välfärdssamhälle i vid bemärkelse?

Kanske skulle ett pensionssystem som var stabilt och inte störde marknaden också kunna ha en pedagogisk uppgift i form av *learning by doing*. En idé började mogna fram. Ett nytt pensionssystem skulle kunna påverka mycket mer än bara pensionerna. Det skulle vända på den svenska modellens strävan att lägga livet till rätta och i stället visa hur hushållen själva kunde bemästra sina ekonomiska problem.

Givetvis var den grundläggande uppgiften för ett pensionssystem att trygga våra inkomster, när vi lämnat arbetslivet. Med rätta drivkrafter borde det dock också kunna bidra med kunskaper om ekonomiska realiteter men utan pekpinnar. Statens ”nanny-roll” skulle krympa, medan ansvaret för den egna livsplaneringen skulle hamna där den hör hemma – hos individer och hushåll.

Idén om en radikal pensionsreform överlevde tack vare Danne Nordling på Skattebetalarna. Han var idégivare till *Skattebetalarnas framtidsprogram* för 1990-talet.⁴ Ett avsnitt i programmet skulle handla om hur en pensionsreform kunde se ut och han undrade om jag kunde åta mig uppdraget. Jag tackade med glädje ja till hans utmaning trots att Skattebetalarnas krav kunde uppfattas som näst intill omöjliga att uppnå.

Grundläggande för ett reformerat ATP var fasta spelregler, stabilitet och flexibilitet.

Fasta spelregler och stabilitet krävde i sin tur att det reformerade systemet borde fredas från nya krav på politisk styrning. Vid genomförandet av reformen var det viktigt att

4. Skattebetalarnas förening (1991).

undvika eller minimera retroaktiva effekter för redan intjänade pensionsrätter.

Av Pensionsberedningens betänkande framkom att pensionsavgifterna inte fick höjas med tanke på den alltmer ansträngda svenska ekonomin och näringslivets konkurrenskraft.⁵ Danne Nordling krävde mer än oförändrade avgifter – han krävde lägre avgifter.

Danne Nordlings sätt att både kräva lägre avgifter, lägre skatter och skatteklar öppnade för konstruktiva idéer. Det hette att ATP finansierades med avgifter, men så var det inte. I praktiken utgjordes avgifterna i huvudsak av skatter. En pensionsavgift på 15 procent innehöll en skatt på 12 procent, d v s skatteandelen var 80 procent.

Varför denna stora skatteandel?

Det hängde samman med den dåliga kopplingen mellan den erlagda avgiften och den framtida pensionen, som beräknades som 60 procent på de 15 bästa inkomststären efter sammanlagt 30 år. Konstruktionen ledde till att en del försäkringstagare fick högre, eller mycket högre, pensioner än vad deras avgifter skulle ha berättigat till, andra fick betydligt lägre.

I traditionella liv- och pensionsförsäkringar utlovades aldrig en fast årlig pension. I stället fastställde liv- och försäkringsbolaget tillsammans med kunden storleken på en fast årlig avgift samt önskad pensionsålder. Den samlade avgiften plus avkastningen skulle över åren ge den önskade årliga pensionen.

Det fanns således två lösningar när det gällde pensionskontrakt. Det ena byggde på ett löfte om en viss pension efter 30–40 år, så kallad förmånsbaserad pension. Det andra

5. SOU 1990:76.

på en fastställd årlig avgift som tillsammans med avkastningen skulle utgöra basen för den framtida pensionen, alltså avgiftsbaserad pension.

Skattebetalarnas pensionsförslag innebar en övergång från ett förmånsbaserat till ett avgiftsbaserat system. Förändringen innebar att skadliga skattekilar försvann och att skattestrycket sänktes. En avgift i ordets korrekta bemärkelse är nämligen ingen skatt.

Skillnaden mellan förmåns- och avgiftsbaserade system kom aldrig upp till ytan under 1950-talets ATP-strid. De stora tvistefrågorna gällde för det första offentliga eller privata system, för det andra obligatoriska eller frivilliga, avtalsbaserade system, för det tredje kollektiva eller individuella system och för det fjärde ett rent grundpensionssystem eller ett inkomstrelaterat system. Slutligen utgjorde ATP:s fördelningssystem en stor tvistefråga. Motståndarna till ATP ville i stället ha ett fonderat system. Stora långsiktiga beslut skapar ofta betydande återgångströghet. Att avskaffa "obligatoriet" efter 30 år hade återupplivat gamla konflikter utan motsvarande vinster i form av rättstrygghet, frihet och stabilitet. Att förvandla ett fördelningssystem till ett fonderat system var också problematiskt.

Att det nya pensionssystemet fortfarande är obligatoriskt har beskrivits som en borgerlig kapitulation. Det är det inte. Att det blev så hängde samman med att en rad gamla beslut inte kunde göras ogjorda. Däremot kunde obligatoriets nackdelar successivt mildras. Ett avgiftsbaserat, försäkringsmässigt, individuellt delvis fonderat system gav en skyddad äganderätt och hade betydande likheter med ett frivilligt pensionssystem även om tvånget att göra avsättningar fanns. Genom de fonderade pensionsavsättningarna kunde pensionsspararna långsiktigt räkna med en högre avkastning på

pensionsmedlen än i fördelningssystemet. Detta skulle på sikt kunna leda till minskat tvång i det obligatoriska pensionssystemet och ökad handlingsfrihet för den enskilde. Behovet av annat pensionssparande kunde till exempel minska, tryggheten för tillräckliga pensionsinkomster kunde öka, pensionsavgifterna kunde på sikt reduceras. Ett obligatoriskt kollektivt förmånsbaserat pensionssystem enligt fördelningsmodell balanserades i nedgångstider av ökade avgifter och därför också mer av tvång.

Fördelningsmetoden hade en gång valts för att den tillät ett snabbt införande av allmänna pensioner. Det behövdes inget föregående sparande och det uppfattades ge positiva sociala effekter. Detta innebar att den första generationen inte behövde betala och rent teoretiskt att den sista generationen fick betala dubbelt, fick sitta med Svarte Petter. Om pensionssystemet höll under mycket lång tid kom dock effekterna även för generationer långt fram i tiden att bli ganska marginella.

I praktiken såg fördelningssystemets problem något annorlunda ut. Det avgiftsflöde som pensionsavgifterna skapade användes direkt för de äldres försörjning. Metoden höll under förutsättning att pensionsnivåerna var måttliga så att man kunde klara en krympande lönebas under nedgångstider och vid stora demografiska variationer. Politisk väljar-maximering och en ofullständig redovisning av systemets fordringar och skulder bidrog till alltför generösa pensionslöften med finansiell instabilitet som följd.

Att ett premiereservsystem ger bättre avkastning på längre sikt är i dag allmänt accepterat. Därför var det önskvärt att den fonderade delen inte var alltför begränsad. I Skattebetalarnas förslag utgick jag från att cirka 1/3 av avgifterna skulle kunna gå till premiereserven. I det reformerade systemet blev

resultatet knappt 15 procentenheter av avgiften.

* * *

Nu från Skattebetalarnas skiss till en radikal pensionsreform och till 1991 års valrörelse och moderaternas och de andra partiernas bristande besked om ATP:s framtid.

Kanske såg jag alltför ensidigt på pensionsproblemet efter att ha sysslat fyra år med frågan. Jag bedömde den nödvändiga förändringen av ATP-systemet som en av de viktigare frågorna för väljarna och tyckte att det var ett svek när Pensionsberedningens betänkande begravdes i en omfattande remissrunda, så att partiledare och valarbetare inte skulle bli störda av väljarnas frågor om pensionerna. Dessutom tyckte jag att moderaterna hade trumf på hand. Skissen på hur vi skulle kunna ta oss ur de 30 år gamla pensionsmisstagen fanns i Skattebetalarnas rapport, och i min dator.

Moderaternas gruppledare Lars Tobisson hade uppskattat min skiss och tillsatte 1991 en liten moderat arbetsgrupp som skulle vidareutveckla den före valet. Men även om Lars Tobisson var positiv var Carl Bildt ointresserad och avvísande. Mina försök att via Lars Tobisson sälja in idén om en positiv pensionsreform var totalt utsiktslösa. Det kan ha funnits en annan orsak än sakfrågan, en makt- och personpolitisk.

Före valet hade Carl Bildt och Bengt Westerberg kommit överens om att folkpartiet skulle ta över Finans- och Socialdepartementen vid en eventuell valseger. Det var därför förklarligt att Carl Bildt inte ville befatta sig med pensionsfrågan. Av helt andra orsaker ville inte heller Ingvar Carlsson göra det. Socialdemokraterna var medvetna om att något måste göras, men var inte klara över hur en bra lösning skulle kunna se ut.

Inget av partierna brydde sig om att skaffa sig stöd för en pensionsreform hos väljarna.

Valet 1991 var en borgerlig besvikelse, eftersom de borgerliga riksdagsmandaten inte räckte till en majoritetsregering. Det nya partiet ny demokrati blev vågmästare och Carl Bildt blev statsminister för en borgerlig minoritetsregering,

Redan i regeringsdeklarationen nämndes tillsättandet av en utredning som skulle lösa pensionsfrågan inom ett år. Bo Könberg utsågs till ny socialförsäkringsminister och det var hans uppgift att skriva direktiven till utredningen. Enligt dessa skulle ett förslag vara klart redan i mars 1992!

Det har sagts att direktiven tillhör de kortaste i svensk utredningshistoria. En sak kom i alla fall tydligt fram. Det var Bo Könbergs ambition att skapa en kompromiss över blockgränsen. Direktiven var skrivna så att de skulle tillfredsställa socialdemokraterna, medan de moderata hjärtefrågorna inte berördes alls eller endast i förbigående i utredningsuppdraget. Att detta också var avsikten har Bo Könberg senare avslöjat i intervjuer.⁶

Könberg hade dessutom ambitionen att styra moderaternas val av ledamot i det som döptes till Pensionsarbetsgruppen. När han fick höra att jag skulle ingå, bearbetade han Lars Tobisson intensivt – för att slippa mig. Det har han framhållit i olika intervjuer.⁷ Mitt syndaregister bestod av så kallade nyliberala idéer och min låga sociala ställning i den moderata hierarkin. Lars Tobisson kunde givetvis inte ta på sig ytterligare uppdrag och dessutom visste han att jag var den som behärskade pensionsfrågan bäst i partiet. Könberg erkände senare att jag nog hade betytt något för pensionsfrågan – fast han (och Anna Hedborg som sagt något liknande)⁸

6. Lundberg (2003a), sid 170.

7. Ibid, sid 174 samt not 67, sid 339–340.

8. Ibid, sid 178, samt Palme, red (2001), sid 32.

förstod aldrig varför. De visste inte att jag var mycket noggrant förberedd.

Nåväl, jag blev ledamot i Pensionsarbetsgruppen och fick tillfälle att arbeta för mina idéer. Visst var jag medveten om att gruppen saknade ett demokratiskt klartecken, men att genomföra en radikal ATP-reform var viktigt inte minst för framtidens pensionärer. Att utsättas för finansens årliga ad hoc-besparingar i ATP skulle vara destruktivt och de flesta av oss skulle förr eller senare hamna på pensionärsbänken.

När jag gick in som ledamot i Pensionsarbetsgruppen hade jag därför två glasklara mål: Jag skulle aldrig enbart nöja mig med ändringar av 15/30-reglerna och pensionsavgifterna skulle bli avgifter i deras rätta – i grundlagens – betydelse, inte vara förklädda skatter. Det betydde att pensionssystemet skulle bli avgiftsbestämt. Frågan är om min optimism inte var lika magnifik som Simplicissimus skapare, tecknaren och humoristen Th Th Heine, författaren till boken *Jag väntar på under*.⁹ Men hur skulle ett sådant åstadkommas?

Genom tur och tillfälligheter men också med inslag av noggranna förberedelser. Tillsammans gav det så snabbt resultat att det satte myror i huvudet på historikern och pensionsforskaren Urban Lundberg, vilket han avslöjade i Svensk tidskrift.

* * *

Bakgrunden till Lundbergs inlägg i Svensk tidskrift var att Carl Bildt och Bengt Westerberg hade publicerat en artikel i Dagens Nyheter på 10-årsdagen av den borgerliga regeringens tillträde.¹⁰ Artikeln handlade om vad borgerligheten

9. Heine var världsberömd Simplicissimustecknare och hans debutroman, *Jag väntar på under*, ökade hans berömmelse som stor och träffsäker humorist.

10. Bildt & Westerberg (2001).

åstadkommit under sin regeringstid.

Lundberg kritiserade Bildt–Westerbergs facit från regeringstiden på följande sätt:

Det är förvånansvärt att de ägnar så litet uppmärksamhet åt den viktigaste händelsen under deras regeringsperiod, för att inte säga under hela 1990-talet, nämligen 1994 års pensionsreform. Inom politiken finns knappast någonting beständigare än ett pensionssystem. Om Bildt och Westerbergs syfte var att skriva "framtidens historia" ... kan man inte hitta en lämpligare utgångspunkt än pensionsreformen. Trots detta omnämns den bara helt kort. De konstaterar visserligen att "regeringsskiftet var avgörande för att en reform skulle komma till stånd" ... som läsare får man intrycket att pensionsreformen var en händelse som mera råkade inträffa under deras tid vid makten.

Pensionsreformen hade delvis funnit nåd inför Lundbergs ögon. Så tolkade jag hans omdöme om reformen "som en originell och jämförelsevis radikal lösning på ATP-systemets finansieringsproblem". Men han var konfunderad över att reformen hade kunnat komma fram så snabbt. Förklaringen till detta tillskrev han framför allt vissa nyare socialförsäkringsmodeller och socialdemokratiskt tänkande i sin doktorsavhandling.¹¹

Detta manade Danne Nordling att skriva en recension i *Sunt Förnuft*.¹² Han rättade till Lundbergs historieskriv-

11. Lundbergs *Juvelen i kronan* (2003a) utgick från historiska institutionen vid Stockholms universitet.

12. Nordling (2003).

ning och gav sin förklaring till att reformen gick så fort. Så här skrev Nordling:

Lundberg använder ett antal vetenskapliga modeller i sin avhandling för att förklara utvecklingsarbetet, dvs socialdemokraternas tänkande och hur detta bidrog till det snabba och innovativa reformarbetet. Men orsakerna till att arbetet gick så snabbt var både enklare och mera självklara.

Lundberg har förbisett den viktigaste anledningen till att arbetet i Pensionsarbetsgruppen gick så fort. Förklaringen är enkel. Pensionsförslaget var en utvecklad kopia av Skattebetalarnas modell från april 1991. En historiker som haft förmånen att intervjua personer som var med, borde ha uppmärksammat detta. Dessutom hade en ledande socialdemokrat, Björn Rosengren, redogjort för det hela i ett utspel i GT en månad före riksdagsbeslutet 1994. Rosengren påtalade att Skattebetalarna bara kan bocka av sin lista, där det ena kravet efter det andra uppfyllts, aktuariskt system¹³, premiereserv, rörlig

13. I Skattebetalarnas rapport använde jag "försäkringsmässig", alternativt "aktuariskt", som beteckning på ett system där pensionerna var beroende av de samlade avgifterna och förräntningen samt pensionsåldern och återstående livslängd. Frågor gällande förändringar i genomsnittlig livslängd utvecklade jag dock inte. I Pensionsarbetsgruppen använde jag begreppet "försäkringsmässig", men Anna Hedborg (också hon ledamot i Pensionsarbetsgruppen) krävde att termen skulle vara "livsinkomstprincipen". Jag förstod inte vitsen med detta och dessutom täckte inte termerna varandra. Att "privata försäkringar" hade viss negativ klang hos både socialdemokrater och centerpartister på grund av äldre branschsynder, det visste jag. Jag accepterade därför ordet "livsinkomstprincip" som en mindre symbolisk eftergift. Efteråt har jag förstått att begreppet livsinkomstprincipen kom från den Åkessonska utredningen. Hans förslag var förmånsbaserat, men full pensionsrätt

pensionsålder etc. Även den 20-åriga övergångstiden fanns med i Skattebetalarnas förslag. Rosengren förmodade att det var den moderata ledamoten i Pensionsarbetsgruppen som var involverad. ”Sanningen var att vi hade engagerat henne för att utforma vårt förslag.”

* * *

Fanns de viktigaste punkterna med från Skattebetalarnas förslag? Ja, men med vissa ”plumpar”.

- **Skattekilarna i pensionsavgifterna undanröjdes – men inte helt.** ATP ersattes med ett avgiftsbaserat system. Alla avgifter skulle ge pensionsrätt, inte endast de 15 bästa åren under 30 års intjänandetid. Skattekilarna minskade således. Pensionsarbetsgruppen bröt dock direkt mot sin grundläggande princip, att varje avgift skulle ge pensionsrätt.

Det var gamla synder som gjorde sig gällande. 1980 ändrade riksdagen ATP:s avgiftsuttag. Alla förvärvsinkomster, oberoende av om de gav ATP eller inte, skulle beläggas med pensionsavgift. Detta innebar att alla förvärvsinkomster över taket, d v s 7,5 prisbasbelopp, fick betala en extra skatt.

De socialdemokratiska ledamöterna i Pensionsarbetsgruppen, Ingela Thalén och Anna Hedborg, ansåg inte att en slopad avgift över pensionstaket var förenlig med socialdemokratisk fördelningspolitik. En kompromiss blev nöd-

skulle tjänas in under hela arbetslivet, d v s under 48 år. Att det var ett förmånsbaserat system framgår av att pensionen byggde på pensionspoäng och en fastställd kompensationsnivå på 50 procent. I ett avgiftsbaserat system finns ingen fastställd kompensationsnivå. Pensionen är en funktion av sparande, avkastning och förväntad, återstående livslängd. Livsinkomstprincipen är egentligen en term som inte hör hemma i ett avgiftsfinansierat system.

vändig. Betalningsansvaret för pensionsavgifterna skulle delas lika mellan individen och arbetsgivaren upp till 7,5 basbelopp. På lönedelar över taket skulle arbetsgivaren betala en avgift/skatt. Logiken krävde att denna skatt skulle föras till statsbudgeten. Kompromissen innebar en reell – men otillräcklig – skattesänkning.

- **Kunskaperna om pensionssystemet och dess effekter ökade, men ökade de tillräckligt mycket?**
- **Slutligen blev sambandet mellan avgifter, tillväxt, sparande och demografisk utveckling tydliga i det nya systemet.**

Redan Friedrich Hayek konstaterade i boken *Vägen till träl-dom*¹⁴ att ett statligt, obligatoriskt pensionssystem inte behövde vara oförenligt med marknadsekonomiska principer.¹⁵

Ett avgiftsbestämt pensionssystem kan utvecklas av egen kraft. Adam Smiths ”osynliga hand” kan fungera i ett obligatoriskt, avgiftsbestämt delvis fonderat pensionssystem. Att därför reflexmässigt fördöma offentliga pensionssystem som oförenliga med frihet och marknadsekonomi, kräver mer av nyanser.

KAN MAN LITA PÅ PENSIONSSYSTEMEN?

Alla pensionssystem utgör långsiktiga åtaganden. I många fall omfattar pensionskontraktet cirka 60 år.

Staten, arbetsgivare men också försäkringsbolag eller andra organisationer som svarar för pensionssparande och pensioner, har iklätt sig en svår uppgift.

Formella pensionssystem har nu existerat i åtminstone 150

14. Hayek (1944), sid 90.

15. Egentligen ”social insurance”.

år. Hur har de klarat sina uppgifter? Med tanke på den långa investeringshorisonten och alla de osäkerhetsfaktorer som påverkar pensionssparandet fram till sista pensionsutbetalningen har de i stort sett fungerat förvånansvärt bra. Men visst finns det exempel på pensionskatastrofer. Krig samt inflations- respektive deflationskriser har visat att pensionstryggheten kan var en chimär. 1920-talets superinflation i Tyskland raderade ut pensionssparandet för många generationer. Rekonstruktionen av den västtyska ekonomin efter 1948 tog däremot speciella hänsyn till de äldre, pensionärerna. Under 1930-talets depression i USA bröt både företagsvisa och fackföreningsadministrerade pensionssystem samman. Detta gällde både fonderade och icke-fonderade system. Social Security inrättades som ersättning för de havererade systemen.

Även under senare år har en rad företagsvisa pensionsåtaganden i USA utsatts för besvärande kriser, bland annat inom flyg- och bilindustrin. Problemen har lösts med omförhandlingar av pensionsvillkoren mellan arbetsgivare och fackliga organisationer, och i viss utsträckning har också statliga organ tvingast ta över ansvaret för pensionsutbetalningarna.

Den slutsats som kan dras är att det ofta är politiska och ekonomiska misstag som utlöser de verkligt allvarliga problemen i pensionssystemen. Inget pensionssystem kan vara helt oberört av djupa ekonomiska och politiska kriser, även om pensionssystemets utformning kan förvärra sårbarheten.

FÖRSÄKRINGAR OCH SOCIALFÖRSÄKRINGAR

Socialförsäkringar har under lång tid uppfattats som en fristående sektor inom ekonomin.

Socialförsäkringarna byggde på ett system av fonder, som

skulle skydda speciella intressen. Fonderna finansierades med premier, avgifter, som de försäkrade eller deras arbetsgivare betalade och när ett försäkringsfall aktualiserades stod fonderna för ersättningarna enligt försäkringsvillkoren.

Fondernas avkastning på fondmedlen minskade behovet av premier och/eller användes för att höja försäkringsersättningarna.

Socialförsäkringarna skulle bygga på försäkringsmässighet, ett begrepp som de övertagit från försäkringsbranschen. Försäkringsmässigheten innebar att det skulle finnas ett fast samband mellan avgifter och försäkringsersättningar. Den sociala dimensionen skulle komma till synes i avsaknaden av vinstsyfte och att medlemskapet i försäkringen var obligatoriskt.

Med de här kraven på försäkringsmässighet som också skulle gälla i socialförsäkringarna ligger det nära till hands att ifrågasätta om ATP var en socialförsäkring. Det fasta sambandet mellan avgifter och försäkringsersättningar saknades i hög grad. Det fanns också starka politiska krafter som ville förvandla ATP till ett socialt bidragssystem. 1994 års pensionsreform gick i motsatt riktning – det nya pensionssystemet är försäkringsmässigt.

REDOVISNING AV SOCIALFÖRSÄKRINGARNA

Redovisningen inom socialförsäkringssektorn byggde ursprungligen på en fondredovisning, dvs premierna, eventuella statsbidrag samt avkastningen på fondmedel redovisade som fondens inkomster. Försäkringsersättningar, administrationskostnader med mera, utgjorde fondens utgifter.

Socialförsäkringssystemen arbetade inte under konkurrens, vilket ofta ledde till att de försäkrades intressen fick stå tillbaka för fondstyrelserna eller de politiska huvudmännens.

Efter andra världskriget försvagades socialförsäkringssystemen successivt på grund av ett allt svagare samband mellan avgifter och ersättningar. ATP utgjorde ett sådant exempel.

1989 tillsatte den dåvarande socialdemokratiska regeringen Budgetpropositionsutredningen. Betänkandet publicerades 1990.¹⁶

Utredningen skulle bland annat föreslå nya redovisningsregler för socialförsäkringssystemen. Sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen hade redan förlorat mycket av sin försäkringsmässighet. Budgetutredningen föreslog att man skulle fortsätta på den vägen bland annat genom att avskaffa ett antal fonder. I nästa steg skulle öronmärkningen av socialavgifterna slopas. När samtliga fonder och de specialdestinerade avgifterna avskaffats, skulle socialförsäkringarna finansieras med allmänna medel, skatter. Detta innebar en genomgripande förändring.

När sjukförsäkringen och ATP blev angelägenheter för det allmänna motiverades detta med att statens engagemang gav en bättre planering av livscykeln. Dock poängterades följande:

De regelsystem som byggde på fonder och öronmärkta avgifter skulle tillgodose den enskildes krav på säkerhet och oantastbarhet.

Den successiva uppluckringen av regelsystemet visade tydligt hur sårbart skyddet var för den enskilde.

Jag var ledamot i Budgetpropositionsutredningen och var mycket betänksam inför utredningens resonemang och förslag. Jag motsatte mig avskaffandet av fonder och ställde mig negativ till målet att göra den statliga budgetredovisningen

16. SOU 1990:83.

strömlinjeformad och enhetlig. I en reservation framhöll jag följande:

Utredningen har över huvud taget inte diskuterat om en fragmenterad budget, där varje utgiftskategori finansieras med öronmärkta skatter/lavgifter, kan vara överlägsen en sammanhållen budget. Redan för 100 år sedan tog Knut Wicksell upp den här debatten. Hans förhoppning var att man genom tillämpningen av denna princip skulle kunna lägga grunden till en modell med beskattning efter intresseprincipen. På område efter område skulle den skatt/lavgift väljas som bäst avspeglar den berörda befolkningens betalningsvilja för respektive statsutgift. En sådan ordning kräver en fragmentiserad budget och budgetbeslut som sker under stor enighet. Jag delar i mycket Wicksells sympatier gällande intresseprincipen och stora delar av socialförsäkringsområdet vore ett utomordentligt område för dess tillämpning.¹⁷

Mina erfarenheter från Budgetpropositionsutredningen påverkade mitt arbete i Pensionsarbetsgruppen. Ett reformerat pensionssystem måste bygga på mycket klara redovisningsprinciper och försäkringsmässighet. Detta tillhörde också de två viktigare komponenterna i ett avgiftsbaserat pensionssystem.

Fonderna var en viktig del av socialförsäkrings- och pensionssystemens skydd för den enskildes rättigheter. Detta hade ofta lett till två slutsatser, att ett tryggt pensionssystem måste vara fonderat och att ett icke-fonderat system inte kunde förvandlas till ett fonderat utan dubbelbetalningar.

17. Ibid.

Redovisningen i socialförsäkringarna byggde i stor utsträckning på ett slags kassaredovisning. Utgifter och inkomster stod i centrum för intresset, medan begreppsparen fordringar och skulder samt kostnader och intäkter var av mindre intresse. Det var därför inte förvånande att de ansvariga, men också pensionsanalytiker, ofta bortsåg från att de statliga fördelningssystemen hade en i lag klart definierad tillgång i form av fordringar i framtida pensionsavgifter. Fördelningssystemet behövde inte alltid vara en klart underlägsen lösning, även om systemet har vissa nackdelar som berörs i bokens två sista kapitel.

En ny syn på redovisningen av våra offentliga pensionsystem blev en viktig faktor för en hållbar pensionsreform. Här kom vissa speciella omständigheter att ha en viss betydelse. Pensionsproblem hade under de senaste 30 åren framför allt varit av intresse för forskare med nationalekonomisk och socialvetenskaplig bakgrund. Med den bakgrunden blev inriktningen på jordnära redovisnings- och informationsfrågor mer begränsad.

Peter J Ferrara som jag träffade vid Cato i USA 1990 var disputerad jurist och skatteteoretiker. Med den bakgrunden såg han nya vägar på hur Social Security skulle förändras, bland annat med hjälp av sparande i aktier och aktiefonder. Som jurist var han också starkt medveten om att en förändring av Social Security måste ske utan alltför besvärande retroaktiva effekter, vilket bland annat krävde att fördelningssystemet skulle kunna förvandlas till ett fonderat system. Myten att fördelningssystemet inte hade några tillgångar kunde han med sin bakgrund lätt avslöja. Tillgångar fanns i fordringar på framtida pensionsavgifter och de var säkrade genom lag. Problemet var att fordringarna och skulderna inte redovisades tydligt i Social Security (samma gällde ATP).

Lösningen på redovisningsproblemet var enkel men grundläggande. Social Security (och ATP) skulle använda en av de äldsta redovisningsmetoderna – den dubbla (italienska) bokföringen. Jag förstod Ferraras resonemang direkt, vilket kanske hängde samman med min egen bakgrund – bland annat som företagsekonom, läromedelsförfattare i redovisning samt kritiker av kommunernas bristfälliga ekonomiska analyser och redovisning. Ole Settergren som utformade det nya svenska pensionssystemets redovisning hade en gedigen teoretiskt och praktisk bakgrund, inte minst från försäkringsbranschen. Det var inte förvånande att både Peter J Ferrara och Ole Settergren tidigt såg bristerna i fördelningssystemets redovisning och oberoende av varandra kopplade lösningen till de grundläggande principerna i den dubbla bokföringen. Problemen de ville lösa var dock olika.

Ferrara ville visa att ett fördelningssystem kunde förvandlas till ett fonderat system.

Ole Settergren var inriktad på att förbättra fördelningssystemets funktionssätt och informationen om pensionssystemets och pensionernas finansiella utveckling. Båda insatserna var viktiga.

Ole Settergren hade dock den stora förmånen att hans idéer snabbt accepterades och han fick frihet att utforma ett redovisningssystem för det svenska reformerade pensionssystemet.

Ferrara hindrades däremot i sitt arbete av USA:s utrikespolitiska problem efter 9/11, men också av stridande fraktioner och tankesmedjor inom USA:s pensionsetablissemang.

Möjligheten att genomföra en pensionsreform borde, rent finansiellt, ha varit större i USA än i Sverige. Likartade idéer om hur en reform skulle kunna genomföras fanns. Var låg skillnaden? Den hängde samman med ambitionsnivån. För

min och moderaternas del var det självklart att en reform av ATP måste bygga på kompromisser. Obligatoriet fick finnas kvar, skatten över taket fick till nöds accepteras. Premiereserven fick till att börja med ha en begränsad storlek.

Ferrara uppfattade också vissa kompromisser som nödvändiga. Skillnaden var att Ferraras chef på Cato och sponsorer från näringslivet samt olika tankesmedjor inte kunde acceptera några som helst eftergifter. Resultatet blev stora motsättningar inte bara mellan dem som ville reformera Social Security och de som värnade om Roosevelts Social Security, utan också mellan dem som ville gå olika långt och snabbt när det gällde att reformera.¹⁸

Den större kompromissviljan i Sverige gav en reform med den typ av brister som kompromisser brukar ge upphov till. I USA väntar man fortfarande på sin reform och har väntat snart 30 år.

Det var kanske klokt att vi i Sverige lutade oss mot de 150 år gamla lärdomar och erfarenheter som lyfte oss från fattigdom till välfärd och som i grunden byggde på den folkliga

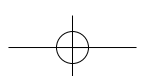
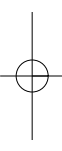
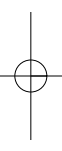
18. För något mer än 25 år sedan studerade Peter J Ferrara juridik vid Harvard Law School i USA. Han byggde sin examensuppsats på en, enligt honom själv, "helt tokig idé". Han föreslog att Social Security skulle förvandlas till privata pensionskonton. Edward H Crane läste av en händelse Ferraras uppsats och blev intresserad. Crane hade just startat Cato Institute, som skulle verka för en begränsad offentlig sektor. För Crane var Ferraras idé inte alls tokig. Den var uppfordrande. Den kunde användas för att utmana Washingtons mest beundrade socialförsäkringsprogram. Med Crane bakom ryggen hamnade Ferrara efter en tid i den politiska hetluften. Crane engagerade Ferrara och bad honom utveckla sin avhandling, och resultatet blev Catos första påkostade bok, *Social Security - the inherent contradiction*. Under Ronald Reagans presidenttid ökade intresset för de nya pensionsidéerna, och Milton Friedman och Martin S Feldstein började allt oftare ifrågasätta Social Security. Allt fler "tankesmedjor" började arbeta för ett privatiserat pensionssystem. Först på 1990-talet tycktes dock det stora

insikten ”bättre med en mager kompromiss än en fet process”.

Trots decennier av motgångar hoppas fortfarande Ferrara att han ska bli delaktig i en pensionsreform. Kanske går det. Han kan ju till och med hänvisa till att det ”socialistiska Sverige” har genomfört en reform, som har en hel del gemensamt med de idéer han själv och hans lärare Martin Feldstein arbetat för.

genombrottet för Ferraras idé vara nära. Individuella pensionskonton blev allt populärare bland organisationer som Heritage och till och med Brookings, samt på finansmarknaderna. President Bill Clinton studerade förslagen i 18 månader men övergav en eventuell reform på grund av akuta politiska bekymmer (*impeachment*). George W Bush var tidigt positiv till idén, men den hamnade på sparlåga efter 11 september 2001, och sedan började spänningar och stridigheter mellan före-språkarna för en reform av Social Security och privata pensionskonton. Kort sagt, en Social Security-reform hade stupat på oförmågan till kompromisser, inte minst därför att alltför många kreativa, originella, begåvade och särpräglade personligheter inte ville ge upp sina egna käpphästar. Kanske var det en fördel att vi i den svenska Pensionsarbetsgruppen bestod av mindre kända aktörer med mycket försiktigare svansföring. Prestigen var mindre dyrbar och att acceptera andras syn på en fråga var därför lättare.

Birnbaum (2005) ger i en artikel i *Washington Post* en skildring av varför det ännu inte har blivit någon reform av Social Security i USA.



2. FRIARE MEDBORGARE OCH EN MINDRE STAT

*Political views about historical events ever have been
and always must be closely connected.*

F A Hayek

Förändringarna i folkpensionssystemet och ATP-reformen på 1950-talet byggde på ytterst optimistiska finansiella beräkningar. Det krävdes ingen djupare analys för att inse att en sämre ekonomisk utveckling än förväntat, skulle öka riskerna för urholkade statsfinanser och ett allt bräckligare pensionssystem. Ett minimikrav efter ATP-reformen borde ha varit ett 10–15 års reformstopp.

Verkligheten såg annorlunda ut. De nya pensionsavgifterna blev inledningsvis ”sysslösa” eftersom pensionsutbetalningarna var anspråkslösa. Politikerna ville inte försitta chansen att förbättra för pensionärerna. Pengar fanns, och inget parti ville riskera valförluster genom att ställa sig utanför den frikostiga, framväxande enigheten.

1960- och 1970-talens politiska aktivism på pensionsområdet skapade inte enbart finansiella problem. Nya förmåner krävde fler och mer komplicerade regler både inom socialförsäkrings- och skattelagstiftningen. Den växande byråkratin och de alltmer svårförståeliga och dyrbara regelsystemen bidrog till att försämra näringslivsklimatet.

Debattörer och politiker med avvikande uppfattning hade på 1970-talet börjat antyda att välfärdsstaten var förknippad

med ekonomiska, effektivitets- och samhällsmoraliska problem. Sådan kritik fördömdes dock hårt. Att kritisera den sedan 1936 så hyllade svenska välfärdsmodellen uppfattades som att svära i kyrkan. Det dröjde därför länge innan välfärdsstatens brister kunde diskuteras och erkännas öppet. Det samma gällde sambanden mellan hushållens frihet, ägande, nyföretagandet samt hur hushållens och näringslivets drivkrafter påverkades av statlig toppstyrning. Den keynesianska makroekonomin hade en så fast förankring i vårt land att Friedrich Hayeks, Milton Friedmans och James Buchanans tankegångar hade svårt att konkurrera om svenska opinionsbildares uppmärksamhet. Ännu längre dröjde det innan Douglass C North och Robert Paul Thomas teorier om de positiva sambanden mellan väl fungerande institutioner och lagar samt en dynamisk samhällsutveckling började accepteras mera allmänt.¹⁹ Det senare är särskilt förvånande ur svenskt perspektiv.

Boken *Hur Sverige blev rikt* bekräftade just Norths och Thomas teorier. Vår ekonomiska historiesyn hade emellertid förenklats, förgrovats och blivit alltmer ensidig under efterkrigstiden. Förändringen inleddes 1936 med journalisten Marquis W Childs bok *Sweden – the middle way*.²⁰ Childs såg Sverige som en lycklig välfärdsbringande syntes av kapitalism och kommunism. Tyvärr tillät inte den korta tid han vistades i vårt land några djupare studier av vår industriella och ekonomiska historia. Trots detta övertogs hans slutsatser ganska okritiskt av den politiska eliten – i första hand av socialdemokraterna men med fördröjning till och med av högerns

19. North & Thomas [1973].

20. Childs [1936].

påläggskalvar Anders Arfwedson, Anders Björck och Hans Sandebring.²¹ Under slutet av 1960-talet framställdes välfärdsstaten från vänster till höger som idealmodellen, en uppfattning som spred sig ännu mer onyanserat till våra läroböcker.²² Jag biträdde docent Kurt Samuelsson i granskningen av samhällskunskapsböcker för gymnasiet 1975. Den historiska ensidigheten var betydande och trots att det gått drygt 25 år sedan dess kan det fortfarande vara motiverat att ge en mer nyanserad bild av hur Sveriges tillväxt och ekonomiska framgångar grundlades än den som generationer av skolelever är uppfostrade med.

Det svenska framgångsreceptet var samförstånd samt fasta, stabila institutioner, lagstyre (*rule of law*) och en utveckling med förankring i tidigare erfarenheter. Samma utgångspunkter borde också ha styr ATP-reformen samt andra stora politiska och samhällsekonomiska förändringar.

FRÅN ORÖRLIGHET OCH KOLLEKTIVISM TILL STEGVIS FÖRNYELSE

Sveriges ekonomi hade kännetecknats av orörlighet från medeltiden fram till 1700-talet. 80 procent av befolkningen levde direkt av jordbruk och ytterligare 10 procent var indirekt beroende av denna näring.

På 1740-talet började emellertid det ekonomiska och politiska klimatet ändra sig. Bakgrunden var många år av goda

21. Se Arfwedson, Björck & Sandebring (1969) där de ställer sig kritiska till den liberala samhällsordningen, marknadsekonomins grottekvarn, men också högerns värn av äganderätt och förmögenheter.

22. Samuelsson, Seveborg & Wästberg (1975).

skördar och en överfull sysselsättning. Landsbygdsbefolkningen blev rastlös och adeln och storbönderna fruktade en permanent arbetskraftsbrist. Vetenskapsakademien föreslog en ny agrar politik dels med skattefrihet för småbrukare på skattejordar samt erkännande av deras äganderätt, dels genom sammanläggningar av de splittrade brukningsenheterna. Skattefriheten skapade utvecklingskraft.

Den svenska jordbruksmarkens extrema uppdelning i små tegar bottnade i rättvisekrav. Alla i byn skulle ha lika stor del av bördiga såväl som magra jordar, men det fanns en baksida. Jorden måste brukas kollektivt, vilket permanentade gamla arbetsformer och hindrade effektiviseringar. Detta var bakgrunden till storskiftet 1749–1762, som följdes av enskiftet 1803 och laga skiftet 1827.

För bönderna innebar det nya en social, kulturell och ekonomisk revolution när de tusenåriga byalagen avskaffades och byarna sprängdes.

De kulturella påfrestningarna uppvägdes dock av att den nya indelningen av marken gav bönderna möjlighet att bruka jorden efter eget huvud. Skiftesreformerna stärkte böndernas reella äganderätt till sin mark. Detta fick stora positiva konsekvenser.

Rationella brukningsmetoder hindrades inte längre av byalagens konservatism och experimenterande med nya grödor fick allt större omfattning. Jordbrukets produktivitet ökade avsevärt och gav upphov till en växande export av spannmål och nyodlingar. Detta krävde i sin tur investeringar och en lokal kreditmarknad. Sparbanker växte upp som svampar ur jorden med uppgift att sköta ut- och inlåning från/till jordbrukssektorn.²³

23. Myhrman (1994), sid 91.

Sverige var ett kapitalfattigt land med ett primitivt bank- och finansväsende. Detta utgjorde dock inget större hinder för jordbrukets expansion och inte heller under järn- och skogsnäringarnas inledande utbyggnad. Finansieringen skedde i huvudsak med sparade vinstmedel. Den ökade handeln krävde betydande satsningar på vägar, kanaler och senare också järnvägar, och då blev bristen på investeringskapital en allvarlig flaskhals. En bidragande orsak var avsaknaden av en utvecklad obligationsmarknad, som hängde samman med statsskuldspolitiken under 1800-talets första hälft. Den kreditpolitiska dogmen var att staten skulle vara skuldfri, och det blev den, när kronprins Karl Johan 1815 sålde Guadeloupe. Skuldfriheten gjorde att det inte fanns något utbud av svenska statsobligationer, vilket fördröjde utvecklingen av en fungerande kapitalmarknad många decennier. Först på 1860-talet fanns det en svensk kapitalmarknad som kunde ta upp stora utlandslån för utbyggnaden av infrastrukturen. Etableringen av de nya kapitalmarknadsinstitutionerna, affärsbanker och riksgälden, underlättades av Sveriges ställning som exportör av spannmål samt järn- och skogsprodukter. Den växande utlandsupplåningen gynnades också av det svenska bank- och finansväsendets goda anseende och Riksgäldens effektiva statliga upplåning. 1914 hade Sverige en statsskuld på cirka 613 miljoner kronor till 99 procent placerad i utlandslån. Att vara satt i skuld har också sina fördelar.

EN VINNANDE STRATEGI – FÖRNYELSE OCH TRÖGHET

1800-talets stora grundläggande institutionella förändringar gällde i hög grad äganderätten, men också styrelseskicket och författningen.

Formellt hade Sverige alltid haft en fri jordägande bondeklass. Reellt hade marksplittringen underminerat det enskilda ägandets fördelar. Hur jorden skulle nyttjas bestämdes kollektivt av byalagen, inte av ägarna direkt. När denna reella inskränkning försvann kunde äganderättens drivkrafter få fritt spelrum.

Skiftesreformerna utgjorde motsvarigheten till våra dagars avregleringar. Besluten, och de som berördes av dem, kom närmare varandra. Motsvarande förändring skedde på makroplanet när det kungliga enväldet avskaffades och maktindelning mellan kung, olika grupper av medborgare och riksdag blev mer balanserad.

De nu nämnda förändringarna skedde fredligt trots att det fanns många motstående intressen som hade kunnat skapa hårda, öppna konflikter. I stället fanns det en gemensam strävan att undvika stora motsättningar och äventyrligheter.

Det kungliga enväldet försvann 1809 i en oblodig statskupp och den nya regeringsformen var ”ett verk av riksdagens mera moderata element”.²⁴ Trots att radikalare förespråkare redan då ville ersätta ståndsriksdagen med en tvåkammarriksdag hade den nya författningen så många positiva drag – maktindelning, mekanismer för kontroll av både regering och riksdag etc – att oppositionen lät sig nöjas med status quo vad gällde ståndsriksdagen. Först 1866 antog riksdagen Louis De Geers proposition om tvåkammarriksdagen. Även den här gången blev priset eftergifter till de konservativa krafterna, adeln och landsbygdsintressena, som fick stark överrepresentation i den nya riksdagen.

I likhet med 1809 års författning var 1866 års representationsreform konservativ samtidigt som det var en första

24. Carlsson & Rosén (1970), sid 244.

anpassning till ekonomiska och sociala förändringar, som måste komma.

Trögheten i de konstitutionella förändringarna minskade riskerna för hätska motsättningar. Det blev också ofta konservativa regeringar som stod bakom de alltmer nödvändiga reformerna. Arvid Lindmans högerminister lade till exempel fram lagförslaget om allmän (manlig) rösträtt. Lagändringen skadade visserligen konservativa intressen men genom en höjd rösträttsålder samt övergång till proportionella val begränsades de för högerpartiet mest negativa konsekvenserna.

Vid 1918 års urtima riksdag skulle endast en fråga behandlas, nämligen ämbetsmännens löner. 1918 års revolutionära klimat ledde emellertid till att rösträttsfrågan togs upp utanför dagordningen och utan högerns medverkan. Partiet ställdes inför ett fait accompli men accepterade ändå den utökade rösträtten med hänsyn till revolutionerna i Tyskland och Ryssland. Det traditionella samförståndet i grundlagsfrågor hade dock försvagats, vilket skapade bitterhet bland konservativa väljare och växande politiska motsättningar under 1920-talet.²⁵

DET LIBERALA ÅRHUNDRADET GAV TILLVÄXT, MEN SEDAN...?

1800-talet kan förenklat uttryckas som samförståndets århundrade och det århundrade som gav Sverige en liberal ekonomi. Finansministern Johan August Gripenstedt hade

25. Ibid, sid 443.

med kraft förvandlat Sverige till ett frihandelsland.²⁶ Spannmålstullarna avskaffades och Sverige anslöts till traktater med ”mest gynnad nations klausul”.²⁷ Näringsfriheten hade dessutom lagfästs samtidigt som en rad konkurrenshämmande lagar avskaffats.

Den frihetliga liberala politiken fick starkt fäste i Sverige. Trots protektionistiska strömningar i Tyskland motstod Sverige djupare protektionistiska återfall, även om en rad tullar på jordbruksprodukter infördes 1888.

När socialdemokraterna började vinna parlamentariskt inflytande blev synen på tullpolitiken inkonsekvent. Socialdemokraterna ogillade jordbrukstullar men hyste sympati för industritullar. Tullfrågan blev dessutom inte längre en fråga om tullar eller inte. I stället stod tullarnas art och höjd i förgrunden. Frihandlarna hade förlorat makten över problemformuleringen. Tullfrihet hade blivit ett orealistiskt mål, sedan både socialdemokraterna och de konservativa uppfattade tullar som en oundgänglig inkomstkälla för staten.

Tullfrågan och 1918 års rösträttsreform gav tydliga fingerisningar om att den framtida ekonomiska politiken skulle bli mindre liberal och att den politiska polariseringen skulle öka. Den socialpolitiska frågan pekade åt samma håll.

TIDIGA SOCIALPOLITISKA SKILJELINJER

1857 höll finansminister Gripenstedt två långa anföranden i riksdagen som kom att kallas blomstermålningarna. Gripen-

26. Finansminister 1856–1866 (och tf finansminister 1851).

27. Anslutet land fick automatiskt tullsänkningar som andra länder hade godkänt.

stedt använde inte överord när han berömde de svenska framstegen. Befolkningen hade ökat med drygt en miljon, nästan en fördubbling på 50 år samtidigt som Sverige blivit en spannmålsexportör av rang. På 1860-talet kom de första bakslagen. Missväxten slog hårt och emigrationen till USA tog fart. 1870-talet innebar en andhämtningspaus, men sedan kom en ny jordbrukskris som inte berodde på missväxt utan på ny konkurrens från Ryssland och USA. Samtidigt minskade efterfrågan på havre – den stora svenska exportprodukten. Hästarna hade fått konkurrens av nya transportmedel. De sämre tiderna för jordbruksexporten ledde till krav på skyddstullar. Samtidigt växte intresset för socialpolitiken, när fattigdomen återigen ökade.

Riksdagen tillsatte en arbetarförsäkringskommitté för att ta itu med de nya problemen. Kommitténs arbete fick dock ett magert resultat – endast två nya lagar, skydd mot arbetsfara (1889) och lag om frivilliga sjukkassor med statsstöd 1891. Bidragen till sjukkassorna var först begränsade men höjdes kraftigt 1910 på initiativ av Arvid Lindman och 1913 kom de första folkpensionerna.

Det fanns tidigt motsättningar mellan en statlig socialpolitik och frivilliga sociala försäkringslösningar. Frivilliglinjen kompletterade marknadsekonomin på ett bra sätt, medan ett mer omfattande statligt system skapade motsättningar.

Det var således inte förvånande att den obligatoriska folkpensionen först fick majoritet i riksdagen 1913. Precis som när det gällde tullpolitiken var det rädslan för att de fackliga rörelserna skulle utvecklas i revolutionär riktning som fällde avgörandet.

Den socialdemokratiska idépolitiken, men även den konservativa, påverkades starkt av tyskt tänkande. Socialister och konservativa kom därför att förespråka statliga försäkrings-

lösningar trots att de underliggande värderingarna – paternalism respektive jämlikhet – stod långt ifrån varandra.

POLITIK OCH SOCIALPOLITIK FRAM TILL 1960-TALET

Socialdemokraterna blev under 1900-talets första decennier riksdagens största parti. Socialiseringar och en skärpt fördelningspolitik var dock inga röstvinnande frågor. Medelklassen satte sig till motvärn och försvarade det liberala samhället.

1929 års börskriser samt Kreugerkraschen förändrade däremot den politiska miljön på ett djupgående sätt.

1931 lämnade Storbritannien och Sverige guldmyntfoten, vilket i efterhand visade sig vara ett verkningsfullt medel för att övervinna den ekonomiska krisen på 1930-talet. Redan efter några år hade Sverige återhämtat sig snabbare än Norge och Finland, som höll fast vid guldmyntfoten.²⁸ Socialdemokraterna tog dock hem äran av förbättringarna genom sitt krisprogram, vars idéer hämtats från New Deal, Keynes och Stockholmsskolans aktiva finanspolitik.²⁹ Att den ekonomiska förbättringen i hög grad hängde samman med valutapolitiken förbisågs. Myten om socialdemokraterna som garant för en sund ekonomisk politik och låg arbetslöshet grundlades med hjälp av en bristfällig analys. Arthur Montgomerys undersökningar 1937 om hur Sverige övervann 1930-talets depression kom för sent och saknade den aktiva finanspolitikens propagandistiska slagkraft. Socialdemokraternas

28. Montgomery (1938).

29. "New Deal"-presidenten Franklin D Roosevelts krisprogram 1933–1938. Stockholmsskolan var benämningen på en grupp svenska nationalekonomer på 1920- och 1930-talen.

överlägsenhet när det gällde att bestämma den ekonomisk-politiska dagordningen, grundlades således tyst och omärkligt redan på 1930-talet.

Dragkampen mellan liberalt ekonomiskt tänkande och en mer centraliserad styrning var dock fortfarande oavgjord under 1950-talet.

1948 förlorade socialdemokraterna återigen mandat i ett riksdagsval på grund av sitt fördelningspolitiska program. Endast två stora socialpolitiska frågor hölls fortfarande levande: sjukförsäkringen och pensionerna.

Socialdemokraterna höll fast vid en liberal handelspolitik samt en i huvudsak företagsvänlig politik. Jordbruket och bostadssektorn var dock starkt reglerade, vilket ledde till höjda skatter och växande offentliga utgifter.

1952 ingick socialdemokraterna och centern en regeringskoalition. Blandningen av en liberal handelspolitik och tunga regleringar på jordbruks- och byggnadssektorn, lågräntepolitik som successivt ersattes av en selektiv penning- och kreditpolitik skapade en gemensam politisk bas. Att både socialdemokraterna och centern hade starka knytningar till LO och konsumentkooperationen respektive jordbrukskooperationen innebar att det svenska liberala arvet fick lämna plats för alltmer av förhandlingsekonomi och korporativism, vilket inte kom i konflikt med de två partiernas ideologi. Den aktiva finanspolitiken blev vidare en naturlig del av den ekonomiska politiken.

De penningpolitiska medlen blev allt fler och alltmer detaljerade. Ekonomin började tyngas av en uppsjö av regleringar i form av investeringsskatter, investeringsfonder, allt tyngre inkomstskatter, försämrade av- och nedskrivningsregler, allt dyrare arbetsmarknadsåtgärder, växande utgifter för regionalpolitik samt snabba regeländringar på kreditmarkna-

den. De ekonomiska spelreglerna blev alltmer oklara, inte minst gällde detta beskattningen, socialförsäkringarna och skyddet för äganderätten.

Vare sig regering eller opposition tycktes medvetna om att de institutionella förändringarna undergrävde det tidigare svenska framgångsreceptet. Kanske berodde det på att vidden av institutionella förändringar i regel observeras först med fördröjning, vare sig de var positiva eller negativa.

SJUKFÖRSÄKRINGEN OCH PENSIONERNA

Den starka skiljelinjen mellan marknadsekonomins osynliga hand och teknokratins (socialismens) aktiva finans- och penningpolitik hade sin motsvarighet när det gällde liberal och socialdemokratisk socialpolitik.

Den liberala byggde på hjälp till självhjälp. Socialpolitiken i socialistisk tappning utgjorde däremot en spegelbild av ekonomins planhushållning. En extrem variant av social toppstyrning förespråkades till exempel av paret Myrdal. Redan 1934 var deras mål att skapa en socialpolitik som begränsade hushållens frihet högst avsevärt:

- I framtiden är det inte samhälleligt likgiltigt vad folk gör med sina pengar, vilken bostadsstandard de har, vilken mat och vilka kläder de köper och framför allt i vilken utsträckning barnens konsumtion tas om hand, var några av de tankegångar som paret Myrdal tog upp i boken *Kris i befolkningsfrågan*.³⁰

Dessa tankegångar påverkade 1950-talets två stora socialför-

30. Myrdal (1934).

säkringsreformer – sjukförsäkringen och ATP i dess slutversion – som gick i för den tiden utpräglad kollektivistisk riktning.

Sverige hade under lång tid haft en välordnad, frivillig sjukförsäkring. 1955 förstatligades den och gjordes obligatorisk. Reformen genomfördes inte utan strid. Det mest anmärkningsvärda var att striden delvis skedde inom det socialdemokratiska partiet. Gustav Möller motsatte sig en inkomstgraderad sjukförsäkring. För honom gällde grundtrygghetsmodellen. Tage Erlander ville däremot av partipolitiska skäl skapa en försäkring som skulle uppfattas som ekonomiskt fördelaktig även av medelklassen och ge nya socialdemokratiska röster. Gustav Möller fick lämna sin riksdagsplats.

Införandet av ATP föregicks av politiska motsättningar som dittills hade varit främmande för Sverige. Den socialdemokratiska partiledningens motiv bakom ATP-striden var kampen om väljarna. Partiet behövde en politisk fråga som skapade en tydlig skiljelinje mot oppositionen. Samförstånds-politik hade blivit omodernt.

STARKA VÄRDERINGAR, EN FÖRUTSÄTTNING FÖR HÅLLBARA KOMPROMISSER

Att finna gemensamma lösningar på svåra politiska problem betyder inte att djupliggande värderingar och intressen måste överges. Detta förstod 1809 års svenska grundlagsfäder. De kunde snabbt arbeta fram en liberalt inspirerad författning som byggde på maktindelning mellan kung och riksdag. Men längre kom de inte. Ståndsriksdagen fick leva kvar till 1866, då Sverige fick en tvåkammarriksdag. Men inte heller denna reform blev så radikal som inflytelserika krafter önskat.

Priset för tvåkammarriksdagen blev ett valsystem som gynnade landsbygdens folk på städernas bekostnad. Reglerna för rösträtten kunde dock inte i längden vara oförändrade. Det insåg Arvid Lindman, och som statsminister för en högerregering föreslog han ändringar som gick mot det egna partiets intresse. På grund av högerens egna initiativ kunde partiet delvis skydda sin valstrategiska position genom en kompletterande reform som innebar en övergång från majoritetsval till proportionella val.

De socialpolitiska reformerna från mitten av 1800-talet och fram till sjukförsäkrings- och ATP-reformerna byggde på gemensamma värdegrunder. Så långt möjligt skulle individen och familjen kunna, och få, ta ansvar över sitt eget liv. Riksbanken som *lender of last resort* hade sin motsvarighet i socialpolitikens *hjälp till självhjälp*.

3. ATP-STRIDEN – ONÖDIG, DYRBAR, SKADLIG

Politik är konsten att leta efter bråk, hitta det, ställa fel diagnos och sen oriktigt tillämpa inkorrekta bote-medel.

Groucho Marx

Stora politiska frågor löstes i samförstånd, långsamt och metodiskt, vilket var betydelsefullt för Sveriges utveckling till välfärdsland. Kompromissvilja var en viktig del av den ursprungliga svenska modellen. Varför övergavs då detta framgångsrecept på 1950-talet för att ersättas med politisk konfrontation i form av en hård och bitter strid om ATP?

TJÄNSTEPENSIONERNA³¹ INGEN NY FRÅGA

Alla offentligt anställda i stat och kommun hade redan tjänstepensioner. Inom det privata näringslivet hade också tjänstemännens pensioner byggts ut samtidigt som oantastbarhets-

31. Den ursprungliga termen var tjänstepension och begreppet användes i ATP-utredningarna. När sedan ATP blev lagfäst byttes termen "tjänstepension" ut mot "allmän pension" eller "tilläggs pension". Tjänstepension uppfattas numera som liktydigt med avtalspension. I en historisk beskrivning kan det vara svårt att strikt hålla isär de olika termerna, som ibland kommer att användas som synonymer.

principen blivit alltmer accepterad.³² Det problem som fanns kvar i början av 1950-talet gällde LO-gruppernas pensioner inom enskild tjänst.

I samband med saltsjöpadsöverläggningarna föreslog arbetsgivarna att parterna skulle inleda förhandlingar om arbetarpensioner. Andra världskriget satte emellertid temporärt stopp för pensionssamtalen, som 1944 återupptogs på arbetsgivarnas initiativ. SAF presenterade förslag på olika lösningar men LO var inte intresserad utan krävde lagstiftning. Det ideologiska klimatet hade förändrats både genom den kommunistinspirerade metallstrejken 1945 och socialdemokraternas efterkrigsprogram om en ny (socialistisk) skördetid.

Arbetsgivarna återkom dock 1954 med ett nytt förslag till pensionsavtal. De reella motsättningarna gällde framför allt pensionssystemets administration, d v s om systemet skulle administreras av staten eller en enskild organisation. Denna fråga hade inte varit omöjlig att lösa kompromissvägen om viljan funnits, men LO var inte särskilt förhandlingsvillig.

SAF:s förslag fick däremot ett välvilligt mottagande även i socialdemokratiska tidningar. Alla var dock inte lika översvallande som Arbetarbladet i Gävle som konstaterade³³:

- Det skulle bli ett ståtligt monument, om arbetarpensioneringen kunde lösas genom ett saltsjöpadsavtal.

Tjänstepensionsfrågan hade på 1930-talet i riksdagen enbart aktualiserats av borgerliga politiker vars motionskrav gällde två frågor, nämligen att göra det lättare att inrätta tjänstepensionssystem och att lagstiftningsvägen ge intjänade pensions-

32. Oantastbarhetsprincipen innebar bland annat att pensionen följde med arbetstagaren vid byte av arbetsgivare [se vidare not 36].

33. Molin (1965).

rätter ett starkt äganderättsligt skydd. Socialdemokraterna var vid denna tid ointresserade av dessa frågor.

Den första socialdemokratiska motionen om tjänstepensioner kom 1944. Den gällde en utredning om obligatorisk tjänstepension. Folkpartiledaren Bertil Ohlin var 1946 först med att väcka en motion om frivillig tjänstepensionsförsäkring för anställda i enskild tjänst. Den stora nyheten var att försäkringen skulle bygga på ett fördelningssystem i stället för ett premiereservsystem. De nu nämnda motionerna utmynnade i utredningskrav och pensionsutredningen (Åkesonska utredningen) tillsattes 1947, vars eniga förslag presenterades 1950.³⁴

Hur långt sträckte sig då enigheten? Utredningen saknade reservationer men innehöll ett tungt särskilt yttrande av Ernst Ahlberg, ombudsman i Arbetsledareförbundet och SAF. I yttrandet skrev de att de var eniga om utredningens grundläggande principer. De ställde sig också bakom en lagfäst allmän pensionsförsäkring, bekostad av arbetsgivarna och försäkringstagarna gemensamt. Däremot kunde de inte acceptera utredningens förslag om fondförvaltning, fondens storlek, arbetsgivarebidragets utformning samt inskränkningar i rätten att stå utanför försäkringen.

Remisskritiken mot pensionsutredningen blev amper. Tunga instanser som Pensions- och Socialstyrelsen avstyrkte förslaget i sin helhet. Riksförbundet Landsbygdens Folk (RLF), föregångare till Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) samt Kooperativa Förbundet (KF) framhöll att förslaget inte var tillräckligt motiverat och pekade på alternativet med en utvidgad folkpension.

34. SOU 1950:33.

Pensionsfrågan kunde således ha lösts redan 1954 genom en höjd folkpension och ett kollektivavtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer om arbetarnas tjänstepensioner. LO-grupperna skulle då ha fått sin pensionsfråga ordnad på samma sätt som tidigare tjänstemännen och de offentliganställda. Ännu ett alternativ hade varit frivilliga tjänstepensioner i statlig regi.³⁵

Det eniga folkpensionsförslaget (1950) innehöll köpkraftsskydd genom automatisk indexering. Folkpensionerna var således värdesäkrade sedan 1950. Värdesäkring var inte enbart ett socialdemokratiskt krav, såsom det framställdes senare.

Det fanns alltså ett betydande kompromissutrymme i pensionsfrågan, men LO och socialdemokraterna önskade ingen kompromiss. De ville inte göra avkall på ett obligatoriskt, enhetligt statligt system.

POLITISERINGENS EKONOMISKA EFFEKTER

Vilka var motiven bakom socialdemokraternas motvilja att kompromissa med de borgerliga partierna?

Det fanns två svar på frågan. Dels ville socialdemokraterna skydda sig mot en hård intern kritik från radikalare partimedlemmar men också för att tappa röster till kommunisterna.

35. Lägg märke till att tjänstepensionerna utgjorde ersättning för intjänad lön enligt oantastbarhetsprincipen. Detta innebar att pensionsrättigheterna följde med vid byte av arbetsgivare eller utgick i form av så kallade fribrev. På så sätt bevarades intjänade pensionsrätter vid byte av arbetsgivare. Tjänstepensionerna skapade således få inlåsningseffekter och därför en rörligare arbetsmarknad. Med ett utbyggt tjänstepensionssystem kombinerat med oantastbarhetsprincipen försvagades motiven för ett statligt, kollektivt system.

Dels fruktade socialdemokraterna att medlemmarna på ”högerkanten” skulle förborgerligas i takt med efterkrigstidens standardförbättring. En sådan utveckling skulle undertryckas av en hård politisk mobilisering, och ATP-frågan bedömdes vara ett lämpligt verktyg för att uppnå detta syfte.

Socialdemokraterna utgick från att ett obligatoriskt, enhetligt, statligt pensionssystem skulle avvisas av folkpartiet, högern och bondeförbundet. Det var en riktig bedömning. LO och socialdemokraterna fick den hårda pensionsstrid de eftersträvade.

Olof Palme förklarade långt senare vilka psykologisk-politiska krafter vid sidan om de rent strategisk-taktiska som gjorde att socialdemokraterna valde konfrontation. Rösträtt och social välfärd flockades samtliga partier kring, men själva juvelen i den svenska välfärdskronan, ATP, hade socialdemokraterna fått sätta dit själv.³⁶

ATP blev ett renodlat politiskt verktyg. Att på bästa sätt lösa pensionsproblemet fick stå tillbaka för politiska maktmål. Politiseringen skapade oöverstigligena motsättningar och gav upphov till bråk och, i det här fallet, ett ekonomiskt ohållbart pensionssystem. Till detta kom att systemets effekter ofta var obegripliga för politiker, tjänstemän och allmänhet. När krisen stod för dörren låg det dessutom i farans riktning att botemedlen förvärrade problemen. Effekterna av den politiska processen blev precis sådana som Groucho Marx (ovan) beskrev dem i mer allmängiltiga termer.

Pensionsutredningens förslag reviderades och regeringens proposition 1958³⁷ uppvisade stora förändringar jämfört med Åkessons förslag från 1955. Dessa förändringar borde, om inte

36. Lundberg [2003a], sid 36.

37. Molin (1965), sid 183.

annat, gett upphov till starka finansiella varningssignaler. Regeringens proposition var betydligt frikostigare, och då också dyrare.

	Pensionsutredningens förslag	Regeringens förslag
Pensionsgrundande förvärvsinkomst	0–30 000 kr/år	4 000–30 000 kr/år
Pensionsgrundande år för full pension	48 år	30 år
Pensionsgrundande lön	Livsarbetslönen	De 15 bästa åren
Kompensationsgrad	50 procent	65 procent
Finansiering	Egen- och arbetsgivaravgift	Enbart arbetsgivaravgift

Förändringarna i propositionen var motiverade av att få TCO att acceptera ATP-förslaget. Samtidigt kom LO-grupperna med längre livsarbets tid och jämnare löneutveckling att missgynnas kraftigt, vilket framgår av följande exempel hämtade från Pensionsarbetsgruppens betänkande.³⁸

- **Olika livsinkomst men samma pension**

Person 1 har en livsinkomst på 11,6 miljoner kronor och person 2 har en livsinkomst på 4,6 miljoner. Pensionen blev 11 600 kronor per månad för bägge personerna, vilket innebar att den lägre livsinkomsten gav 150 procent högre pensionsutfall. Detta förklaras av att person 1 har haft jämna inkomster under sitt yrkesliv under 47 år, medan person 2 endast arbetat 30 år, varav 15 år med låga inkomster och 15 år med förhållandevis höga.

- **Samma livsinkomst men olika pension**

Två personer har samma livsinkomst. Person 1 har arbetat

38. SOU 1994:20, sid 94–98.

heltid från 18 års ålder fram till pensioneringen, medan person 2 börjat arbeta vid 25 år och kommer upp i högre lönenivå. Person 2 har uppnått samma livslön efter 40 år som person 1 men får 20 procent mer i pension. Person 2 gynnas av sin karriärlön.

- **Mindre livsinkomst och färre arbetade år men större pension**

Person 1 har en livsinkomst på 9,6 miljoner kronor och person 2 på 5,7 miljoner. Person 1 har arbetat i 47 år med jämna inkomster, medan person 2 har arbetat totalt 30 år men inkomsterna har varit ojämnt fördelade – avsevärt lägre de första 15 åren och högre de sista 15 åren. Pensionen per månad för person 1 blir 9 800 kronor och 11 800 kronor för person 2. Person 2 gynnas av att åren med lägre lön till exempel på grund av deltidarbete ligger längst tillbaka i tiden.

- **Samma livsinkomst och livsarbetstid men olika förläggning i tiden av inkomsterna och därför olika pension**

Två personer har samma livsinkomst men person 2 får 30 procent mer i pension per inbetald avgiftskrona. Livsinkomsten är för bägge 5,7 miljoner kronor, men person 1 arbetade heltid de första 15 åren och därefter deltid. Det omvända förhållandet gällde person 2.

Förklaringen till skillnaderna var att pensionerna inte var löneindexerad utan enbart prisindexerade. Om vi antar att reallönetillväxten är 2 procent per år blir heltidslönen i fasta priser större om den tjänas in senare. De första 15 årens heltidsarbete i exemplet blir mindre värda än de 15 sista årens.

Regeringens proposition 1958 innebar inte enbart effekter

på den enskildes pensionsutfall utan dessutom avsevärt ökade krav på statsfinanserna. Regeringen diskuterade emellertid inte ATP-reformens statsfinansiella realism. I en utredning som gjordes av Konjunkturinstitutet (KI) framkom däremot att de höjda folkpensionerna inte skulle täckas av den framtida ekonomiska tillväxten.

ATP-beslutet byggde också på att pensionsavgifterna skulle höjas successivt för att täcka pensionskostnaderna. De erforderliga höjningarna blev dock mycket större än man räknat med och tilläggspensionernas andel av den totala lönesumman 1990 beräknades uppgå till 19 procent av den totala lönesumman.

Att ATP-reformen skulle skapa betydande ekonomiska problem torde Erlanderregeringen varit medveten om redan vid riksdagsbehandlingen. Den hårda partipolitiska striden innebar dock att regeringen valde att bortse från förslaget ekonomiska bräcklighet. Oppositionens nej till ATP, dock inte till tjänstepensionerna, var således ekonomiskt välgrundade.

POLITISERINGENS POLITISKA EFFEKTER

Politiseringen av ATP-frågan ändrade det politiska klimatet på det parlamentariska planet samtidigt som den spred sig till organisationsväsendet.

SACO och SR avvisade ATP-förslaget och krävde nya utredningar. TCO hamnade däremot i en prekär situation och kunde inte ta ställning i huvudfrågan. TCO:s direktör var nämligen socialdemokratisk riksdagsledamot i första kammaren samtidigt som tre tunga folkpartister i TCO satt i andra kammaren.

Partipolitiseringen kom således att sprida sig till TCO, samtidigt som organisationens uppgift var att bevaka medlemmarnas fackliga, inte partipolitiska intressen.

Däremot berördes pensionsfrågan endast perifert inför andrakammarvalet 1956. En eventuell folkomröstning om pensionsfrågan togs dock upp av folkpartiet. Erlander gav ett undvikande och svävande svar.

1956 års val ledde till betydande framgångar för högern och folkpartiet, medan socialdemokraterna och bondeförbundet förlorade mandat. De två regeringspartiernas samarbete började ifrågasättas, inte minst på grund av pensionsfrågan och att det fanns en borgerlig majoritet i andra kammaren. Erlanderregeringen valde dock att inte avgå efter valförlusten.

Pensionsreformen blev dock ett allt svårare politiskt problem och helt oväntat bytte socialdemokraterna fot och förklarade att pensionsfrågan borde bli föremål för folkomröstning. Regeringen tog upp överläggningar med oppositionen om propositionen om folkomröstning men var, precis som i pensionsfrågan, ointresserad av att nå samförstånd. Regeringen bestämde själv upplägget med tre frågor och frågornas utformning. På så sätt skapades redan före omröstningen oklarheter om hur omröstningsresultatet skulle tolkas.

Folkomröstningen gällde i princip frivillighet eller obligatorium. De två frivilliglinjerna fick sammanlagt 52,3 procent och obligatoriet 47,7 procent av rösterna. Vem hade vunnit? Det alternativ som hade fått flest röster, eller frivilliglinjen som fått flest röster sammanlagt? På detta fanns inget korrekt svar med tanke på folkomröstningens upplägg, och det var antagligen också regeringens avsikt.

Det hade dock funnits en enkel lösning på problemet, som folkomröstningsexperten Elis Håstad rekommenderade. Omröstningen borde ha utformats på följande sätt:

Först tog väljarna ställning till obligatorium eller frivilliglinje. Den som svarat nej till obligatorium tog sedan ställning till om tjänstepensionerna skulle bygga på kollektivavtal eller en linje som byggde på en frivillig pension i statlig regi delvis finansierad med skattemedel.

Folkomröstningens oklara resultat fick SAF att göra ett nytt försök att lösa frågan genom kollektivavtal. LO hörsamade SAF:s inbjudan men vägrade acceptera något annat än ett lagfäst obligatorium. Resultatet blev nya partiledarförhandlingar. Erlander inledde överläggningarna med att regeringen avsåg att göra stora ansträngningar för att nå en samlande lösning men endast om det blev en uppgörelse om ett lagfäst obligatorium. Oppositionen replikerade att vid en samförståndslösning måste alla parter vara villiga att kompromissa, annars kunde man inte tala om samförstånd. Partiöverläggningarna bröt samman och regeringen arbetade fram en proposition, som avlogs av andra kammaren. Kung Gustaf VI Adolf uppmanade då folkpartiledaren Bertil Ohlin och högerledaren Jarl Hjalmarsson att bilda regering med bondeförbundet (centern). Gunnar Hedlund, bondeförbundets ledare, vägrade ingå i en borgerlig regering, och nyval utlystes.

Vid extravalet avstod kommunisterna att ställa upp i valkretsar där partiets möjligheter att få mandat var små. Socialdemokraterna ökade sitt röstetal med 1,6 procent, exakt samma siffra som kommunisterna minskade med. I valmanskåren fick de borgerliga sammanlagt 50,4 procent av rösterna och socialdemokrater och kommunister 49,6 procent. Röstfördelningen inför beslutet blev dock 115–115 i andra kammaren.

Svenska folket var delat i två hälfter. Granskar man dessutom utslaget i vissa valkretsar framgår det att resultatet åt

ena eller andra hållet kunde hänga på utomordentligt små majoriteter, exempelvis 20–50 röster.

Erlanderregeringen tvekade dock inte att trumfa igenom ett pensionsavgörande med lottens hjälp. Det blev inte så utan folkpartisten Königson avstod från att rösta. Den nedlagda rösten skapade knappast mer demokratisk legitimitet än lottdragningen. Att avgöra en fråga som skulle påverka vårt lands och enskilda människors ekonomi minst 40–50 år framåt mot halva folkets vilja var något nytt, men definitivt inte något positivt för svensk politik.

Erlander vann ATP-striden med hjälp av en rad politiska finter samtidigt som han tänjde majoritetsprincipen till sin yttersta formella gräns.

I slutdebatten om ATP i riksdagen betonade högerns talesman Leif Cassel de skadeverkningar som en onödig och hänsynslös politisering av tjänstepensionerna hade gett upphov till. Leif Cassel konstaterade att svenskarna hade slutat glädja sig åt sin egen självstyrelse. Det var inte förvånande, när hälften av medborgarna tvingade den andra hälften att underkasta sig i en fråga som i hög grad påverkade den personliga ekonomin och försörjningen under ålderdomen. ATP-beslutet innebar en betydande begränsning av personlig och ekonomisk frihet.

POLITISK SKICKLIGHET OCH POLITISKA MISSTAG

ATP-beslutet var ett dyrbart misstag. Det blev uppenbart 1990, om inte långt tidigare. När skedde den första ödesdigra felbedömningen?

Att socialdemokraterna till varje pris ville genomföra reformen var uppenbart och att deras beslutsamhet var makt-

politisk borde det inte ha rått något tvivel om redan 1958 – om inte tidigare. Hur kunde de borgerliga partierna försitta sin chans att ta över regeringsmakten? Bondeförbundet sade nej. Partiet ansågs sig inte direkt kunna hoppa från en regering till en annan. Detta var förvånande, eftersom Erlanders regering sprack just på pensionsfrågan.

Om de borgerliga partierna hade bildat regering 1958 skulle förslagen i pensionsfrågan ha kunnat få en helt annan utformning. Bland annat skulle överläggningarna mellan LO och SAF ha kunnat ske i mer avspänd och konstruktiv anda. Den svenska samförståndsandan kunde ha räddats om socialdemokraterna på grund av sin minoritetsställning fått lämna regeringsmakten. Så blev det inte, med betydande konsekvenser för Sveriges politiska och ekonomiska framtid och för vår individuella frihet. På grund av borgerlighetens samarbetsvårigheter började socialdemokraterna uppfattas som vårt lands enda naturliga maktbärande parti, trots att de med något undantag aldrig haft egen majoritet.

Segern i ATP-striden gav SAP:s partiorganisation och medlemmar både känsla av makt och optimism, och självklart skrev de sin egen ATP-historia.

Att halva folket sagt nej till ATP doldes, samtidigt som det sades att striden hade gällt ja eller nej till att värdesäkra tjänstepensionerna. Detta var förvanskad historieskrivning. Som tidigare framgått erbjöd SAF arbetarna pensioner redan 1938 och sedan 1944 och 1954. Folkpensionen hade värdesäkrats genom ett enigt riksdagsbeslut redan 1950, och samma år redovisade pensionsutredningen ett förslag som var enigt i de stora principfrågorna.³⁹

Förlorarna i en hård och jämn politisk strid berövas både

39. Se Molin (1965), framför allt kapitlen 1 och 2.

optimism och möjligheten att rätta till segrarens mytbildning. Precis som råttor lämnar ett sjunkande skepp försvann också många borgerliga medlemmar och väljare, och en växande skara av opportunister anslöt sig till segraren, samtidigt som motsättningarna bland förlorarna ökade.

Folkpartiets och högerens utveckling efter ATP-striden följde den nu beskrivna utvecklingen.⁴⁰

ATP INLEDDER EN OLYCKLIG UTVECKLING

Vår 150-åriga tradition av försiktiga och väl analyserade reformer, politiskt samarbete och samförstånd övergavs definitivt i samband med ATP-beslutet. Detta var den första stormfågeln som inledde det Johan Myhrman har kallat sönderfallens tid. Han ansåg att den hade ett klart samband med politisk konfrontation och ett växande politiskt lättsinne inför de ekonomiska konsekvenserna av stora reformer.

I Per Borgs doktorsavhandling *Systemskifte* finns en rad olika illustrativa exempel på ekonomiskt lättsinne.⁴¹ Låt mig endast nämna ett: ATP-beslutet innebar att 35 procent av sta-

40. Folkpartiet drabbades av två motgångar i samband med ATP-striden, dels valförlusten i extravalet 1958, dels förlusten i ATP-omröstningen genom Königsons avhopp. Högern stärkte däremot sin mandatställning i extravalet, samtidigt som införandet av ATP var en smärtsam förlust. Den politik som högern förde inför valet 1960, med en skuggbudget som i detalj angav alla budgetbesparingar inklusive avskaffandet av ATP, gav en stor valförlust. De mer långsiktiga slutsatserna som moderaternas valstrategier drog av valförlusterna i början av 1960-talet var att ATP-frågan helst skulle hållas borta från den politiska dagordningen, medan skuggbudgettekniken fick en klart olycklig renässans med Ulf Adelsohns valplattform 1985.

41. Se Borg (2003), sid 178–180.

tens driftbudget vid tiden för beslutet behövde tas i anspråk. Borg använde siffran i sin avhandling enbart för att belysa den ekonomiska anspänning som beslutet innebar.

De borgerliga förslagen skulle ha varit något mindre ekonomiskt förödande, även om kostnaderna för den höjda folkpensionen var oroväckande. Skillnaden mellan socialdemokraternas och de borgerligas förslag berodde på att det finansiella ansvaret i det senare fallet var fördelat mellan staten, näringslivet och försäkringstagarna, varför sambandet mellan lönekostnader och pensioner skulle ha syntts tydligare. Sannolikt hade då pensionsnivåerna blivit mer realistiska och pensionernas standardsäkring hade knutits till de yrkesaktivas inkomster, inte till prisförändringarna.

Varför försökte 1950-talets politiker inte nå samförstånd åtminstone om tekniken kring standardsäkringen?

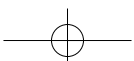
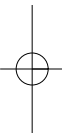
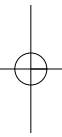
Kanske berodde det på att välfärdspolitiken och de politiska maktstrategierna hade vuxit samman. ATP var en bricka i spelet om den politiska makten. För att vinna den kampen krävdes att skillnaderna i den socialdemokratiska och borgerliga välfärdspolitiken och den sociala solidariteten tydligt kunde uppfattas. Kompromisser, även om de gällde enbart tekniska frågor, uppfattades särskilt av socialdemokraterna som politiskt störande.

Redan efter 10–15 år började ATP-systemets svagheter synas, bland annat i form av snabbt ökande avgifter och skatter som slog mot både hushåll och företag.

1970-talets ekonomiska kris var dessutom något nytt för de generationer av politiker som vant sig vid efterkrigstidens guldålder. Det fanns ingen genomtänkt strategi för hur svårigheterna skulle bemästras. Det var därför inte förvånande att de nödvändiga åtgärderna blev kortsiktiga och bröt mot fasta spelregler. Andra aktörer började ta efter och det

blev fritt fram för en offensiv fackföreningsrörelse att begära lagstiftning och förmåner, som skulle gynna den egna gruppen oavsett hur det påverkade gamla avtal, äganderätt och väsentliga rättviseaspekter.

Var inte detta en självklar utveckling med tanke på den orättvisa utformning som hela ATP-systemet byggde på? Socialdemokraterna sålde ut LO-arbetarnas intressen till förmån för TCO när det gällde ATP och dess förmåner. Att fackföreningsrörelsen blev offensiv och begärde lagstiftning och förmåner som skulle gynna den egna gruppen var inte förvånande, och resultatet blev i förlängningen oklara normer, principlöshet och rättsosäkerhet och en del av ursprunget till denna utveckling fanns – fast väl dold – i ATP. För nog visar exemplen ovan att ATP inte var rättvist.



4. POLITISK HÅLLNINGSLÖSHET

Ju mer fördärvat samhället är, desto fler blir lagarna.

Tacitus (50–120)

Mittenpartierna anslöt sig snabbt efter ATP-beslutet till den socialdemokratiska välfärdsmodellen. Endast högern fortsatte att kritisera ATP, AP-fonderna och en finansiell politik som ledde till allt tyngre skattetryck. Efter högerns valförluster 1960 och 1964 orienterade sig partiet mot politikens mittfåra. De svenska partierna var nu samt och synnerligen i praktiken socialistiska.

På 1960-talet blev de borgerliga till och med pådrivande när det gällde nya kostnadskrävande reformer. Till dessa hörde bland annat införandet av pensionstillskotten, som skulle utgöra ett slags ”standardgaranti” för pensionärer med låg eller ingen ATP.

Socialdemokraterna och de borgerliga var dessutom överens om att dessa nya förmåner inte behövde finansieras. Pensionstillskotten blev ATP-systemets första fripassagerare, men fick snart många efterföljare, delvis som ett resultat av pensionsålderskommitténs arbete.

Kommittén tillsattes av regeringen 1970. Den lade fram förslag om sänkt pensionsålder från 67 till 65 år. Efter beslutet om sänkningen av pensionsåldern 1975 fick kommittén namnet Pensionskommittén. Det var en rad andra dyrbara reformer som stod på agendan.

Pensionskommittén föreslog en höjning av folkpensionens grundbelopp samt årliga höjningar av pensionstillskotten. Förtidspensionerna skulle vidare berättiga till dubbla pensionstillskott. Kostnaderna beräknades av kommittén till 3 miljarder, som skulle finansieras av höjda folkpensions- och ATP-avgifter.

Moderaten Carl Göran Regnéll reserverade sig inte mot de utvidgade förmånerna, däremot reserverade han sig mot finansieringen. Han framhöll att AP-fonderna borde betala de nya utgifterna, som kompensation för tidigare överuttag av pensionsavgifter.

Centern och folkpartiet föreslog samma finansiering i en annan reservation, som också innehöll översvallande beröm för de nya bidragen och den sänkta pensionsåldern.

Pensionskommittén ville också ha ett nytt system för uttaget av pensionsavgifterna. Till skillnad från tidigare borde de inte utgå enbart på de basbelopp som gav ATP-pension, 1-7,5 basbelopp, utan på hela förvärvsinkomsten från första basbeloppet, och utan hänsyn till pensionstaket.

Pensionskommitténs förslag var ett grundskott mot ATP-systemets försäkringsmässighet, d v s att avgifter och förmåner skulle följas åt. De flesta har antagligen i dag glömt, att det första basbeloppet endast gav folkpension, som finansierades med en folkpensionsavgift.

ATP utgick som bekant inte heller för lönedelar över taket. Det föreslagna utgiftsuttaget innebar att försäkringsmässigheten i hög grad försvagades eller, uttryckt på ett annat sätt, att skatteandelen i pensionsavgifterna ökade kraftigt.

Regnéll och SAF:s expert Inge Svensson reserverade sig mot förslaget om ändrat avgiftsuttag.

Däremot förekom endast svag kritik mot kommitténs alla förslag om förbättrade förmåner. Kritiken av vikt i det här

hänseendet framförde den fackligt aktive (s)-riksdagsmannen Yngve Persson samt i viss mån också SAF:s expert.

Yngve Persson hade visserligen inte vågat sträcka sig längre än till ett särskilt yttrande, men det innehöll viss klarsyn om förändringarnas betydelse för individen och pensionssystemet:

Pensionstillskottens storlek, deras funktion i förhållande till ATP och deras varaktighet – kort sagt deras roll i pensionssystemet – bör prövas samtidigt med övervägande dels om den totala nivån på den allmänna pensionen, dels om de nivåmässiga relationerna mellan de tre komponenterna grundpensionen, pensionstillskotten och tilläggs pensionen, dels om standardsäkringen, vilket allt har ett mycket påtagligt samband. I sammanhanget bör också uppmärksammas att pensionstillskotten i nuvarande och av utredningen föreslagna utformning verkar utjämnande endast mellan dem som har enbart folkpension och dem som har både sådan och tilläggs pension från ATP. Likaså att tillskotten särskilt i fullfunktionsstadiet, inte oväsentligt reducerar värdet av ATP, varigenom tilläggs pensionen inte längre spelar den en gång avsedda rollen.⁴²

SAF:s expert fann att sänkt pensionsålder inte var en reform som motsvarade de höga kostnaderna. Han framhöll att pensionssystemet redan var flexibelt med möjlighet att ta ut pension vid 63 års ålder. Med tanke på de demografiska problem som höll på att växa fram var dessutom en ofinansierad sänkning av pensionsåldern föga välbetänkt.

42. SOU 1974:15, sid 10.

Parallellt med de nu nämnda reformerna – sänkningen av pensionsåldern, höjda folkpensioner och pensionstillskott – blev också en rad ersättningar från socialförsäkringssystemen pensionsgrundande. Det gällde sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, en rad olika arbetsmarknadsutbildningar etc. För dessa nya pensionsgrundande förmåner skulle det heller inte utgå avgifter. Pensionstillskotten hade fått sällskap av en rad nya fripassagerare.

Samtidigt ökade kostnaderna för ”välfärden” snabbt under 1970-talet, dels på grund av fler pensionärer med ATP, dels till följd av nya förmåner och höjda ersättningsbelopp, dels som en indirekt följd av oljekrisen och en djup men något fördröjd industrikras.

Som redan framhållits hade utgången av ATP-striden underminerat den politiska oppositionens tro på egna politiska lösningar. Som resultat av detta blev den politiska agendan alltmer inriktad på att ”bygga ut staten” och den offentliga välfärden.

Miljonprogrammets bostadsbyggande under andra hälften av 1960-talet, finansierat via AP-fonderna, lade grunden både till kapitalförstöring och växande sociala problem i de nya bostadsområdena.

Kommunernas finanser började successivt försvagas samtidigt som en betydande och växande politisk majoritet var positiv till ytterligare utbyggnad av den offentliga verksamheten.

Kommunernas expansion fick näring av frigjorda kommunala pensionsfonder, en indirekt följd av ATP-reformen. Pengarna användes för kommunala investeringar i form av markköp, i bostäder, skolor, fritidsanläggningar etc. Samtidigt förbisåg kommunerna att investeringar i förlängningen ökade driftskostnaderna. Investeringsfesten, som delvis var

en effekt av ATP-reformen, ledde snart till kommunala skattehöjningar som i sin tur drev på lönehöjningar och inflation. Ekonomin kom in i en ond cirkel.

De ekonomiska problemen grundlades ganska omärkligt på 1960-talet för att nå krisdimensioner på 1970-talet. Den underliggande orsaken var politisk-institutionell. Den politiska maktbalansen hade försvagats sedan 1930-talet. ATP-systemet bidrog till att rubba maktbalansen ytterligare. En utveckling mot något som liknande en enpartistat blev allt tydligare. Socialdemokraterna avgick aldrig, trots valnederlag, och den politiska oppositionen hade i allt mindre utsträckning ett eget politiskt alternativ att erbjuda. Till och med moderaternas påläggskalvar på 1960-talet, Anders Arfwedson, Anders Björck och Hans Sandebring, torgförde 1969 fler socialistiska än liberala, borgerliga idéer i programskriften *Moderat samhällssyn*.⁴³

Redan några år efter ATP-reformen borde en observant betraktare av svensk politik ha sett att den socialdemokratiska hanteringen av ATP-frågan hade bidragit till att skada den balans och harmoni, som hade varit en av de viktigare faktorerna bakom den svenska framgångsmodellen.

KRISBEREDSKAP SAKNADES

1976 fick regeringen Fälldin ta hand om de växande samhällsekonomiska problemen, förvärrade av oljekrisen, och en internationell lågkonjunktur.

Regeringen var ny men politiken var densamma. Krisinsikt och krisberedskap saknades. Den socialdemokratiska politi-

43. Arfwedson, Björck & Sandebring (1969).

ken fick en borgerlig fortsättning i form av statliga insatser, växande offentliga utgifter och skatter. Varför blev det så?

Precis som socialdemokraterna såg borgerligheten välfärdsstaten som enda vägen att nå trygghet, rättvisa och jämlikhet. De borgerliga regeringarna 1976–1982 satt fast i det socialdemokratiska tänkandet, med Gösta Bohman som ett ideologiskt undantag.

Den djupa strukturkrisen 1980–1982 tvingade dock Fälldinregeringen att lägga fram besparingspaket. Dessa kom till av nödtvång och bottnade inte i ideologisk övertygelse. Budgetsparandet fick därför, naturligt nog, en kortsiktig inriktning med få strategiska avvägningar. Det ekonomiska perspektivet var statens, inte hushållens och företagens. Fälldinregeringens politik byggde dessutom på att nedskärningarna skulle fördelas jämnt över alla utgiftsområden och statliga program.

Socialdemokraterna skulle säkerligen ha valt samma teknik eftersom den uppfattades som minst politiskt äventyrlig. Om målet var att bevara så mycket som möjligt av välfärdsystemet, var det en väl vald metod. Men kunde den vara förenlig med borgerlig politik?

Eftersom besparingarna skulle drabba alla områden lika, utsattes också det tidigare fredade pensionssystemet för ändringar bland annat i prisindexeringen. Förändringarna var marginella i sak.⁴⁴ De var utformade så att oljeprisändringar inte skulle påverka konsumtionsprisindex (KPI). Detta var ur saklig synvinkel trots allt mindre välbetänt beroende på den stora rörligheten i oljepriserna. Det allvarligaste var att förslaget var riktigt dåligt ur psykologiskt perspektiv.

ATP-systemets värdesäkring var en för socialdemokraterna

44. Se Lundberg (2003a), sid 60.

helig ko. Det var därför knappast taktiskt att låta besparingarna i inledningsskedet drabba det område som hade den starkaste symboliska laddningen. I den socialdemokratiska propagandan blev det en barnlek att beskriva förslagen som Bohmans och Fälldins medvetna åtgärder för att radera ATP-systemet.

Fälldin besvarade socialdemokraternas kritik med att: ”i ekonomiska kristider måste man rätta mun efter matsäck”, men sedan bekräftade han delvis socialdemokraternas kritik med följande ord: ”Det var inte mer än rimligt att bättre ställda ATP-pensionärer fick bidra till att de sämst ställda fick det litet bättre.”⁴⁵.

Förändringen av prisindexeringen parerades nämligen med ökade bidrag för dem med lägst pensioner, och socialminister Karin Söder bekräftade socialdemokraternas kritik när hon påpekade att förändringarna i pensionssystemet gav en viss ökad grundtrygghet genom något förbättrade folkpensionsförmåner till de sämst ställda.

Gösta Bohman höll sig däremot till de ekonomiska realiteterna och i en riksdagsdebatt med Kjell-Olof Feldt påpekade han att de ekonomiska problemen var så allvarliga att socialdemokraterna skulle tvingas föra samma politik som Fälldinregeringen om de kom till makten.

Varför saknades allt samförstånd i en svår ekonomisk tid? Alla partier var trots allt mer eller mindre medskyldiga till 1970-talets felaktiga politik. Inte minst framgick det av de tidigare nämnda förslagen från Pensionskommittén. Hade inte regeringen och den socialdemokratiska oppositionen tillsammans kunnat ta tillbaka eller skjuta upp en del av alla dyrbara beslut som hade sitt ursprung i kommittén? De hade

45. Ibid, sid 61.

dock kostnadsberäknats till 3 miljarder kronor, i den mån de var finansierade.

Vad jag vet fanns det ingen framträdande politiker som tänkte på det sättet i slutet av 1970-talet. Det politiska klimatet var inte sådant. Samförstånd och ekonomisk försiktighet hade ersatts av konfrontation.

Detta ledde till att 1980-talet blev ett förlorat decennium. Den socialdemokratiska regeringen inledde sitt återerövrade regeringsinnehav med en jättedevalvering av den svenska kronan, vars eftervård dessutom missköttes, sedan kom löntagarfondsstriden och engångsskatten på avtals- och privata pensionsförsäkringar och den allt nödvändigare ATP-reformen försenades med minst 10 år.

5. SOCIALPOLITISKA PRINCIPER – GRUND- OCH INKOMSTTRYGGHET

Every absurdity has a champion to defend it.

Oliver Goldsmith

Per Eckerberg⁴⁶, som svarade för det slutgiltiga förslaget till ATP, intervjuades strax före sin död av Bertil Torekull, om hur han såg på pensionssystemets utveckling.⁴⁷

Eckerberg svarade att ATP aldrig skulle ha drabbats av problem om det inte var för 1960- och 1970-talens kläfingriga politiker, som bröt sönder systemet med nya ofinansierade förmåner.

Något låg det i hans uttalanden, men han borde också ha erkänt att ATP hade betydande brister. Hit hörde exempelvis det socialpolitiska dubbelperspektivet.

Efter andra världskriget påverkades, som redan nämnts, det svenska socialförsäkringssystemet av en principiell konflikt som gällde grundtrygghet eller inkomsttrygghet. Den konflikten var i huvudsak socialdemokraternas egen. Gustav Möller, socialminister i olika perioder från början av 1930-talet fram till 1951, var förespråkare för grundtrygghetsmodellen. Den innebar enhetliga ersättningar till alla medborgare vid sjukdom och pension. Hans motivering var att ett sådant

46. Ordförande i allmänna pensionsberedningen samt statssekreterare i Socialdepartementet. Sedermera landshövding i Östergötlands län.

47. Torekull (1993).

system var enkelt, lättadministrerat och gav medborgarna en grundläggande trygghet samtidigt som de slapp behovsprövningar och byråkratiskt krångel.

Socialdemokraternas konflikt om grundtryggheten kom i öppen dager i samband med införandet av den allmänna sjukförsäkringen 1955. LO var helt inställd på inkomstrygghet. Gunnar Sträng med ett fackligt förflutet anslöt sig till LO:s linje och Möller förlorade maktkampen. Han vek inte från sin uppfattning, att socialpolitikens huvuduppgift var att avskaffa fattigdomen och klara elementära levnadsbehov. Han stödde därför inte propositionen om den allmänna sjukförsäkringen och förlorade sin riksdagsplats 1955.

För ett socialpolitiskt dubbelperspektiv (grundtrygghet och inkomstdifferentierade förmåner på en gång) band sig däremot Gunnar Sträng 1953 i samband med riksdagsbehandlingen av sjukförsäkringsreformen och Tage Erlander 1958 i anslutningen till ATP-striden.

Högern och centern (bondeförbundet) stod under ATP-striden för en odifferentierad grundtrygghet, dvs i princip Möllers ståndpunkt, medan folkpartiets inställning var oklar.⁴⁸

Tyvärr behandlades dessa socialpolitiska nyckelfrågor endast ytligt i den politiska debatten under 1950-talet. Detta kan ha hängt samman med att det bara var centern som stod för en åsikt som motsvarade den egna väljarkårens. Högern och folkpartiet skulle med tanke på sina kärngrupper ha anslutit sig till ett inkomstgraderat system, medan socialdemokraterna borde ha stått fast vid den äldre principen med ett odifferentierat system.

Högerns ståndpunkt var dock konsekvent i ett vidare perspektiv. Att hjälpa människor som råkat i nöd tillhörde det

48. Molin (1965).

kulturkonservativa arvet, som hade sitt ursprung i det lilla samhället – familjen, släkten och den mindre, informella gruppen.

Det allvarliga var att socialdemokraterna på en gång accepterade två motstående principer och att detta fick alltför liten uppmärksamhet. Det borde ha varit uppenbart att detta skulle skapa motsättningar och ge upphov till motstridiga beslut på den socialpolitiska arenan.

Politikerna på 1960- och 1970-talen lockades, som redan nämnts, att introducera och utvidga förmåner i form av ofinansierade fripassagerare. Hit hörde pensionstillskotten, förbättrade förmåner för förtidspensionärer och särskilda skatteskalor för folkpensionärer etc. Genom den snabba utvidgningen av grundtryggheten urholkades värdet av de avgiftsfinansierade ATP-förmånerna samtidigt som den tilltagande inflationen bidrog till att tjänstepensionerna, ATP, också urholkades uppifrån genom att allt fler inkomsttagare hade löner över taket. Med riksdagsbeslutet 1980 (att pensionsavgifter skulle tas ut på alla förvärvsinkomster med ikraftträdande 1982) blev det prisindexerade taket ett växande problem för allt fler löntagare. Inkomstökningarna skulle successivt urholka ATP:s tjänstepensioner.

1950-talets pensionsbeslut hade skapat ett system med fast sammanvävda grund- och inkomstpensioner. Jan Bröms, SACO-ekonom och sakkunnig i Pensionsberedningen, pekade i sin bok *Ur askan av ATP* på vilka skadliga effekter detta fick på det samlade pensionssystemet.⁴⁹ För honom var lösningen att ersätta folkpensionen med något annat, men han trodde knappast att utvecklingen skulle gå åt det hållet. Så här skrev han:

49. Bröms [1990].

Utan att det sägs tydligt är, så vitt jag förstår, den politiska processen inriktad på att låta ATP dö sot-döden som tjänstepensionssystem för att i stället satsa på en utvidgad grundtrygghet – lika för alla.

Bröms fortsätter:

grundpensionerna kommer att höjas, medan pensions-taket kommer att ligga fast. Det är nog ATP som först blir en nullitet. Detta förefaller dessutom vara moderaternas medvetna strategi. De pengar som frigörs genom att färre medborgare behöver KBT [kommunalt bostadstillägg, min anm] och pensions-tillskott föreslås användas för att höja nivåerna i grundtryggheten. ATP slaktas således i bägge ändar – dels underifrån, dels med hjälp av taket.

Bröms hade rätt. Det avslöjade jag själv utan större eftertanke i min rapport till moderaternas framtidsgrupp 1989.⁵⁰ Lösningen på ATP:s finansiella problem fanns i det prisindexerade taket. Det skulle förvandla ATP till en folkpension. Det allvarliga var att jag aldrig frågade mig hur en sådan process skulle påverka generationer av pensionärer, som inte hunnit bygga upp ett eget skydd.

Lars Tobisson hade inspirerat mig till denna låt-gå-lösning, och han presenterade den också tidigt på våren 1991, som moderaternas svar på ATP-problemet.

Efter ett tag började jag dock skämmas över att jag acceptera Tobissons strategi så okritiskt. Den hade ju betydande likheter med socialdemokraternas skattehöjningar med hjälp

50. Moderata samlingspartiet (1989).

av *fiscal drag*.⁵¹ Medborgarna skulle inte kunna peka ut de politiska beslut som ökat skattetrycket eller sänkt pensionerna. Inflationen skulle automatiskt höja skatterna och sänka pensionsförmånerna på ett omärkligt sätt. Då slapp politikerna själva fatta beslut om höjda skatter och/eller sänkta pensioner.

Parallellen mellan *fiscal drag* och sänkt pensionsnivå med hjälp av inkomsttaket var uppenbar. Låt-gå-lösningen var inte godtagbar.

Danne Nordling på Skattebetalarna kom tack och lov till min hjälp och fick mig att på nytt fundera över hur ATP-problemet skulle lösas.

När jag sommaren 1990 träffade Peter J Ferrara och diskuterade pensionsproblem fick jag ytterligare tankeställare. Ferrara poängterade hur viktigt det var att reformera Social Security och liknande pensionssystem, men betonade att det primära syftet inte var att rädda statsfinanserna utan att skydda medborgarnas sparande och pensioner.

För att lyckas med detta måste dock enligt Ferrara en del myter avslöjas, till exempel att en förvandling av ett *pay-as-you-go*-system (fördelningssystem) inte krävde dubbla avgifter – till föräldrarnas och till den egna pensionen. Hans resonemang var både enkla och logiska. Social Security hade redan en fordran på kommande generationer i form av en ”inteckning” i framtida pensionsavgifter. Felet var den otydliga redovisningen, som inte avslöjade hela kedjan av transaktioner gällande avgifter, förmåner, skulder och fordringar. Jag hade, som redan nämnts i inledningskapitlet, inte svårt att acceptera Ferraras resonemang.

Jan Bröms och Peter J Ferraras funderingar var beslätade.

51. Beskattningen höjs med hjälp av inflation.

Pensionsproblemet gick att lösa, men endast om det politiska etablissemang kunde acceptera radikala förändringar och började inse att pensionsreformen i första hand *inte* handlade om statsfinansiella besparingar.

Låt mig nu återvända till ett genuint svenskt problem, folkpensionerna. Utbyggnaden av folkpensionen skedde i samförstånd från 1913 fram till 1950-talet. Det var, som redan framhållits, sammankopplingen mellan folkpensionen och ATP, d v s grundtryggheten och den allmänna pensionen som skapade växande problem.

Hade det då inte varit logiskt att göra ATP frivilligt eller knyta den till kollektivavtal? Folkpensionen och ATP hade då kunnat leva sida vid sida. Svaret är ja, men det tåget gick redan 1959. Politiskt skulle ett sådant förslag 1991, 1994 eller senare ha skapat en ny politisk maktkamp. Det hade nämligen varit liktydigt med att avskaffa det obligatoriska tjänstepensionssystemet, och här ägde socialdemokraterna vetorätten.

Grundtryggheten och den allmänna pensionen måste således bli fristående från varandra, samtidigt som det betonades i principproposition 1993/94:250 att det var viktigt för den sociala harmonin att grundtryggheten och den allmänna pensionen rymdes i samma system. Var det fråga om en önskedröm eller ett realistiskt mål?

Hur skulle grund- och inkomsttryggheten kunna finnas i samma system och ändå vara klart åtskilda? Var detta ändå inte en omöjlig konstruktion?

Den var möjlig om man höll isär finansieringen, administrationen samt redovisningen för de två pensionsgrenarna med pedantisk noggrannhet.

En sådan boskillnad var dock realistisk endast om den allmänna pensionen blev avgiftsbaserad, inte förmånsbaserad.

Bara i ett avgiftsbaserat, individuellt system var den enskilda individens pensionsavgifter skyddade. Avgifterna kunde då inte användas för andras grundtrygghet.

Folkpensionerna, som introducerades 1913, omfattande hela befolkningen och systemet fick leva kvar i ATP-systemets första basbelopp. Att ersätta folkpensionen trodde Bröms var omöjligt, men när hela pensionssystemet genomgick en radikal förändring blev avskaffandet av folkpensionen och övergången till en garantipension förvånansvärt smärtfri.

Garantipensionen skulle utgå till alla som inte hade tjänstepension, eller mycket begränsad sådan, och som hade bott i Sverige i 40 år. Garantipensionen omfattade också de tidigare pensionstillskotten samtidigt som pensionen gjordes skattepliktig.

Varför gjordes garantipensionen beskattningsbar? En av orsakerna var att man ville komma bort från de tidigare mycket krångliga skattereglerna, samtidigt som garantipensionen skulle vara jämförbar med andra pensioner och inkomster. Dessutom var det principiellt riktigt att alla medborgare skulle bidra till att finansiera den kommunala verksamheten. Detta skulle möjligen begränsa den kommunala överbudspolitik och ständiga eftergifter till påtryckargrupper som kännetecknades av att de inte själva betalade skatt.

Ett bidrag – bostadsstödet – kunde dock inte integreras i garantipensionen. Bostadskostnaderna varierade i hög grad mellan olika kommuner och landsdelar. Därför hade en sådan reform på kort sikt blivit för dyr. Men i ett längre perspektiv vore det önskvärt att även bostadsstödet hade omfattats av garantipensionen, eftersom det på ett sätt utgör ett ingrepp i individens fria konsumtionsval.

Garantipensionen löste många av folkpensionens problem,

men inte alla. Den brygga som måste finnas mellan grundtryggheten och tjänstepensionen i form av en utfyllnad skapade fortfarande negativa marginaeffekter.

Det svåraste problemet gällde grundskyddets höjd. För hög garantipension störde inkomstpensionerna och bidrog till att skapa höga marginaeffekter vid avtrappningen av grundskyddet mot den egna pensionen.

Det fanns ingen bra lösning på det här problemet. Detta ledde till långdragna förhandlingar i Pensionsarbetsgruppen. Motsättningarna var desamma som på 1950-talet. Skulle grundtryggheten eller tjänstepensionerna prioriteras? Centern och kristdemokraterna strävade efter så hög grundtrygghet som möjligt, medan socialdemokraterna och folkpartiet ville hålla den låg. Självt var jag ganska uppgiven i denna fråga. En bra lösning saknades. Jag tog dock intryck av den kritik som gick ut på att Pensionsarbetsgruppens lösning hamnat för högt.

Att frångå de beslut som fattats under sena kvällsförhandlingar var inte möjligt. Lösningen blev att garantipensionen skulle prisindexeras till skillnad från inkomstpensionen som skulle vara inkomstindexerad. Tiden och inkomstillväxten skulle på så sätt skapa en mer önskvärd balans. Återigen ett exempel på politikernas reservutgång att låta indexeringen omärkligt lösa problemen.

Vid god inkomstutveckling och låg inflation vidgades skillnaden mellan garanti- och tjänstepensionen, vilket var syftet med prisindexeringen. Vid omvända förhållanden kunde garantipensionerna ligga alltför nära inkomstpensionen.

Risken vore att de ursprungliga motiven vid utformningen av garantipensionen glömdes bort och politikerna återgick till 1960- och 1970-talens överbud när det gällde de sämst ställda pensionärerna. En sådan utveckling vore inte

önskvärd, men det vore inte heller den motsatta utvecklingen som kunde leda till för stort avstånd mellan garanti- och inkomstpensionerna och ge garantipensioner på socialbidragsnivå.

Garantipensionerna saknade de mekanismer för automatisk anpassning till ändrade ekonomiska förhållanden som fanns i det nya inkomstpensionssystemet. Det vore önskvärt med en liknande ordning för garantipensionerna.

I botten borde finnas ett beslut om en önskvärd inkomstskillnad mellan garanti- och inkomstpensionerna under en rullande femårsperiod. Fastställandet av en sådan norm borde ske med beaktande av inkomstpensionssystemets incitamentsstruktur, statsfinansiella och sociala faktorer. Med dessa utgångsvärden borde sedan gränsvärden för den högsta respektive lägsta nivån för grundtryggheten i förhållande till inkomstpensionen fastställas. Dessa gränsvärden skulle sedan utgöra signaler, när det objektivt sett börjar bli tid att justera garantipensioner uppåt eller nedåt.

1994 års pensionsreform desarmerade en stor del av de negativa effekter som hängde samman med kollisionen mellan grund- och inkomsttryggheten. Förslaget ovan skulle kunna ge ytterligare en förbättring. Antalet improviserade försämringar, men också deras motsats improviserade förbättringar, skulle kunna minimeras. Fördelarna både för pensionärerna och statskassan hade varit betydande. Pensionärerna hade fått större trygghet – både i goda och dåliga tider. Otrygghet föds nämligen ur osäkerhet. Att leva med väl kända risker och fasta regler är betydligt tryggare än utsättas för snabba oväntade förändringar.

Statsministerns uppgift skulle också bli lättare. När Sveriges Pensionärsförbund (SPF) i Veteranposten krävde högre garantipension våren 2008 svarade Fredrik Reinfeldt mer

utifrån allmänt tyckande än kunskaper om de verkliga förhållandena. Så här föll orden:

Många (pensionärer) har fler nedamorterade hus och ett större sparkapital på banken än vad någon annan svensk i förvärvsarbetande ålder har.⁵²

Hade svaret i stället byggt på väl genomtänkta signaler från garantipensionssystemet skulle han inte ha retat de många pensionärer som vare sig äger hus eller har pengar på banken samtidigt som svaret hade gett intryck av kunskap och strävan efter rättvisa.

52. *Dagens industri* (2008b).

6. SÅ FÅR BESLUT INTE FATTAS

När ett folk går med på att göra Staten så stark att den kan ge allt, acceptera det också att den tar allt ifrån dem.

Mogens Berendt (*Fallet Sverige*, 1983)

Fälldinregeringens sparproposition 1980 möttes av en våldsam socialdemokratisk kritik, som särskilt gällde den ändrade uppräknings av basbeloppet.

Besparingspropositionen blev den viktigaste angreppspunkten i socialdemokraternas valrörelse 1982. Vallöftet att återställa basbeloppet var kategoriskt.

Den ekonomiska och finansiella verkligheten avslöjade efter valet att vallöften var en sak, verkligheten en annan. Den oralistiska oppositionspolitikerna skapade allvarliga interna motsättningar mellan Finansdepartementet och dåvarande finansminister Kjell-Olof Feldts krav på stor finansiell återhållsamhet med statsutgifterna och socialminister Sten Anderssons envetna försvar av pensionerna.

Konflikten inom regeringen tycktes olöslig ända tills man, som tidigare påpekats, fann en taktik som skulle ta hänsyn både till finansministerns krav på besparingar i pensionsystemet och önskan att stödja socialministern som pensionernas väktare.

Änkepensionerna skulle avskaffas och besparingarna skulle marknadsföras som jämställdhetspolitisk.

Det var en kreativ lösning som dessutom välkomnades av många radikala kvinnogrupper. Sådana fanns inte enbart på vänsterkanten.

Tongivande grupper inom folkpartiet hade fört en aktivistisk politik både när det gällde införandet av obligatorisk särbeskattning och kritik mot änkepensionerna. Även moderaterna hade kvinnliga förkämpar för en radikal jämlikhetspolitik i dessa frågor.

Riksdagsledamöterna Ingegerd Troedsson och Görel Bohlin, den senare sedermera landshövding i Västerbotten, pläderade kraftfullt för avskaffandet av änkepensionerna vid moderaternas riksstämma i Malmö 1987. Det mest vägande motivet för förändringen var ATP:s finansiella problem men beträffande Bohlin fanns också ett starkt engagemang för kvinnlig jämställdhet.

1983 presenterade regeringen Palme sin första proposition om avskaffandet av efterlevandepensionerna. Propositionen drogs tillbaka på grund av bristande stöd i riksdagen. 1984 gjordes ett nytt försök, men det byggde på en mer långsiktig strategi som inleddes med att tillsätta Pensionsberedningen.

Beredningen skulle dels lägga fram ett lagförslag om efterlevandepensionernas avskaffande och om omställningsbidrag. Dels skulle den presentera faktaunderlag om ATP:s brister. Utredningens direktiv angav dock att med bristerna slutade utredningens uppdrag. Inga förändringsförslag fick presenteras.

Initiativet till utredningen lär ha kommit från Finans-, inte från Socialdepartementet. Finanserna ville ha fakta på bordet om ATP:s problem. Tanken bakom upplägget var följande:

Moderaterna hade stoppat 1983 års proposition om efterlevandepensionerna. Å andra sidan var det väl känt att moderaterna ville skära i kostnaderna för ATP. Genom att fram-

ställa det finansiella problemet till och med värre än det var ökade chanserna för att moderaterna skulle gå med på en socialdemokratisk sparprofil, även om den gick stick i stav med den moderata familjepolitiken och andra djupt förankrade värderingar.

Att en sådan taktik var ytterligt känslig var helt uppenbart. Därför skulle hela processen ske i stor tysthet.

Änkepensionerna skulle avskaffas med hjälp av en dold agenda, vilket innebar att riksdagsgrupperna skulle hållas ovetande om den politiska hanteringen. Per Borg nämner detta i sin doktorsavhandling *Systemskifte*⁵³ och Bengt Mårtensson – som var moderaternas handläggare i socialförsäkringsfrågor – har bekräftat denna bild vid samtal med mig. Viktiga sammanträden i riksdagsgruppens förtroenderåd var omgivna med strängaste sekretess. Detta ledde till en ofullständig och dåligt genomlyst politisk beredning som:

- **för det första** prioriterade jämlikhetsaspekter. Rättvisan mellan könen stod i förgrunden, vilket ledde till mindre professionell användning av tillgänglig statistik för att finna bevis för uppnådd inkomstjämlighet mellan könen;
- **för det andra** inte granskade sanningshalten i det grundläggande påståendet att änkepensionerna var fripassagerare i ATP-systemet;
- **för det tredje** saknade en grundlig analys av vilka effekter avskaffandet av änkepensionerna skulle få på ATP, men också på avtalspensionerna.

Jämlikhetsmotivet och rättvisan dominerade inte minst den avslutande riksdagsdebatten i frågan. Moderaten Nils Carlshamre motiverade förändringen på följande sätt:

53. Borg (2003).

Försäkringar skall vara sociala förmåner. Förmånerna skall vara lika för alla. De skall utgå efter behov. Kostnaderna skall delas solidariskt, så att vi betalar för försäkringsskyddet i proportion till betalningsförmågan.⁵⁴

Vad Carlshamre underförstått påstod var att ATP inte var en försäkring utan ett bidragssystem bland alla andra. Att moderaternas talesman dessutom gjorde sig till tolk för välkända leninistiska åsikter måste betecknas som pikant.

Den bristfälliga analysen om effekterna av de föreslagna ändringarna i ATP var utomordentligt allvarlig. Änkepensionerna var en intjänad pensionsrättighet i ATP. Att änkepensionerna var fripassagerare var felaktigt med tanke på ATP-systemets uppbyggnad. Avgiftsuttaget i ATP-systemet var hårt schabloniserat bl a genom 15- och 30-årsreglerna, men också genom lika avgifter för män och kvinnor. Detta innebar att män betalade för höga avgifter jämfört med kvinnor på grund av sin kortare medellivslängd. Detta högre uttag kompenenserades dock av den särskilda änkepensionen. Det var således mannen som betalade avgiften för hustruns efterlevandeförmåner. Detta grundläggande resonemang saknades helt i debatten. De nu nämnda synpunkterna finns inte heller med i 1980-talets propositioner (1983 och 1987) om avskaffandet av änkepensionerna.⁵⁵

För att undvika retroaktiv lagstiftning krävdes således mycket klara övergångsregler. De som fanns i propositionen var socialt motiverade, medan de grundläggande rättsliga

54. Riksdagen (1988), 10 juni.

55. I min och Alf Wennerfors motion till proposition 1987/88:171, i vilken vi yrkade avslag på propositionen, fanns dock denna för det rättsliga resonemanget viktiga synpunkt med.

problemen inte berördes. Detta var utomordentligt allvarligt för ATP:s rättsliga skydd. I förarbetena framhölls det klart att ATP-systemet var ett försäkringssystem och att oantastbarhetsprincipen gällde för ATP. Avskaffande av änkepensionerna kunde betraktas som ett illavarslande prejudikat, vilket kunde innebära att ATP var helt oskyddat för framtida politiska förändringar med betydande retroaktiva effekter. Denna allvarliga konsekvens borde ha beaktats vid utskottets beredning av ärendet. Jag tog upp frågan i min motion, men utskottet valde att tåga i denna känsliga fråga.

ATP och avtalspensionerna inom den kommunala sektorn var integrerade, d v s ATP och de kommunala avtalspensionerna byggde på samordnade beräkningar och utbetalningar. För att kommunerna och staten inte skulle behöva stå för kostnaderna för de avskaffade änkepensionerna, som i praktiken var skyddade av kollektivavtal, krävdes en tvångsvis framtvingad förhandling. Detta innebar att de ändrade reglerna gällande familjeskyddet inom kommunerna och stat också fick motsvarande effekter på näringslivets avtalspensioner.

Riksdagsgruppen och partiledningen tyckte omedvetna om sambanden mellan avtalspensioner och ATP. Detta framkom när jag tog upp frågan i riksdagsgruppen. Den för frågan ansvariga ledamoten påstod att jag hade fel. Det kunde jag omöjligt ha. Jag satt i Kommunförbundets förhandlingsdelegation, och pensionsfrågan skulle tas upp i förhandlingar så snart riksdagsbeslutet var fattat. Det visste jag eftersom vi redan hade gjort noteringar om de kommande förhandlingarna i våra dagböcker.

De historiker som granskat hur det reformerade pensionssystemet kom till, har endast berört avskaffandet av efterlevandepensionerna i några få meningar. Det är anmärkningsvärt, eftersom lagändringen kom att åtminstone indirekt

påverka den fortsatta hanteringen av ATP. Sannolikt hade de uppfattat riksdagsbeslutet om efterlevandepensionerna som enhälligt och helt i avsaknad av kritik, trots att det fanns invändningar som gick långt utöver detaljer. Förklaringen är enkel – kritiken fanns enbart i enskilda motioner och i remissyttranden, men det gjorde inte kritiken mindre allvarlig.

Om behandlingen av änkepensionerna var prejudicerande fanns det risk för att ATP inte längre var oantastbar. Rent rättsligt kunde intjänade pensionsrättigheter i ATP bli helt utan värde.

EN FÖRVIRRAD POLITISK KLASS OCH EN FÖRVIRRAD RIKSDAGSHANTERING

Vi kan hoppas att beslutet att avskaffa änkepensionerna utgjorde ett undantag när det gällde dåligt genomtänkt politiskt beslutsfattande. Varför blev den politiska analysen så undermålig? Hade de ledande politikerna missat ironin i Einsteins berömda uttalande ”att om fakta inte bekräftar teorin, är det fel på fakta”? Regeringen Palme ändrade på fakta genom att förvandla finansiella problem till en fråga om jämställdhet, vilket gav beslutsprocessen en surrealistisk inriktning.

I detta besluts klimat var det inte särskilt förvånande att moderaternas Carlshamre i riksdagsdebatten gjorde sig till tolk för kommunistiska värderingar samtidigt som socialdemokraternas företrädare sannolikt visste, fastän de höll tyst, att beslutet endast kunde få en effekt – att öka misstron mot ATP. Detta var knappast en bra strategi för en socialdemokrati som betraktade ATP som välfärdssystemets juvel.

Att torsdag efter torsdag, år efter år, se kvinnor demon-

strera för sin änkepension vid Mynttorget i Gamla stan var knappast någon bra reklam för ATP. Att demonstrationerna tärde på socialdemokraternas popularitet bekräftades också genom att socialförsäkringsutskottet under kommande år fick ta ställning till olika förändringar som skulle undanröja en del av bristerna i den nya efterlevandelagstiftningen. Det osäkra rättsläget gällande ATP, som var en effekt av den nya lagen om efterlevandeförmåner, måste dock accepteras ända tills en radikal pensionsreform kunde genomföras.

Men varför ställde moderaterna upp på socialdemokraternas politiska taktik? Varför accepterade man jämställdheten som skäl för att offra änkorna och sina egna grundläggande värderingar om rättstrygghet? Berodde det på att den moderata politiken hade bytt skepnad – hade blivit mer ekonomistisk, d v s ekonomiska mål hade blivit viktigare än grundläggande moraliska värderingar?

Så var det nog, och väl insatta väljare – jurister, civilingenjörer, ekonomer med lång erfarenhet från näringslivet, förvaltning och fria yrken – uppmärksammade mig på alla de djupliggande problem som regeringens proposition medförde. Dessa väljare representerade fortfarande ett borgerligt samhälle med höga krav på kunskap, kvalitet och integritet.

De nya angreppen på rättstryggheten och äganderätten – både i form av engångsskatt på pensionssparandet och på änkepensionerna – utgjorde en mobiliserande kraft. Många tog det ovanliga steget att gå i opposition och det var en konstruktiv opposition. Det nödvändiga beredningsarbete som borde ha gjorts av politikerna i riksdagen blev en uppgift för enskilda medborgare, för det civila samhället.

De pekade på att Palmeregeringens proposition bröt mot klara utfästelser i förarbetena till tjänstepensionssystemet om oantastbarhet. Det var på det sättet jag 1987 blev bekant med

Åkessonska utredningen.⁵⁶ Jag läste den och fick en betydligt mer nyanserad och rättvisande bild av vårt pensionssystem historia. Att Åkessonutredningen var förankrad i liberala rättsprinciper hade varit obekant för mig.

Vid närmare eftertanke var den liberala bas på vilken utredningen vilade inte alls förvånande. O A Åkesson, generaldirektör vid Försäkringsinspektionen, var en produkt av svenska ämbetsmannatraditioner som fortfarande var förankrade i liberal rättstradition. Om inte annat framgår detta tydligt av Åkessons sätt att resonera när han besvarade remisskritiken gällande frågan om premiereserv – eller fördelningssystem. Den som tvivlar kan läsa utdrag av hans texter nedan⁵⁷:

Den formella säkerheten i premiereservsystem är tryggad genom tradition och lagstiftning. Fördelningssystemet har ingen jämförbar tradition och tryggnadsregler av teknisk art finns ännu inte. Men konstruktionen med försäkringstagarens poängkapital kan enligt utredningen betraktas som den försäkrades egendom, som icke rättsligen skall kunna tas ifrån honom. På detta sätt kommer oantastbarhetsprincipen också till uttryck inom fördelningssystemet.

Men Åkesson nöjde sig inte med detta utan analyserade frågan ytterligare:

Självfallet finns inget hinder för statsmakten att ändra lagstiftningen. Lika självklart är det att den försäkrade inte skall fråntas en rätt som han fått

56. SOU 1955:32.

57. Texterna är hämtade från Åkessons svar på remisskritiken gällande SOU 1955:32 (Åkesson 1955).

enligt äldre lag och avtal, och det är av stor vikt att avtal skall hållas både vad gäller premiepensionsförsäkringar och försäkringar enligt fördelningsmodell. Den formella rättssäkerheten är givetvis ingen reell garanti. Om försäkringsbolagens fonder går förlorade, försvinner pensionsrättigheterna helt eller partiellt och står staten inför statsbankrutt gäller samma sak.

Rättssäkerheten var en central fråga under första hälften av 1950-talet och borde ha varit det när änkepensionerna avskaffades drygt 30 år senare.

Var då rättssäkerheten olika i fördelnings- och premiere-servsystem? Åkesson svarade själv på frågan:

Beträffande premiereservsystemet knyter sig den försäkrades rätt till storleken av den för eller av honom uppbyggda fonden. I denna fond har han dessutom enligt gällande rätt en panträtt. En direkt motsvarighet till denna fond utgör inom det föreslagna fördelningsystemet det antal pensionspoäng han förvärvat ... Det är dessa poäng som bestämmer omfattningen av hans pensionsrätt. Enligt utredningens förslag är detta poängkapital att betrakta såsom den försäkrades egendom, som icke rättsligen skall kunna fråntas honom. På så sätt kommer oantastbarhetsprincipen till uttryck inom försäkringens ram [min fetstil].

Aktualiseringen av O A Åkessons utredning och hans kommentarer till remissinstanserna innebar att frågor om grundläggande liberala värden gällande ägande- och avtalsrätt, liksom försäkringsrättens oantastbarhet, kom i fokus. Slutsatserna blev att en intjänad pension inte kunde konfiskeras

och att avtal skulle hållas.

1987 års proposition om efterlevandeförmånerna bröt mot detta och således också mot rättssäkerheten och förarbetenas löften om oantastbarhet. Men hade det funnits en rättssäker avveckling av efterlevandepensionerna?

Den enskilda försäkringstagaren borde ha skyddats mot förlust av *intjänade* pensionsrättigheter.⁵⁸ En komplikation var att 1987/88 års lagstiftare inte insåg att det var mannen, som hade tjänat in änkeförmånen, medan hustrun enbart blev förmånstagare. Hur hade då korrekta övergångsregler kunnat se ut?

Hade mannen tjänat in full pension, vilket innebar avgiftsbetalningar under 30 år, skulle hel änkepension utgå enligt ursprungliga regler oberoende av änkans ålder. Om mannen enbart erlagt avgifter i 25 respektive 20 år skulle änkepensionen endast utgå med 5/6 respektive 4/6 av full pension.

Det allvarligaste med riksdagsbeslutet 1988 om efterlevandepensionerna var, som redan framhållits, beslutets prejudicerande verkan. Efter 1988 års lagändring var ATP inte längre oantastbart. Skyddet mot retroaktiva förändringar hade urholkats. Detta förstod inte, eller ville riksdagsledamöterna med få undantag inte erkänna våren 1988.

Det var endast fyra riksdagsledamöter som vägrade att följa partiledningarnas order att säga ja till lagförslaget om att förvandla efterlevandepensionerna till omställningsbidrag. Det var Alf Svensson (Kds man vid den tiden formell medlem i centergruppen), Karl Boo (centerpartist som skulle

58. Detta gällde både änkepensionerna men också kvinnans egen ATP, som enligt förslag i proposition 1987/88:171 i vissa fall skulle samordnas med eventuell änkepension. Riksdagen accepterade med vissa avvikelser denna felaktiga princip.

lämna riksdagen) samt två moderater: Alf Wennerfors som skrivit på min motion med krav på avslag, och jag själv.

Jag kunde inte acceptera partiledningens diktat som innebär att man övergav de liberala rättsprinciper som Åkesson gjort sig till tolk för redan 1955. Dessa rättsprinciper blev sedan grundläggande för mitt agerande i Pensionsarbetsgruppen.

Lönade sig då oppositionen 1988? Resultatet blev något mer omfattande övergångsregler samtidigt som socialförsäkringsutskottets förhandlare lyckades göra nya och värre övertramp på ATP-systemets principiella uppbyggnad och rättssäkerhet.

ATP byggde på en standardsäkringsprincip (inkomstrygghet) till skillnad från folkpensionens grundtrygghetsprincip (eller med ett annat namn behovsprincip). Nervositet, tidsbrist eller ren okunnighet om grundbultarna i ATP ledde fram till ett riksdagsbeslut som bland annat införde behovsprincipen i ATP. Detta skedde genom en nykonstruerad avtrappningsregel av änkepensionen mot ankans egen ATP, d v s riksdagen begick ett dubbelt övergrepp. I riksdagsbehandlingen slutvända tummade man nämligen både på mannens intjänade änkepension och på kvinnans intjänade och oantastbara egna pensionsrättigheter.

Åkesson trodde 1955 att rättsstatens grundläggande principer om äganderätt under inga förhållanden skulle ha kunnat urholkas på det sätt som blev fallet 1988. För honom var äganderätten ristad i sten. Intjänade rättigheter var skyddade – ja, i princip heliga. Varken mannens intjänade änkeförmån eller kvinnans egen ATP fick tummas på av de politiska beslutsfattarna, utom vid statsbankrutt.

Det som för Åkesson var otänkbart blev för 1987/88 års riksmöte ett rättesnöre. Borde inte pensionshistorikerna ha

uppträckt denna rättsliga förändring som ATP-systemet genomgick? Borde de inte ha insett att det var mycket mer än ekonomi som ledde till ett nytt – eller som socialdemokraterna hellre vill kalla det, ett reformerat – pensionssystem?

VARFÖR FÖRSVAGADES RÄTTSSAMHÄLLET?

En viktig faktor bakom den tilltagande försvagningen av både ägande- och avtalsrätten var de borgerliga partiernas defaitism efter ATP-beslutet 1959. Därför förmådde de inte längre försvara de fasta spelregler som är en nödvändighet för rättssamhället. I stället blev ekonomismen, den dåliga överblicken och den politiska inkompetensen samt principlösheten kännetecknande för de politiska besluten.

Den stora ”partigrupp” som Friedrich Hayek beskrev som ”socialister i alla partier” dominerade Sveriges riksdag 1988, och gör det än i dag.

Men försvaret av rättstryggheten och äganderätten i ett omvandlat ATP 1994 kunde trots allt beskrivas som en första svala som åtminstone optimisten kunde se som ett förebud till en ny vår för äganderätten.

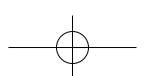
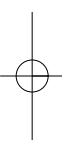
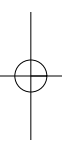
1990-talets radikala pensionsreform uppfattades av många av socialdemokraternas kärnväljare som en stor eftergift för liberala och borgerliga krafter. Socialdemokraternas naturliga försvar för reformen blev då att hänvisa till den Åkessonska utredningen och peka på de likheter som fanns mellan hans utredningsförslag och det nya pensionssystemet. På så sätt fick reformen ett socialdemokratiskt alibi – ja, till och med en socialdemokratisk framtoning.

Men O A Åkesson var i hög grad tankemässigt bunden till den svenska liberala traditionen och dess rättsprinciper. Det

var dessa borgerliga drag som fick en framträdande plats i det nya pensionssystemet, inte de socialistiska inslagen. Detta är viktigt att stryka under:

Dels för att hindra att socialdemokraterna återigen skapar en framgångsrik mytbildning, om det nya, reformerade, systemet som ett socialdemokratiskt projekt.

Dels för att få Sveriges borgerliga politiker att förstå värdet av rättssamhället och fasta spelregler och då även inse att det var dessa liberala värden som präglade 1990-talets stora pensionsreform.



7. FÖRBEREDELSETID

Chance only favours invention for minds which are prepared for discoveries by patient study and persevering efforts.

Louis Pasteur

Norman Macrae, andreredaktör för *The Economist* fram till 1988, kritiserade 1970-talets dominerande politiska marknad i artikelserien "Politik – ju mindre desto vackrare".⁵⁹

Jag instämde i nästan allt han skrev, men tyckte att han gick väl långt när han dödförklarade vår representativa demokrati. Han förutspådde att den skulle utplånas, precis som ridderskapet, kristendomen, de feodala institutionerna och konungarnas gudomliga rättigheter. Mitt puritansk demokratiska jag skämdes över att ta del av så förbjudna tankar. Innerst inne misstänkte jag att han hade litet rätt, men jag försökte övertyga mig själv om att rättsstaten, fasta spelregler och vår representativa demokrati skulle överleva. Året var 1979.

Efter att ha deltagit i riksdagsdebatten om efterlevandepensionerna kom jag osökt att tänka på Macraes pessimistiska förutsägelser om den representativa demokratin. 1988 började jag uppfatta Macraes scenario som alltmer realistiskt.

Inte endast politiska motståndare, utan mitt eget parti,

59. Macrae (1979).

hade övergivit rättsstatens principer, bland annat skyddet för äganderätt, avtal och fasta spelregler. Det var snudd på att jag i vredesmod lämnade riksdagen och partiet, men så blev det inte. Jag bet ihop tänderna och bestämde mig för att om inte annat skulle det bli en pensionsreform.

Jag var optimist. En ATP-reform var möjlig. Stora förändringar ledde visserligen ofta till bråk, men bråk kunde undvikas enligt gammal svensk tradition. Sverige hade sin tysta, fredliga revolution 1809. Varför inte en pensionsreform utan bråk 1991, 1994 eller 1996?

Detta var en typisk reaktion för den generation som Arthur Koestler kallade den tysta, och som var ung på 1950-talet. Han ansåg att vi var svåra att beskriva – indifferent till politik, obenägna att falla för slogans och ismer, kanske materialistiska men inte anhängare av den filosofi som kallades materialistisk eftersom vi inte var filosofer. Vi följde i stället Candides motto om att odla den egna trädgården. Det innebar för oss att få arbeta på en frisläppt marknad för att bygga upp det välstånd som tidigare generationer gjort sitt bästa för att förstöra.

Min inställning följde även i slutet av 1980-talet Koestlers beskrivning. När det gällde ATP-systemet skulle det reformeras utan alltför stora åthävor. Eftersom jag enligt Koestler tillhörde en generation av idoga trädgårdsmästare blev perspektivet på pensionsreformen en flitig hortikultör. Det fanns inte plats för storslagna politiska uttalanden och utspel.

Det första steget var i stället inläring av ATP:s historia, dess brister och eventuella förtjänster. Det andra var att få en plats i socialförsäkringsutskottet. Det tredje var att studera förslag till förändringar och sedan börja tänka och skriva själv.

Att vurma för den egna trädgården brukar innebära en önskan att få diskutera trädgårdskonsten med andra entusiaster. Att tala pensioner med mina riksdagskollegor blev dock en ganska deprimerande envägskommunikation med ett undantag: Lars Tobisson. Varför var de andra så tysta?

Socialförsäkringsfrågor och pensioner hade låg status bland moderater med en haltande moderat politik som följd. Pensionerna var ingen moderat fråga, även om ATP:s änkepension togs upp i partimotionen 1984.

Försvaret av änkepensionerna byggde på familjepolitiska argument. De pensionsrättsliga följderna av ett avskaffande, som ju varit aktuellt redan 1983–1984, berördes inte. Analysen var därför ofullständig:

Änkepensionen behöver förvisso ses över så att dubbelpensioner inte utgår, så att ömsesidighet mellan män och kvinnor erhålls ... Regeringen har aviserat ett nytt förslag för efterlevandepensioner, som måste tillgodose följande grundkrav: Rättssäkerheten måste tryggas, så att "intjänad pensionsrätt" finns kvar. Detta förutsätter en lång övergångstid, som gör det möjligt för familjerna att bygga upp ett kompletterande försäkringsskydd.

Orden *intjänad pensionsrätt* var citerade i motionstexten. Rådde det osäkerhet om huruvida pensionsrätten var intjänad eller inte?

Att en ändring av en hel försäkringsgren i ATP skulle få rättsliga konsekvenser var man inte heller medveten om, och vad menades med *dubbelpensioner*?

Gällde detta nya begrepp också *förmånstagarförordnande* i andra pensionssammanhang? Dessa kunde ju också ge dubbelpensioner. Och vilka reella möjligheter hade hushållen att

bygga upp ett eget pensionssparande? Att partiet inte hade svar på dessa och liknande frågor var inte särskilt anmärkningsvärt, men varför började man inte leta efter svaren redan 1984?

I partimotionen *Sparandets villkor* berördes hushållens sparande. I motionen hette det att ett utbrett hushållssparande skulle minska behovet av kollektiva försäkringssystem och socialpolitiskt motiverade kostnader. Varför utvecklades inte dessa tankegångar konkret?⁶⁰ Varför försökte inte moderaterna att mer genomtänkt väva samman sin finansiella politik med skattepolitiken, sparpolitiken och socialförsäkringspolitiken? Varför började man inte aktivt analysera ATP för att finna nya reformvägar?

Ett svar är att de tyngsta politikerna var specialister, men specialister på finans- och skattepolitik. Ett annat att partiet inte hade någon genomtänkt strategi för placering av ledamöter i de olika utskotten. Socialförsäkringsutskottet borde till exempel ha haft moderata ledamöter med finansiell bakgrund. Pensionerna tillhör ju kapitalmarknadens kärnområden.

De nu nämnda och andra faktorer kan förklara varför det saknades radikala förslag till hur ATP skulle kunna förändras i mer marknadsekonomisk riktning. Skattebetalarnas förslag fanns, men det var egentligen inte moderaternas.

60. Med konkret menas här förslag gällande praktiska lösningar. I det moderata framtidsprogrammet fanns mycket klokt och värdefullt om trygghet, frihet och då också reformer, som skulle bidra till att skapa trygghet och frihet. Men förslagen var aldrig tillräckligt operationella för att kunna användas i det mer praktiska arbetet, vilket krävdes för en pensionsreform.

LÄROTIDEN

Som jag önskat placerades jag i socialförsäkringsutskottet. Det var först en kulturkrock eller kanske snarare en kulturchock, och samma sak upplevde jag när jag blev ledamot i Riksförsäkringsverkets styrelse 1988. Det var lärorikt. Socialförsäkringslagstiftningen var snårig i klass med skattelagstiftningen. Den nya sociala miljön kändes också mycket främmande. Min bakgrund från näringsliv och ekonomi var inget större problem i kommunalpolitiken eller när det gällde avtalsförhandlingar. Det socialbyråkratiska perspektivet, både i socialförsäkringsutskottet och Riksförsäkringsverket, var annorlunda och kändes ganska främmande. Men den erfarenheten behövdes.

Moderaternas partistyreelse gav mig i uppdrag att skriva rapporten *En ny pensionsdebatt efter 30 år?*

Det blev en nyttig historiektion och jag blev bergfast övertygad om att pensionssystem måste beslutas i enighet över blockgränsen. Varför? Svaret fanns i ATP. Oenigheten ledde till politiska överbud och resultatet blev minst sagt finansiellt bräckligt.

En blocköverskridande pensionsöverenskommelse var således en nödvändighet. För att nå en sådan var det A och O för varje "förhandlare" att känna till yttersta gränserna för moderata eftergifter.

Det har redan nämnts tidigare att ett obligatoriskt system inte innebar en större moderat uppostring, även om pensionsforskare som Urban Lundberg uppfattat obligatoriet som en stor moderat eftergift. Jag hade redan i rapporten till moderaternas framtidsgrupp konstaterat att det kostade mer än det smakade att försöka riva upp det obligatoriska pensionssystemet.

Att gå över till ett frivilligt system hade framför allt nackdelar, inte minst av psykologisk/politisk art.

Det var helt andra och mer omfattande lösningar som krävdes. Pensionssystemet måste göras avgiftsbestämt i stället för förmånsbestämt. Jag var således tidigt klar över att 15/30-reglerna måste bort, men det gällde också övriga varianter på detta tema som 20/40- eller 20/35-regler. Ett avgiftsbaserat system var ett absolut krav.

Däremot gick det bra att kombinera ett icke-fonderat (ett fördelningssystem) med ett fonderat system, som i Skattebetalarnas förslag. Ett helt fonderat system uppfattade jag inte som ett realistiskt krav.

Ett blandssystem skulle bli mindre sårbart enligt regeln att det är alltid säkrare att lägga äggen i många olika korgar.

Ville man öka säkerheten för pensionerna i fördelningssystemet skedde det bäst genom en måttlig ambitionsnivå, som då motsvarades av måttliga avgifter. Att hålla nere avgifterna hade således två motiv:

1. Alltför höga avgifter, arbetsgivar- och egenavgifter, skadade lönesättningen, förhandlingsklimatet, arbetsmotivationen etc och i sista hand konkurrenskraften.
2. Måttliga ambitioner gjorde ett pensionssystem mer motståndskraftigt vid konjunkturnedgångar och demografiska förändringar.

Pensionssystemet, dess konstruktion och finansiering måste vara stabilt på lång sikt samtidigt som pensionssystemet påverkade ekonomins utvecklingsmöjligheter.

Pensionssystemet var inte primärt en budgetfråga med begränsat tidsperspektiv. Paradoxalt nog var frågan så finansiellt tung att den borde skötas på betryggande avstånd från både Finansdepartementet och riksdagen, där ekonomin

under den fyraåriga mandatperioden, trots allt tal om långsiktighet, prioriterades.

Pensionssystemet borde därför vara autonomt om det skulle vara offentligt och obligatoriskt. Tidshorizonten för ett pensionssystem är minst 40 till 60 år, om inte mer. En valperiod omfattar fyra år och en avgående riksdag kan inte lagligen binda en tillträdande riksdag. Därför var också den ursprungliga tanken i den Åkessonska utredningen, om jag förstått det rätt, att pensionssystemet skulle ligga utanför statsbudgeten. Det skulle ha en betydande självständighet.

Ett pensionssystem skulle kunna utformas så att det tillfredsställde en del av de önskemål som Knut Wicksell ansåg att en fragmentiserad budget uppfyllde. Själv blev jag redan i Budgetpropositionsutredningen övertygad om att pensionssystemet, men också sjukförsäkringen och andra socialförsäkringar, borde utformas som självständiga, fonderade eller delvis fonderade system utanför budgeten. Men i utredningen var jag helt ensam om dessa tankar.

Budgetpropositionsutredningen ville egentligen gå motsatt väg, åtminstone på längre sikt. Utredningen var inte främmande för att någon gång i framtiden ta över AP-fonderna, dels för att man ville strömlinjeforma redovisningen, dels för att lätta på statsbudgetens akuta finansiella problem precis som man redan gjort med sjukförsäkringens fonder.

En sådan hypotetisk förändring i pensionssystemet skulle ha inneburit att ATP skulle finansieras helt med skatter. Om det ville sig illa skulle medborgarnas pensioner utsättas för maximal politisk osäkerhet.

Beslut om ett avgiftsbestämt system gjorde tack och lov Budgetpropositionsutredningens idéer obsoleta. Men helt förträngdes de inte.

Pensionsproblemen hade redan under 1980-talet blivit ett

mycket aktuellt forskningsområde. Pensionssystemets brister hade Ann-Charlotte Ståhlberg och Agneta Kruse genom sin forskning klarlagt på ett föredömligt sätt. Kapitel 8 återger några av de väsentliga punkterna i deras kartläggning.⁶¹

Nationalekonomen Mats Persson hade i Ekonomisk debatt visat hur ett fördelningssystem kunde förvandlas till ett simulerat fonderat system. Det var delvis samma tankegångar som låg bakom Ferraras förslag, men Perssons förslag var betydligt mer svårtillgängligt. Stefan Ackerby hade lagt fram ett förslag om ett blandsystem, som byggde på en kombination av ett fördelnings- och fonderat system.⁶² Ed Palmer på Riksförsäkringsverket hade föreslagit att 15/30-reglerna skulle skärpas till 20/40-regler samt att systemet skulle arbeta med ett inkomst- och följsamhetsindex i stället för prisindex.⁶³ Jan Bröms bok har redan nämnts. Skandia lade slutligen fram ett förslag om ett helt fonderat system hösten 1991.⁶⁴

Forsknings- och utvecklingsarbetet på pensionsområdet vittnade om en stor dynamik, men mycket litet av denna forskning påverkade riksdagens och socialförsäkringsutskottets arbete och därför inte heller den politiska debatten. Pensionsfrågan var död både i 1988 och 1991 års valrörelser.

Däremot påverkades jag själv i hög grad av forskarnas förslag. Påverkan syns i Skattebetalarnas förslag till pensionsreform, som innehåller många lånade tankar.

Mitt arbete för Skattebetalarna blev en bra förberedelse för ett framtida utredningsarbete om pensionerna. Men om det

61. Bland annat i Ståhlberg [1983]; Kruse [1988].

62. Ackerby [1992].

63. Riksförsäkringsverket [1987].

64. Skandia [1991].

skulle bli ett sådant, och om jag skulle få delta, var mycket osäkert.

De borgerliga partiledarna hade visserligen under sekretess förhandlat om en borgerlig regeringspolitik. I detta sammanhang kom också frågan om pensionerna upp. Men detta gällde endast en mycket liten krets av partiledare och deras närmaste medhjälpare.

Att sekretess och en öppen utveckling av idéer kan skapa målkonflikter är helt uppenbart. Sträng sekretess hindrar brett tankeutbyte och den nödvändiga förankring som är nödvändig om nya reformer eller stora politiska förändringar ska genomföras. Utan förankring av politiska förändringar skapas lätt grogrund för missförstånd och konflikter.

Urban Lundberg och Per Borg framhåller i sina avhandlingar att socialdemokraterna, men även moderaterna, hade svårt att få igenom Pensionsarbetsgruppens förslag i riksdagsgruppen och/eller bland medlemmarna.

När jag läste deras avhandlingar kände jag inte riktigt igen de ”stora svårigheter” jag hade att få gehör för Pensionsarbetsgruppens förslag. Men en mer uttömmande debatt och analys i partiet hade varit nyttigt.

Om partiet i tid hade börjat analysera ATP:s tillkortakommanden och vidgat kunskaperna om pensionssystemet skulle man långt tidigare ha upptäckt att de första pensionsförslagen byggde på grundläggande liberala idéer och att det var den Eckerbergska propositionen (för att få med TCO på en pensionskompromiss) som utgjorde en klar försämring både vad gällde de finansiella ställningstagandena och en orättvis behandling av anställda med en lång livsarbetstid.⁶⁵

Med sådana kunskaper tror jag att ett avgiftsbaserat pen-

65. Proposition 1959:100.

sionssystem långt tidigare hade blivit ett naturligt moderat krav, samtidigt som moderaternas förhandlingssits stärkts när det gällde avgifterna över taket. Moderaterna hade med bättre framförhållning kunnat påpeka att de velat ge LO-grupperna rättvisa, men också att de långtidsutbildade skulle få sin rättvisa. Ett första steg vore att ta bort pensionsavgifterna över taket. Ett andra steg vore att tänka i helt nya banor när det gällde beskattningen. Pensionerna byggde på livsarbetslönen. En liknande princip borde teoretiskt gälla skatt på livsarbetslönen. Det hade funnits en enkel variant, nämligen platt skatt. Då skulle både skatte- och pensionssystemet ha vunnit i stringens och rättvisa.

Den kritik som riktades mot arbetet (mitt arbete) i Pensionsarbetsgruppen kom framför allt från Svenska Dagbladets ledarskribenter och deras vänkrets av yngre moderater som ofta tjänstgjort på tidningen. Det är möjligt att en del borgerliga opinionsbildare helst hade sett att ATP fick ta död på sig själv. Motargumenten mot detta har redan framförts. Kritik riktades också mot för liten avsättning till premiereservfonderna. Avsättningarna borde ha varit större, men min tro är att så kommer det att bli i framtiden under förutsättning att premiereservfonderna ger avsevärt bättre avkastning än inkomstpensionen. Trots finansiella kriser tror jag att det blir så.

Min slutsats är att bättre förberedelser inom partiet hade gett upphov till mer konstruktiv kritik och sannolikt lett till ett ännu bättre förhandlingsresultat från borgerlig synpunkt. Detta vore kanske något att ta fasta på inför motsvarande systemändringar när det gäller sjukförsäkringen.

TILL USA FÖR INSPIRATION

På 1940-talet reste svenska delegationer till USA för att studera Social Security och dess pay-as-you-go-system, som en modell för en svensk pensionsreform. Folkpartiledaren Bertil Ohlin var först ut att förespråka fördelningssystemet som en lämplig modell för en svensk pensionsreform.⁶⁶ Han ändrade sig sedan.

Först på 1980- och 1990-talen började problemen inom Social Security och ATP visa sig på allvar. De svenska var mer akuta. Det var antagligen tur eftersom det ledde till att förändringarna kom snabbare. Men precis som på 1940-talet kom många av idéerna om hur förändringarna kunde genomföras från USA. Att jag reste till USA för att studera pensionsreformer var därför ganska givet.

Ekonomerna Milton Friedman och Martin Feldstein stod under 1980- och 1990-talen i frontlinjen när det gällde pensionssystem, men Peter J Ferrara räknades också till nydanarna. När jag träffade honom 1990 var han knuten till Cato Institute i Washington DC.

Ferrara var djupt engagerad i pensionsproblemen. Han kunde inte acceptera att arbetarnas och medelklassens pensionssparande gav dem så liten utdelning. Hans slutsats var att Social Security byggde på en orättfärdig politik.

Ferrara inriktade sig bland annat på att visa att ett fördelningssystem kunde förvandlas till ett fonderat system. Hans analys kännetecknades av självklar enkelhet.

Den stora skillnaden mellan ett fonderat och icke-fonderat system var enligt den konventionella visdomen att fonde-

66. Molin (1965), sid 11.

rade system hade tillgångar medan de ofonderade systemen saknade sådana.

Själv accepterade jag dessa slutsatser helt okritiskt. Först när jag kom i kontakt med Ferrara och hans argument insåg jag att slutsatsen att ett icke-fonderat system inte kunde förvandlas till ett fonderat byggde på en missuppfattning orsakad av en "redovisningsteknisk" otydlighet. Den hade sin grund i den primitiva redovisning som tillämpades i Social Security och i en rad andra fördelningssystem.

Fonderade system hade vuxit fram inom den privata försäkringssektorn, i försäkringsbolag och i form av fonder för avtalspensioner, som antingen förvaltades av företagen själva eller hade överlåtits till stiftelser. Redovisningen var uppbyggd kring fonder med tillgångar som skulle täcka pensionerna och pensionssystemets administrativa kostnader.

De statliga fördelningssystemen kom i stället att följa den statliga redovisningen, vilket innebar att tillgångar och skulder fick en mycket schablonmässig redovisning. Att pensionsystemets åtagande enligt lag skulle täckas med framtida pensionsavgifter syntes inte i redovisningen. Staten redovisade inkomst- och utgiftsströmmar, inte skulder till pensionsystemet i framtida pensionsavgifter, vilket också innebar att pensionssystemet inte redovisade sina framtida fordringar på staten i form av pensionsavgifter.

Denna ofullständiga redovisning var orsaken till missförstånden. Harvardekonomen Michael Boskin, men också många svenska ekonomer, drog slutsatsen att ett fördelningssystem inte kunde förvandlas till ett fonderat system utan stora generationsorättvisor. De som var yrkesaktiva just när förvandlingen ägde rum skulle tvingas betala gamla skulder, d v s dubbelt – både till dagens utgående pensioner och samtidigt göra avsättningar till den egna pensionen.

De som hävdade detta, hävdade då samtidigt att de framtida pensionsavgifterna inte hade något värde. Det var knappast korrekt.

Fördelningssystemet hade en lagfäst säkerhet i framtida pensionsavgifter. Utgjorde inte detta en mycket osäker fordran?

Nej, egentligen inte och skälen var två. För det första byggde fordran på en ganska stabil avgiftsbas. För det andra var det i huvudsak fråga om ganska långsiktigt bundna fordringar. Det var endast årets pensioner som direkt förföll till betalning. Pensionsavgifternas inkomstströmmar var således relativt stabila och likviditetspåfrestningarna därför begränsade. Givetvis kunde perioder med hög arbetslöshet eller stora demografiska förändringar kraftigt urholka lönebasen, vilket skulle innebära att fordringarna kunde bli osäkra. Måttliga pensionslöften i ett fördelningssystem ökade stabiliteten, medan system med höga pensionsnivåer blev instabila beroende på att tillfälligt minskande pensionsavgifter dessutom måste finansiera jämförelsevis höga pensioner som tjänats in under bättre tider. Då kunde pensionssystemet behöva likviditetstillskott, som skulle ge merkostnader i form av räntor. Med staten som garant borde problemet vara marginellt. För övrigt kan även fonderade system kräva tillskott om avkastningen på realtillgångarna minskar kraftigt.⁶⁷

Skillnaderna mellan de två systemen är således inte så stora att det inte går att förvandla ett icke-fonderat system till fonderat.

Anta att det icke-fonderade systemet har premieinkomster på 200 miljoner. De ska nu placeras i aktier, obligationer etc.

67. Resonemanget ovan håller, under förutsättning att den ekonomiska nedgången inte är så djup och långdragen att den leder till statsbankrutt eller konkurs. Detta påpekade redan Åkesson (1955), se sid 59.

Samtidigt ska systemet betala ut motsvarande pensionsbelopp enligt de regler som gäller för fördelningssystemet. Detta innebär att pensionssystemet måste låna upp 200 miljoner till gällande statsobligationsränta, som vi antar är 4 procent eller 8 miljoner kronor. Övergången från ett fonderat till ett icke-fonderat system kostar något, åtminstone räntan, 8 miljoner kronor. Men att tala om dubbelbetalning, d v s 200 miljoner, måste betecknas som en överdrift.

Vilka fördelar skulle en övergång till ett fonderat system ge? Pensionssystemet skulle genom fonderingen ge bättre avkastning sett över en längre tidsperiod.

Avkastningen i ett icke fonderat system motsvarar tillväxten i inkomstbasen, kanske i snitt 2 procent över en längre period. Detta ska jämföras med motsvarande kapitalavkastning som försiktigt räknat ligger 2–3 procent högre över en längre period. Detta innebär att pensionerna i ett fonderat system skulle kunna växa dubbelt så snabbt som i det ofonderade. Det vore således en bra affär att förvandla ett icke-fonderat system till ett helt eller delvis fonderat.

Men borde man då inte sikta på ett helfonderat system?

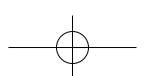
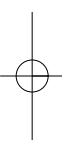
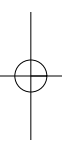
Här kan finnas nackdelar av annat slag – ett fonderat pensionssparande i stora offentliga system kan leda till en alltför stor kapitalkoncentration och skada marknadsekonomins krav på mångsidighet. En annan faktor som kan vara till förmån för ett blandat system är att man med en sådan konstruktion bygger in riskspridning.

Under de senaste decennierna har de finansiella systemen genomgått svåra kriser med betydande kapitalförluster och sviktande avkastning. Den reella ekonomins lönebaser är i vissa situationer betydligt stabilare. Ett väl avvägt fördelningssystem kan därför vara en god motvikt mot tidvis högre risker i de fonderade systemen.

Diskussionerna om hur ett icke-fonderat system rent praktiskt kunde förvandlas till ett fonderat var en av de viktigaste punkterna i Ferraras och mina diskussioner. Det var viktiga diskussioner, men viktiga var också de råd han sände med mig hem. De löd ungefär så här:

Satsa på en radikal reform som bygger på samförstånd över de politiska blocken. Politiskt ledarskap måste börja med att skapa enighet om de grundläggande principerna för ett stabilt och logiskt pensionssystem. Att kompromissa i en rad detaljfrågor är att börja i fel ände. Det ökar riskerna att ett redan instabilt system kommer att bli ännu mer ologiskt och instabilt.

Peter J Ferraras råd var klokt men inte helt enkelt att följa. Ferrara och hans allierade vid Cato Institute, Heritage Foundation och American Enterprise Institute lyckades inte, medan vi i Sverige till mångas förvåning gjorde det.



8. PENSIONSSYSTEMETS BRISTER, EN SAMMANFATTNING

We know how to make our predecessors retire. When it comes to forcing our own retirement, our successors must find some method of their own.

C Northcote Parkinson

Bristerna i ATP- och folkpensionssystemen var många. Hur kunde de styrande underlåta att reagera långt tidigare och mycket mer kraftfullt för att rätta till de värsta bristerna? Hur kunde oppositionspartierna låta bli att ställa regeringen till svars gällande ATP:s allt sämre funktionssätt?

Så här såg ATP-systemets syndaregister ut:

ATP var ett *förmånsbaserat fördelningssystem*. Detta innebar ett fast löfte (ex ante) om en viss definierad pensionsnivå.

Fördelningssystemet innebar att pensionerna skulle finansieras med årets arbetsgivaravgifter, d v s systemet finansierades löpande. Till skillnad från äldre försäkringssystem var det ofonderat.

Det fanns två betydande svagheter i konstruktionen. För det första fastställdes pensionsnivån på förhand utan kunskaper om ekonomisk utveckling, förändringar av livslängd etc. Men svagheten förstärktes ytterligare genom finansieringsmetoden.

Arbetsgivaravgifterna varierade självklart med hög- eller lågkonjunkturer. Var arbetslösheten hög blev arbetsgivaravgifterna lägre allt annat lika. Betydande demografiska vari-

ationer gav förändringar av betydligt mer permanent natur.

Ett rent fördelningssystem har inga buffertar – fonder – som utjämnar finansieringen vid hög arbetslöshet eller vid stora negativa demografiska förändringar. Den utväg som står till buds är att höja avgifterna, en åtgärd som snarare förvärrar än stärker systemets stabilitet. Höjda avgifter leder (allt annat lika) till högre arbetslöshet och detsamma gäller en demografiskt negativ utveckling. Högre tillväxt och en ökande yrkesverksam befolkning ger i stället positiva förändringar.

Det obligatoriska ATP-systemet innehöll dock vissa fonder, AP-fonderna. Det märkliga var att fonderna inte primärt skulle fungera som buffertfonder utan i första hand kompensera en befördad minskning av hushållens sparande i samband med införandet av den obligatoriska ATP-pensionen. AP-fonderna var därför ett verktyg för en ren socialisering av det privata sparandet. Att pensionssystemet skulle behöva en buffertfond stod dock tidigt klart, och AP-fonderna fick en dubbel uppgift, dels att kompensera en befördad minskning av det privata sparandet, dels att vara buffertfond för pensionssystemet. Denna dubbelroll kan i viss mån förklara den oklarhet som vid början av 1990-talet rådde gällande ”ägan-derätten” till AP-fonderna – var det statens eller pensions-systemets?

Redan av vad som framgått ovan går det att urskilja ett antal systemfel:

1. I ett förmånsbaserat system läses förmånerna på förhand, medan finansieringen blir vad den blir. Skattebetalarna, i huvudsak de yrkesaktiva, får bära riskerna för eventuella underskott.
2. Ett fördelningssystem förstärker riskerna med ett förmånsbaserat system, eftersom det saknar eller har begränsade

buffertfonder som kan utjämna utgifterna i samband med hög arbetslöshet och demografiska förändringar.

3. Ett fördelningssystem med mycket generösa villkor som ATP ökade givetvis graden av instabilitet. Buffertfunktionen i arbetsgivaravgifterna blir mycket mer begränsad om pensionsnivån sätts till 60 procent och inte exempelvis till 40 procent eller 50 procent av de 15 bästa åren eller livsarbets tiden.
4. ATP-systemets instabilitet förstärktes ytterligare av den metod som använts för att värde-/standardsäkra pensionerna. ATP-systemet skulle garantera köpkraften, alltså att 1 krona var värd exakt detsamma när man avstod den i 30-, 40- eller 50-årsåldern som när man fick ut den när man var 65, 70 eller äldre. Motsvarar verkligen 1 krona i dag 1 krona i morgon eller i övermorgon? Naturligtvis inte! Till skillnad från ett marxistiskt system är det i ett marknadsekonomiskt system självklart att uppskjuten konsumtion ska ge en positiv ersättning. ATP-systemet var således inte värdesäkrat, vilket var avsikten med själva konstruktionen. Det med åren minskade värdet i förhållande till de yrkesaktivas löner skulle underlätta finansieringen. Men vad hände om tillväxten började sacka efter? Dålig BNP-tillväxt kombinerad med en prisindexering skulle då leda till att pensionerna växte snabbare än de yrkesaktivas inkomster. ATP-systemets värdesäkringsmodell skapade således instabilitet genom för låga pensioner under bra tider och för höga pensioner under dåliga. Hade man i stället valt att löneindexera pensionerna hade instabiliteten minskat.

Men problemen i ATP var ännu fler:

5. Kopplingen mellan förmåner och avgifter var från början svag. Folkpensionssystemet hade ingen sådan koppling alls

och 15/30-reglerna innebar en omfördelning från individer med jämna inkomster och/eller lång livsarbets tid till individer med ojämna inkomster och kort livsarbets tid. De generösa förtidspensionsvillkoren minskade ytterligare sambandet mellan avgifter och förmåner.

6. Kopplingen mellan avgifter och förmåner hade dessutom urgröpts successivt. Alla löneinkomster – oberoende av om de var pensionsgrundande eller inte – belades efter 1982 med pensionsavgifter, alltså skatter.⁶⁸ Finansieringen av pensionstillskottet och höjningen några år senare, de allt frikostigare förtidspensionerna, sänkningen av pensionsåldern från 67 till 65 år etc, höjde skatteandelen och minskade avgiftsandelen. Effekterna lät inte vänta på sig. Arbetsutbudet och tillväxttakten påverkades negativt och den reella pensionsåldern sjönk till 59 år, när den var som lägst. Att höja avgifterna uppfattades paradoxalt nog alltför ofta av riksdagsmajoriteterna som en bra korrigerande åtgärd!
7. Kopplingen mellan avgifter och utgående förmåner hade ytterligare en brist: femtonårsregeln gjorde att historiskt höga löner kunde generera höga pensioner under dåliga tider. Alltså fanns även en temporal brist i systemet.

ATP-systemets bräcklighet från statsfinansiell synpunkt hängde således samman med en rad inbyggda konstruktionsfel och inte primärt med demografi, inflation och låg tillväxt och lägre pensionsålder. Men ATP-systemets många brister var ännu allvarligare sedda ur den enskildes perspektiv. Vid finansiella kriser skulle hushållens intressen alltid

68. Tidigare utgick inte avgifter på inkomster upp till ett basbelopp och över 7,5 basbelopp.

vika för de rena politiska intressena – att bevara makten och bli omvald. Detta innebar inte bara att pensionerna minskade genom ad hoc-beslut. Till detta kom en betydande risk att de styrande politikerna oberoende av parti införde regler som vidgade fördelningspolitiken och att avgifterna successivt kom att innehålla en allt högre skattedel.

VARFÖR RÄTTADES FELEN INTE TILL TIDIGARE – FÖRSTOD MAN INTE?

De nu nämnda bristerna var ganska tidigt kända. Detta gäller särskilt den olösliga målkonflikt som hängde samman med det socialpolitiska dubbelperspektivet.

Varför försökte man inte rätta denna brist och en rad andra långt tidigare?

Det socialpolitiska dubbelperspektivet – och de problem det gav upphov till – uppfattades först som trivialt, men redan under 1960-talet skärptes det i samband med införandet av pensionstillskottet och andra behovsprövade pensionsförmåner.

Den socialdemokratiska riksdagsledamoten Yngve Persson kritiserade på ett sakligt sätt effekterna i sitt särskilda yttrande i utredningen ”Sänkt pensionsålder m m. SOU 1974:15”. Se citat och ytterligare hänvisningar på sid 65 ovan. Hans särskilda yttrande borde ha varit en reservation med många namn.

Var det manne Gustav Möllers öde som avskräckte Yngve Persson att uttala kritiken fullt ut? Varför vågade inte den moderate riksdagsledamoten Carl Göran Regnéll i Gunnar Heckschers anda kritisera en rad beslut som skulle förvärra målkonflikter i pensionssystemet, inte endast förslaget om

avgifter över förmånstaket? Varför opponerade sig inte riksdagsledamöterna oberoende av parti, när pensionssystemets fripassagerare ökade i rask takt? Var det viktigare att bli omvald än att försöka ge väljarna ett bättre pensionssystem? Och varför hörde inte medborgarna av sig?

Berodde bristen på kritik på den socialdemokratiska historie- och mytbildningen kring ATP? Antagligen, men i kombination med andra faktorer.

Det ansågs vara ett politiskt vågspel att kritisera den socialdemokratiska pensionspolitiken. Oppositionen ville inte beskyllas för svartmålning av ATP.

Rädslan för att kritisera öppet kan också ha berott på att man inte vågade avslöja att väljarnas tillit till ATP var en illusion. Att som budbärare överlämna dåliga nyheter kunde ofta vara farligt. Det visste redan de gamla grekerna.

ATP-systemet var redan från början komplicerat. Torsten Nilsson⁶⁹ lär en gång ha talat inför en grupp timmerkörare som undrade vad de en gång skulle få i pension. Torsten Nilssons korta svar sades vara: ”Det har jag ingen aning om, men ett är säkert – hästen får inte pension.” Det var svårt för en socialminister att redogöra för de vanligaste pensionsförmånerna. Den uppgiften var dock enkel i jämförelse med att beskriva ATP:s brister på ett valmöte. Systemets komplexitet skapade en ”valstrategisk asymmetri”. Att redogöra för bristerna tog längre tid än att beskriva förmånerna. Som bekant är tid en bristvara vid torgmöten, politiska föredrag och partiledardebatter.

Att pensionsfrågan i huvudsak lyste med sin frånvaro i riksdagsvalen 1988, 1991 och 1994 var därför inget att förvånas över.

69. Tidigare bl a försvars-, social- och utrikesminister.

9. PENSIONSARBETSGRUPPEN

Den nödvändiga värdegemenskapen i ett harmoniskt och stabilt samhälle utesluter icke att åsikterna går i sär. I värdegemenskapen ingår en tyst överenskommelse mellan individerna att tolerera varandras egenheter.

Ivar Sundbom (*Politisk makt och ekonomiska lagar*)

I valrörelsen 1991 ordnade folkpartisterna Bo Könberg och Bengt Westerberg ett seminarium om pensionerna, och centrens Olof Johansson gjorde ett utspel om folkpensionen. Moderaternas Lars Tobisson såg inflationen som lösningen på ATP-problemet. Den skulle förvandla den allmänna pensionen till folkpension.⁷⁰ Detta var några av de borgerliga förslagen gällande ATP i 1991 års valrörelse.

Som bekant ledde valet 1991 till en borgerlig minoritetsregering. Uppstickarpartiet ny demokrati kom in i riksdagen och blev vågmästare mellan de två blocken. Partiet var borgerligt men en snabbt upplammande konflikt mellan folkpartiet och ny demokrati försvagade redan från början den borgerliga regeringen.

Före valet hade de borgerliga partiledarna varit överens om att genomföra en pensionsreform om de kom i regeringsställning trots att beskeden till väljarna i denna fråga varit

70. Svenska Dagbladet (1991).

mycket vaga. Första steget var att tillsätta en ny utredning.

Den socialdemokratiska Pensionsberedningen som avslutade sitt arbete 1990 hade inte gett några anvisningar om hur ett nytt system skulle kunna se ut. Beredningen hade visserligen efterlämnat många förslag i ett stort antal reservationer, men förslagen var så disparata att utsikterna för enighet måste betecknas som små. Regeringen Bildt hade inte heller kommit längre i sitt tänkande. Reformens mål och omfattning var oklar, vilket framgick både av regeringsdeklarationen, finansplanen och direktiven till den utredning som skulle lösa pensionsproblemen.

I finansplanen hette det att:

ett reformerat system skulle öka det långsiktiga sparatet och stärka sambandet mellan avgifter och förmåner och vidare skulle systemet kännetecknas av stabilitet och fungera arbetsbefrämjande.⁷¹

Bo Könberg utnämndes till socialförsäkringsminister och fick av regeringen i uppgift att tillkalla en parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp som skulle arbeta fram ett förslag till ett reformerat pensionssystem. Arbetet skulle dessutom gå fort!

I regeringsdeklarationen hette det att regeringen redan till hösten 1992 skulle lägga fram en proposition om pensionerna.⁷² I Könbergs direktiv till den arbetsgrupp som skulle ta sig an jobbet, var tiden om möjligt ännu knappare tilltagen. Arbetsgruppen skulle lämna sitt förslag till regeringen redan i mars 1992. Pensionsarbetsgruppen hade sitt första möte den 13 december 1991.

71. Proposition 1991/92:100.

72. Den 4 oktober 1991.

Det fanns två möjliga förklaringar till denna tidsoptimism. Regeringen kunde ha varit inställd på att göra få krävande tekniska förändringar som byggde på skärpta intjänanderegler och nya indexeringsmetoder. Huvudmålet var att snabbt minska kostnaderna för pensionerna, men det hade då med största sannolikhet gett upphov till negativa retroaktiva effekter med åtföljande sviktande tilltro till det offentliga pensionssystemet.

Den andra förklaringen var att regeringen hade underskattat vidden av det arbete som en pensionsreform kräver.

Samtidigt hade Finansdepartementet höga förväntningar på att kunna tjäna pengar på en pensionsreform. Departementets motiv för en reform var således oförändrade oavsett om Anne Wibble, Kjell-Olof Feldt eller Allan Larsson var departementschef. ATP:s kostnader skulle ner, och det skulle ske snabbt trots att problemen var av mer långsiktig än kort-siktig natur. Jan Bröms skrev i boken *Ur askan av ATP* att de förändringar som politikerna redan gjort i ATP-systemet kunde betecknas som ”improviserade förändringar” (se ovan). Om Pensionsarbetsgruppen arbetade så snabbt som direktiven angav skulle reformen än en gång bli ogenomtänkt, eller med Bröms ord ”improviserad”.

PENSIONSARBETSGRUPPEN

Bo Könberg hade sin politiska bakgrund i Stockholms läns landsting. Pensionsfrågan hade han kommit i kontakt med som ledamot i Pensionsberedningen.

Hans erfarenheter av beredningen var negativa. Den var handlingsförlamad på grund av snäva direktiv, men också genom själva sammansättningen av utredningen. Parlamen-

tariker som skulle företräda allmänintresset hade en svag ställning. Beredningens sakkunniga och experter utgjordes i huvudsak av partsrepresentanter, vilket betydde att Organisationsverige dominerade utredningen. Resultatet blev en beslutsprocess som var trög, oenig och konservativ.

Bo Könberg fattade sitt allra viktigaste strategiska beslut innan det verkliga arbetet inletts. Han såg till att partsintressenterna, PRO, Pensionärernas riksorganisation, LO, SAF med flera hänvisades till referensgrupper vid sidan av utredningen. De fick information om utredningsarbetet och kunde framföra sina åsikter, men därvid stannade det. Det gick mot all svensk utredningskutym men det var ett framsynt beslut.

Även i två andra hänseenden försökte han diktera utredningens sammansättning.

Partierna brukade själva utse sina representanter i en parlamentarisk utredning. Bo Könberg försökte även här bryta mot oskrivna regler. Han ville samla tunga politiker med stark förankring och ställning i partierna, och han tyckte sig ha fått gehör för sina intentioner i den trängre regeringskretsen. Men han blev besviken när moderaterna utsåg mig i stället för Lars Tobisson. Så här uttryckte han sitt missnöje i en intervju med Urban Lundberg.⁷³

Jag hade gjort upp – trodde jag – med partiledaren hösten 1991 att de skulle sätta in personer från respektive parti, som satt mycket centralt. Jag ville inte ha någon som Margit Gennser som jag uppfattade som närmast nyliberal. Jag ville helst att Tobisson skulle gå in själv, eftersom jag visste att en

73. Lundberg (2003a), sid 330–340.

*uppgörelse med honom skulle hålla hela vägen ...
fast M Gennser visade sig bli en tillgång.⁷⁴*

Nästa avvikelse gällde vänstern och ny demokrati. Utredningstiden var mycket knappt tilltagen, och när det visade sig att vänsterns och ny demokratis representanter skulle fördröja arbetet förslog ordföranden Bo Könberg att de fyra borgerliga partierna och socialdemokraterna skulle bilda en egen arbetsgrupp, utan vänstern och ny demokratis representanter. Dessa skulle endast få delta vid Pensionsarbetsgruppens ordinarie sammanträden, då de fick handlingar om sådant som redan i princip hade beslutats. Arbetssättet var effektivt men det bröt grovt mot gängse regler för offentliga utredningar, där ett av syftena är att ge oppositionen inblick och möjligheter att påverka besluten. Pensionsarbetsgruppens arbetssätt i det här hänseendet bör trots sin effektivitet inte bli mönsterbildande.

Trots att moderaterna var det i särklass största borgerliga partiet upplevde jag som moderat representant betydande handikapp både i förhållande till folkpartiet och till socialdemokraterna. Bo Könberg var ordförande i gruppen. Även detta var ovanligt. Statsråd brukade inte delta i utredningsarbete. Med hänvisning till ordförandeskapet hade folkpartiet ytterligare en representant, Barbro Westerholm, och med hänvisning till sin storlek hade socialdemokraterna också två ledamöter, Ingela Thalén och Anna Hedborg. Att vara ensam representant för det största regeringspartiet innebar ett betydande problem både när det gällde att förankra, och att informera bakåt i kedjan till riksdagsgruppen och partiet. Dessutom hade jag mycket dålig uppbackning av moderater-

74. Lundberg (2003b), sid 339–340.

nas sekretariat. Det gällde allt från att ha en partner att diskutera olika knäckfrågor med, till hjälp med praktiska göromål, arkivering, skrivhjälp etc.

Det var tydligt att Bo Könberg behandlade moderata frågor, och mig som moderat företrädare, snävt och nonchalant under den första tiden i arbetsgruppen. De moderata frågorna hade betydligt lägre prioritet än de socialdemokratiska. Dessutom var han uppenbart rädd att jag skulle försvåra samarbetet med socialdemokraterna.

I politik är det viktigt med "secret service". Hade Bo Könberg tagit reda på något om mitt politiska förflutna skulle han ha upptäckt att mitt samarbete med socialdemokraterna inte varit något problem. Att hålla på sina egna värderingar samtidigt som man respekterar motpartens, dvs socialdemokraternas, hade i regel fungerat bra. Ibland hittade vi vettiga kompromisser, annars var det bara att konstatera att vi var oense. Det var allt.

I Malmöpolitiken var det mycket svårare att ha ett förtroendefullt samarbete med de borgerliga kollegorna. Jag tror det berodde på att deras politiska värderingar var mer elastiska, vilket skapade osäkerhet i samarbetet och om hållbarheten i överenskommelser. Läxan från Malmöpolitiken var att undvika konflikter med folkpartister, även om det krävde ett stort mått av självbehärskning. I Malmö hade jag inte så sällan misslyckats. I Pensionsarbetsgruppen gick det ganska bra och det var viktigt. Könbergs attityd till mig den första tiden hade lätt kunnat leda till den typ av relationer som komplicerade samarbetet mellan Gullan Lindblad, moderat ordförande i socialförsäkringsutskottet, och Könberg.

Det var viktigt att få igenom de nya pensionsidéerna. En förutsättning var att vi borgerliga ledamöter i Pensionsarbetsgruppen lärde känna varandra, förstod varandras idéer

och insåg i vilka frågor vi var oense. Detta skedde bäst rent informellt – spontana diskussioner, snabba telefonsamtal och liknande som förde oss närmare varandra. Att skriva gemensamma artiklar var också ett konstruktivt sätt att lära känna varandras politiska käpphästar, men framför allt hur vi såg på olika lösningar i ATP-frågan. Av erfarenhet visste jag att det gick att skapa goodwill genom att göra grovjobbet och skriva artikelutkastet, och för övrigt att hålla en medvetet låg profil. På så sätt fördjupades samarbetet och vi kunde hålla samman mot socialdemokraterna om det behövdes.

Samarbetet gick efter en tid förvånansvärt bra. När Gösta Bohman på moderaternas julfest fick höra att Könberg skulle bli ordförande i Pensionsarbetsgruppen blev han upprörd å mina vägnar. Han tyckte att jag borde ha varit självskrivnen ordförande, och sade det till Carl Bildt, som just passerade förbi. Men Gösta hade för en gångs skull fel. Det var mycket lättare att arbeta fram moderata lösningar från en mer undanskymd position i utredningen.

Vad kan man då lära av Pensionsarbetsgruppens sammansättning?⁷⁵

1. Håll partsrepresentanterna på armslängds avstånd. Se till att själva utredningsgruppen blir hanterbar.
2. En utredning som ska genomdriva stora systemändringar bör ha några ledamöter som i första hand är inriktade på

75. Ledamöterna var i bokstavsordning Leif Bergdahl (nd), jag själv, Anna Hedborg (s), Ulla Hoffmann (v), Åke Pettersson (c), Ingela Thalén, Barbro Westerholm (fp) och Pontus Wiklund (kd). Att folkpartiet fick två representanter, medan moderaterna som det största borgerliga partiet endast fick en, visar på en svaghet hos den moderata ledningen. Carl Bildt "sålde ut" hela socialförsäkringspolitiken till (fp) och arbetsrätten till (c). Jag tyckte att det var en dålig prioritering, om man ville öka medborgarnas frihet på bekostnad av statens och statsliknande organisationers makt.

sakfrågorna. Andra behöver ha god anknytning till partipolitiken för att skapa acceptans för de nya lösningarna bland partimedlemmarna.

3. En radikal reform kräver ett bra socialt klimat i utredningsgruppen. Det säkraste sättet är att medvetet försöka skapa bra gruppanda.
4. En *icke*-toppolitiker måste ha starkt stöd i bakgrunden. Per Borg pekade på detta i sin avhandling, där han strök under hur betydelsefullt det var att Lars Tobisson, vice ordförande i moderaterna, stöttade mig.⁷⁶

När man sitter i en utredning gäller två saker: att vara någorlunda insatt i problemen, att veta vilka politiska värderingar som under alla förhållanden måste tillgodoses.

I en utredning ska en mängd beslut avgöras. De tekniska effekterna brukar vara väl belysta av utredningskansliet, men hur förslagen påverkar skilda politiska värderingar, måste den enskilda ledamoten själv bedöma. Det kan tyckas enkelt. Men det är inte svårt att hitta exempel på en betydande politisk förvirring när det gäller att se sambanden mellan ett partis grundläggande värdering och olika praktiska lösningar. Det är till exempel inte ovanligt att politiker som vill främja marknadsekonomi, och då även individuell frihet och äganderätt, gör sig till förespråkare för regleringar eller när det gäller socialförsäkringar kräver besparingar som innebär betydande ingrepp i äganderätten. En god teoretisk ram att falla tillbaka på skulle antagligen underlätta det politiska beslutsfattandet.

I socialförsäkringssammanhang kan till exempel David

76. Borg (2003), sid 208.

Ransoms fyra axiom vara till stor hjälp.⁷⁷ Först en snabbgenomgång av Ransoms mer allmänna synpunkter, innan hans axiom kan presenteras och granskas.

Det politiskt möjliga har alltid sin plats i en demokrati. Det innebär hänsyn till väljarna. Men i många fall hoppas väljarna på att politikerna ska utveckla ett slags specialiserat ledarskap, och då avses ledarskap som syftar längre än till möjliga kompromisser mellan politiska block. Det ska klargöra åt vilket håll förändringen bör gå, vilket i sin tur kräver en analys av hur problemen har uppstått. Därför är det viktigt att börja med frågor där det finns en gemensam bas för enighet, och vänta med sådana som med säkerhet skapar oenighet. Enighet uppnås lättast kring breda principer, axiom. Ju bredare de är, desto lättare är det att komma överens. Ransoms angreppssätt liknar det som våra 1800-talspolitiker tillämpade. De utgick från breda principer, men de visste också att detta ledde till fördröjningar och att de mest radikala lösningarna fick dröja tills tiden var mogen. Det var ett klokt arbetssätt som fortfarande håller – snabbhet i all ära.

De axiom som Ransom förespråkade var följande fyra:

- **Ekonomisk effektivitet**, eller för icke-ekonomer ett system som *inte* förvanskar informationen och de ekonomiska besluten. De bidrags- och skatteklar som socialförsäkringarna och beskattningen ger upphov till förvränger beslutsfattandet. Därför bör sådana störningar elimineras eller göras så små som möjligt. Ett omfördelande socialförsäkringssystem kan inte vara effektivt, eller med Ransoms ord: ”att beskatta Peter för att betala Paul avskräcker båda från att arbeta och underminerar systemets skattebas”. Pensionsarbetsgruppens kärna var helt enig om Ransoms axiom i en

77. Ferrara, red (1985), sid 13–37.

grundläggande fråga, arbetslinjen. Men att avskaffa hela avgiften "över taket" stötte på patrull från (s)-representanterna Ingela Thalén och Anna Hedborg. Det var inte förvånande: Den socialdemokratiska skattepolitiken hade ju ofta byggt på att "ta från Peter och ge till Paul" trots väl kända negativa konsekvenser.

- **Sunk costs** (motsvarar ungefär oåterkalleliga kostnader) anses göra förändringar omöjliga. Så är det inte. Det enda som krävs vid en förändring är att gamla åtaganden uppfylls. Eller uttryckt på ett annat sätt, retroaktiva försämringar måste undvikas.
- **Avpolitisering** är viktigt. Exempelvis ska pensionerna i största möjliga utsträckning vara immuna mot aktiviteter från olika "pressure groups" Jämför förslaget om garantipensionerna och Bo Könbergs behandling av intresseorganisationerna på sid 79 respektive 120 ovan. Att göra systemet fristående från statsbudgeten så att det lättare kan motstå påtryckningar från särintressen, är ytterligare ett exempel på hur detta axiom kan tillämpas..
- **Systemet ska vara begripligt.** Att varje avsatt krona i pensionspremie ska ge pension är lätt att förstå. Att rena sociala anordningar, till exempel garantipension och andra förmåner (fripassagerare) inte bör finansieras av försäkringsavgifter, utan ska betalas av skattekollektivet över statsbudgeten, borde vara lika självklart.

PARLAMENTARIKERNA OCH BYRÅKRATIN

Till sist några ord om intresse motsättningar mellan politiker/parlamentarikerna och byråkratin. Pensionsarbetsgruppens kärna, alltså ledamöterna med undantag för

vänsterns och ny demokratis representanter, och arbetsgruppens egna tjänstemän hade utvecklat ett förvånansvärt gott och harmoniskt samarbete.

Som redan nämnts hade Finansdepartementet tagit på sig rollen som överinstans vilken skulle pröva Pensionsarbetsgruppens beslut. Det var inte fel att representanter för Finansdepartementet skulle varna för förslag som var ekonomiskt orealistiska, men längre borde inte styrningen ha sträckt sig.

Det fanns åtminstone tre skäl till att finanserna borde vara försiktig med sin inblandning:

- Finansdepartementets tidsperspektiv var i alltför hög grad ett kortsiktigt budgetperspektiv och saknade därför det långsiktiga perspektiv som måste läggas på ett pensions-system.
- Finansdepartementet förstod inte, eller ville inte förstå, faran med att inte infria pensionslöften i ett rättssamhälle. Eller annorlunda uttryckt, individen var en ganska ointressant abstraktion för finanserna.
- Finansdepartementets beslutsfattare borde ha insett att den finanspolitiska trovärdigheten skulle undermineras om alltför många negativa beslut hade initierats från Finansdepartementet, d v s beslut som eroderade pensionssystemets rättssäkerhet. De finansiella vinster som Finansdepartementets beslutsfattare räknat med kunde i stället ofta resultera i förluster bland annat genom betendeändringar.

I de flesta regeringar, i Sverige och på andra håll, har Finansdepartementet en stark ställning i förhållande till andra departement. Finansdepartementet brukar därför kunna diktera villkoren för fackdepartementen.

Till sin stora irritation lyckades inte Finansdepartementets

byråkrater ”kuva” den självständiga Pensionsarbetsgruppen.

Varför?

Gruppens arbete var effektivt och de beslut som fattades var sakligt motiverade. En annan faktor var att parlamentarikerna i gruppen samarbetade så bra att partitillhörigheten hade blivit irrelevant. Finansdepartementets representanter kunde inte använda den vanliga tekniken att söndra och härska. I stället fick finansen tona ner sin roll som övervakare, vilket av finansfolket uppfattades som klart negativt. Pensionsarbetsgruppen ansågs ju inte ha den ekonomiska och finansiella kompetens som krävdes.

Det berodde förstås på vad som menades med kompetens. Pensionsarbetsgruppen hade en vidare syn på pensionsfrågorna än finansens ekonomer, men samtidigt en god känsla för vilka förslag som var värda att lyssna på och vilka som borde avvisas klart och bestämt. I sådana bedömningar togs givetvis hänsyn till ekonomiska och finansiella faktorer.

Kanske är jag partisk, men sammanhållningen i Pensionsarbetsgruppen spelade stor roll för att förslaget till en riktlinjeproposition kunde läggas fram redan 1994.

10. DE FÖRSTA HELT AVGÖRANDE BESLUTEN

*The mind likes a strange idea as little as the body
likes a strange protein and resists it with similar
energy.*

Wilfred Trotter (1941)

Pensionsarbetsgruppens arbete inleddes december 1991 med en rad ”hearings”, då gruppen fick lyssna till vad Sverige hade av pensionsexpertis verksamma inom myndigheter, försäkringsbolag, organisationer och universitet.

Bo Könberg namngav i intervjuer med Per Borg och Urban Lundberg⁷⁸ framför allt två namn, Curt Nicolin, SAF (numera Svenskt Näringsliv), och Per-Olof Edin från LO. Genom att nämna just dessa namn ville Könberg antagligen visa på den politiska bredden i informationen som arbetsgruppen fick ta del av.

Föredragningarna var intressanta, men jag gjorde en reflektion. Våra tankar satt fast i ATP-systemet. Spårkundenheten i svenskt välfärdstänkande var tydlig.

Pensionspoäng var den term som alltid återkom, liksom frågan om hur många procent av lönen som ett reviderat system skulle kunna ge i pension. ATP:s förmånsbaserade system var den fasta referenspunkten. Pensionen skulle utgöra en viss procent av tidigare inkomster (i ATP 60 pro-

78. Lundberg (2003a) samt Borg (2003).

cent av de 15 bästa åren) och staten skulle garantera detta löfte.

Att förmånsbaserade system kunde skapa likartade ekonomiska problem – oavsett om de var offentliga eller privata, fonderade eller ofonderade – kom inte fram i de första pensionsdiskussionerna. Ändå fanns det många varningstecken som hängde samman med den förmånsbaserade konstruktionen, inte minst från den privata sektorn.

Åldrande storföretag med allt fler pensionärer och sviktande lönsamhet hade inte så sällan problem att hålla sina pensionslöften. Detta gällde bland annat den amerikanska flyg- och stålbranschen samt senare de stora bilföretagen. (Att de amerikanska storföretagen också hade stora åtaganden gällande sjukförmåner förvärrade problemen.)

Dessa storföretag med en krympande personal och vikande intäkter orkade helt enkelt inte försörja sina före detta anställda. Staten fick träda in med räddningsaktioner, eller också måste de ursprungliga avtalen förhandlas om. Det var denna utveckling som nu började göra sig gällande i åldrande nationer. Pensionslöften från företag och nationer är bräckliga om pensionsförbindelsen bygger på en förpliktelse att betala ett visst pensionsbelopp om kanske 40–60 år. Den långa tidrymden skapar alltför stor osäkerhet. Att ett företag inte kan klara den typen av löften är knappast förvånande.

Staten, med sin beskattningsrätt, har däremot oftast ansetts vara ett betydligt säkrare alternativ, men även ett lands skattebas är ändlig. ATP-avgifter på 30 procent skulle vara självförstörande – något som uppfattades som ett reellt hot i början av 1990-talet. Skattebasen kan i längden inte klara sådana påfrestningar, och även förmånsbaserade statliga system skulle förr eller senare hotas. Konstruktionen byggde på mycket osäkra löften som förr eller senare inte skulle

hålla. Men gäller inte denna osäkerhet i första hand icke-fonderade eller svagt fonderade system?

Det är inte självklart. Fonderade och icke-fonderade system har en sak gemensamt. Minskande verksamhet och vikande lönsamhet ger minskande pensionsavsättningar. Om antalet pensionärer är oförändrat, eller till och med växer på grund av ökad livslängd, är problemet i grunden detsamma för förmånsbestämda fonderade och icke-fonderade system. Fonderade system har dock en fördel. De har större säkerhetsmarginaler eftersom fonderingen under goda tider har skapat en buffert. I ett fonderat system tar det oftast längre tid för problemen att mogna fram. Det är skillnaden.

En viktig slutsats måste bli att förmånsbaserade försäkringssystem genom sin konstruktion har en inbyggd katastroffaktor. Försäkringsgivaren – oavsett om det är staten, kommunen, företaget eller en pensionskassa – tar stora risker när de lovar en förmånsbestämd pension. Detta har försäkringsbolagen tidigt varit medvetna om. Deras pensionslöften har därför länge bygggt på en låg garanterad pension, som kan bli betydligt högre genom återbäring om pensionssparandet ger bra avkastning. Beslutet om återbäring var dock försäkringsbolagets eget beslut. Det enda fasta löfte som gavs var det garanterade pensionsbeloppet, som var beräknat med yttersta försiktighet.

Försiktighetsprincipen hade inte gjort sig gällande på samma sätt i de företagsvisa eller statliga förmånsbaserade systemen.

I de amerikanska storföretagen kunde detta skapa besvärande finansiella problem som antingen krävde statlig hjälp eller omförhandlingar av pensionsavtalen mellan företag och fackliga organisationer. Hur starkt var ett statligt skydd och hur fungerade skyddet vid förhandlingar mellan företag och fack?

Statens möjligheter att fungera som den slutliga försäkringsgivaren är helt beroende på stabiliteten i den statliga ekonomin. Det fackliga intresset att värna om före detta anställdas, det vill säga pensionärernas, intressen hänger samman med hur ett nytt avtal påverkade de aktiva arbetarnas jobb, samt löne- och framtida pensionsvillkor.

Slutsatsen är att en kris i förmånsbaserade pensionssystem i första hand går ut över pensionärerna och pensionssparandet. I ett politiskt styrt system med svagt skydd för avtal och äganderätt kan vissa pensionärs ställning bli extra osäker. Detta framgick av hanteringen av änkepensionerna. Försämringsarnas inriktning påverkades inte bara av finansiella problem utan i lika hög grad av de politiska makthavarnas särintressen.

En paradoxal slutsats är därför att den enskildes situation är starkare som pensionssparare och pensionär om han själv står risken för det slutliga pensionsutfallet. Varför?

För det första är den enskilde bättre riskbedömare när det gäller egna angelägenheter, och har störst intresse av, och bäst information om möjligheterna att påverka sitt sparande och anpassa krav och livsstil till ändrade förhållanden. Framtiden är alltid osäker, men att i tid kunna påverka sin livsplanering ger högre grad av självständighet, flexibilitet och trygghet än om uppgiften överläts till en avlägsen stat.

För det andra finns det en institutionell faktor som påverkar pensionstagarens säkerhet. I ett förmånsbaserat system garanteras något som inte kan garanteras, nämligen ett visst pensionsutfall. I ett system som är avgiftsbaserat i stället för förmånsbaserat skyddas pensionssparandet av ett fast regelsystem gällande sparandet och beräkningen av pensionen. I ett avgiftsbaserat system skulle aldrig politikerna retroaktivt ha kunnat samordna äkta makars ATP-sparande, åtminstone

inte om två förutsättningar gällt: det fanns ett grundläggande skydd för avtals- och äganderätten, och det fanns ett skattesystem som byggde på någorlunda fasta principer.

Förvånande nog minns jag ingen som tog upp dessa aspekter vid Pensionsarbetsgruppens inledande diskussioner. Pensionsfrågan betraktades ur ett överhetsperspektiv och detta fick konsekvenser:

- Förmåns- respektive avgiftsbaserade pensionssystem och deras för- och nackdelar fick ingen systematisk behandling;
- Detsamma gällde motsättningarna mellan kollektiva och individuella system;
- Frågan om försäkringssystemens autonomi behandlades också ytligt.

POLITISKA BINDNINGAR TILL ATP

Bindningen till ATP och varianter av ATP bekymrade mig och jag tog upp min oro med moderaternas ekonomiska handläggare Staffan Ivarsson och diskuterade hur gruppen skulle kunna frigöras från invanda tankemönster.

Bo Könbergs primära mål stod tidigt klart. Det var att få med socialdemokraterna på en förändring av ATP, men inte nödvändigtvis en radikal förändring. Därför blev jag inte förvånad när Bo Könberg precis i slutet av ett sammanträde i februari 1992 frågade om vi var överens om att ersätta ATP:s 15/30-regler med 20/35–40-regler, vilket också läckte(s) till pressen.

Jag hade befarat att ett sådant förslag skulle komma. Enligt min mening borde det absolut avvisas. Men att åstadkomma detta krävde viss finess. Gruppen måste förstå att ett beslut om 20/40-regler inte kunde accepteras av modera-

terna (det fanns ju ett stämmobeslut om detta från 1988).

Arbetsgruppens påtagligt informella arbetssätt hade en fördel. Förslaget framställdes inte som en formell proposition, utan mer som en allvarligt menad trevare. Men det var tillräckligt för mig. Jag ilade till riksdagen för att tala med den enda person, Staffan Ivarsson, som hade tid att lyssna på mina bekymmer.⁷⁹

Staffan drog inte särskilt jämnt med Lars Tobisson, så jag tog en viss risk när jag samarbetade med honom. Men Lars var överhopad med uppgifter och Gunnar Hökmark (som då var partisekreterare) utgjorde ett vagt och osäkert stöd. Staffan hade dessutom en stor fördel. Han umgicks med vänsterpartiets dåvarande representant i Pensionsarbetsgruppen Per-Lennart Börjesson.⁸⁰

Börjesson var tjänsteman i vänsterpartiet och Staffan fick Per-Lennarts professionella syn på diskussionerna i Pensionsarbetsgruppen. Staffan hade varnat mig för att det fanns sympatier för ett ”moderniserat” ATP, vilket kunde utläsas som ändrade intjänanderegler och Riksförsäkringsverkets följsamhetsindex.

Jag lyssnade noggrant på Staffan. Sedan min tid inom kommunalpolitiken i Malmö hade jag lärt mig vikten av att ha en alldeles egen *secret service*. Därför uppmuntrade jag honom att förse mig med så mycket information från vänsterkansliet som möjligt. Staffan påpekade än en gång att Anna Hedborg hade en viss faiblesse för de nu nämnda ATP-tankarna. Påståendet var nog knappast taget ur luften.

Våren 1991 hade enligt Anna Hedborg ett mer avgiftsbaserat system diskuterats inom socialdemokratien, men tiden var

79. Staffan Ivarsson, numera revisionsdirektör vid Riksrevisionen.

80. Den posten innehade Per-Lennart Börjesson fram till 31/1 1993.

inte inne för ett bredare partipolitiskt initiativ.⁸¹

Finansminister Allan Larsson betonade i finansplanen 1991 behovet av att stärka motiven för arbete, något som stod i överensstämmelse med RFV:s förslag om 20/40-regler och följsamhetsindexering. Kanske hade man också inom socialdemokraterna diskuterat en ännu mer långtgående variant, nämligen att beräkna en *förmånsbaserad* pension på en genomsnittlig livsinkomst i stället för på de 15 bästa åren. Detta vore inte liktydigt med en avgiftsbaserad pension. I ett avgiftsbaserat system bestämdes pensionen av det samlade pensionskapitalet, pensionsålder och förändringar i genomsnittlig livslängd samt pensionskapitalets avkastning. I den skiss som enligt Anna Hedborg tydligen hade diskuterades skulle den utlovade pensionen fortfarande vara förmånsbaserad, d v s utgöra en viss procent – men inte av de 15 bästa åren utan av livslönen. Det kan vara sådana tankar som gjorde att Anna Hedborg senare krävde att vår avgiftsbaserade lösning skulle kallas livsinkomstprincipen, och absolut inte den mer korrekta benämning ett ”försäkringsmässigt system”. Det må ha varit hur som helst med detta. I februari 1992 var risken för ett olyckligt pensionsbeslut överhängande.

Staffan rådde mig därför att snabbt ordna en presskonferens där jag förkastade Bo Könbergs föreslagna lösning eller trevare om 20/40-regler. Vi skrev en pressrelease och kontaktade Gunnar Hökmark. Enligt min minnesbild var Gunnar inte direkt entusiastisk, men han avvisade inte heller förslaget och presskonferensen ägde rum den 22, eller möjligen den 23, februari. Ett ledarstick som resultat av presskonferensen publicerades i Sydsvenska Dagbladet den 24 februari, och Svenska Dagbladet hade en notis om utspelet.

81. Lundberg (2003a), sid 163–164.

Sydsvenskans rubrik löd: ”Moderaterna på tvären”, och ett stort foto av mig hade bildtexten: ”Margit Gennser vände på klacken i pensionsfrågan. Hon vill inte lappa och laga i ett gammalt system.” Sedan var texten ganska bra, även om jag fick bannor för mina inledningsord:

Av ideologiska anständighetsskäl måste ATP förändras från ett kollektivt fördelningssystem till ett individuellt, sade Margit Gennser, moderat ledamot i Pensionsarbetsgruppen, när hon igår presenterade sitt partis inställning i pensionsfrågan.

Trots att regeringspartierna och socialdemokraterna dagen innan tycktes vara överens om att behålla det nuvarande systemet, med tillägget att de ska intjänandereglererna för pension ska förändras, gör Margit Gennser nu en helomvändning i frågan ...

Moderaterna anser att ett bibehållet, men förlängt system är fel i grunden. Det är kortsiktiga lösningar som skjuter de stora problemen framför sig. Ett system där var och en sparar ihop till sin pension skulle få stor betydelse för hur den svenska tillväxten utvecklas. Framför allt får ett sådant system effekter på arbetskraftsutbudet. En mer direkt koppling mellan inkomsterna i yrkeslivet och pensionen kommer att stimulera till större dynamik i arbetslivet.

Men att därför, som moderaterna nu gör, motivera behovet av en förändring på ideologiska grunder i stället för på samhällsekonomiska är stridsläst och en smula oroande ... Nu riskerar debatten, om den läses fast vid ideologiska motsättningar att ytterligare försena hela omlägningsprocessen.⁸²

82. SDS [1992].

Mitt ordval ”ideologiska anständighetsskäl” var givetvis tillspetsat, men ibland ska man tala klartext. Individens frihet krävde kontroll över det egna pensionssparande. Så var det inte i ATP:s kollektiva system.

Sydsvenskans varningar var trots allt det minsta bekymret. Det allra värsta scenariot vore om Bo Könberg satte hårt mot hårt och krävde att hans trevare skulle leda till en överenskommelse med socialdemokraterna. Detta hade givetvis fått konsekvenser för den borgerliga regeringen, som redan var bräcklig. Mot detta otäcka scenario talade två faktorer – regeringen hade endast suttit i ett halvår och till skillnad mot tidigare borgerliga regeringar hade moderaterna statsministerposten och därmed initiativet när det gällde både regeringsbildning och nyval.

TUR UNDERLÄTTAR

Sedan hade jag tur. Måndagarna ägnade jag åt min valkrets och måndagen efter presskonferensen besökte jag Malmö stadsbibliotek. Jag passade då på att undersöka om det fanns några intressanta böcker om pensionssystem. Min sökning var planlös. Av ren slump slog jag upp en samlingskrift och fann en artikel som var illustrerad med en instruktiv översiktstablå om olika typer av pensionssystem. Kollektiva, individuella, offentliga, företagsvis, fördelnings- och premiereservmodeller, förmåns- och avgiftsbaserade etc. Tabblån borde, tyckte jag, kunna användas för att hyfsa pensionsdiskussionerna.

Jag lånade boken, hämtade min bil som var parkerad vid hovrätten och hade turen att stöta samman med Pensionsarbetsgruppens huvudsekreterare Lars Göran Abelson, som

hade sin ordinarie tjänst på Hovrätten över Skåne och Blekinge.⁸³ Jag visade honom mitt fynd, boken med en taxologi över pensionssystem. Lars Göran sade nästan omgående att han kunde ta en kopia av tablån och skicka ut den till Pensionsarbetsgruppens medlemmar. Det var ett bra förslag och på nästa sammanträde fick vi en föredragning om hur pensionssystem kunde klassificeras och om deras olika egenskaper.

Eftersom jag redan visste vad föredragningen handlade om, kunde jag studera gruppens reaktioner. Det var första gången jag upplevde en kollektiv aha-upplevelse, som snabbt ledde till en djup förståelse i det här fallet av skillnaden mellan ett förmånsbaserat system och ett avgiftsbaserat. Efter den händelsen var pensionsgruppen i princip för ett avgiftsbaserat system, och nästan alla bitar som fanns i Skattebetalarnas program föll på plats.

Detta är min skildring om hur den stora kompromissen började. Varken Bo Könberg eller Anna Hedborg minns episoden, och hävdar att de hela tiden var inställda på att göra ATP-systemet avgiftsbaserat. Men hur kunde direktiven till arbetsgruppen kräva att ett så radikalt förslag skulle vara färdigt till mars 1992, när arbetet inleddes först den 13 december 1991, och i princip hela januari ägnades åt hearings? Det fanns antagligen en naturlig förklaring till deras brist på minnesbilder. Bo Könbergs tidigare förslag om 20/35-40-regler (i februari 1992) hade ju inte fått någon effekt och hade snabbt glömts bort, medan min uppmärksamhet var av helt annat slag:

Jag blev alarmerad av Bo Könbergs förslag till beslut, vilket ledde till att jag anordnade en presskonferens. Sedan

83. Hovrättsjurist och sekreterare i Pensionsberedningen, därefter i Pensionsarbetsgruppen.

var jag nervös för pressens reaktioner. Min oro ersattes dock av stor lättnad när jag såg att ett allvarligt hot mot ”min” pensionsidé hade avväjts. Skillnaden var att jag var både intellektuellt och känslomässigt engagerad.

DÄRFÖR VAR DET MÖJLIGT

Men tillbaka till pensionsforskarna Borg och Lundberg med flera och deras återkommande fråga: Hur skulle man kunna skapa och genomdriva en så radikal pensionsreform?

En del av förklaringen ger Koestler i boken *The act of creation*.⁸⁴ I kapitlet ”The moments of truth” anger han två faktorer som kan förklara nytänkande. Den första kallar Koestler mognad – det krävs en mognadsprocess. Den andra är tillfälligheter och tur.

Mognadsprocessen grundlades av Curt Nicolin, P-O Edin, Jan Bröms, Stefan Ackerby, Mats Persson med flera. Pensionsarbetsgruppen blev alltmer öppen för förändring. Sedan kom turen, tillfälligheterna. De fanns i en bok på Malmö stadsbibliotek, i ett slumpmässigt sammanträffande med Nils Göran Abelson, utredningens sekreterare, och därefter en föredragning för Pensionsarbetsgruppen.

Pensionsarbetsgruppens reformgenombrott byggde således på samma typ av händelseförlopp som gav oss Arkimedes princip. Arkimedes hade brottats med sitt problem länge. Han var mentalt förberedd på att behandla teoretiska begrepp och var van att göra observationer. Och en dag när han steg ner i sitt badkar såg han genom en tillfällighet sambandet – och hans princip var född.

84. Koestler (1964), sid 105–109.

Att se klart på ett problem är dock bara början. Det fanns en stor mängd frågor som måste lösas i enighet. Massmedierna, som gärna vill rapportera om misslyckanden, hoppades hela tiden kunna avslöja oöverstigliga motsättningar inom gruppen. Men journalisterna insåg inte att den grundläggande lösningen hade banat väg för en intellektuell samsyn som underlättade den fortsatta processen.

AVGIFTSPROBLEMET - INTE ETT, UTAN FLERA PROBLEM

När Pensionsarbetsgruppen väl var överens om den grundläggande lösningen, alltså ett avgiftsbaserat system, gällde det att lösa en rad andra principiella frågor. Detta skapade svårbemästrade lösningar. Det gällde dock inte frågan om pensionssystemet fortfarande skulle vara kollektivt. Svaret var enkelt, ett avgiftsbaserat, försäkringsmässigt system måste vara *individuell*t.

Betydligt svårare var det att komma överens om avgiftens storlek. Gränsen för moderaternas och min del sattes av den tidigare sammanslagna folkpensions- och ATP-avgiften. Resultatet blev 18,5 procent räknat på pensionsgrundande inkomst. Det var något för högt, men det berodde på att regeringen införde en ny egenavgift, under tiden som Pensionsarbetsgruppens förhandlingar pågick.

Som jag tidigare har påpekat gör höga avgifter systemet känsligare för arbetslöshet och demografiska problem. Denna synpunkt berördes inte vid de inledande förhandlingarna.

Både diskussionerna i arbetsgruppen och i betänkandet *Reformerat pensionssystem*⁸⁵ visar att de egenskaper som hörde

85. SOU 1994:20, sid 153–155, 207–213.

hemma i ett förmånsbaserat system fortfarande påverkade tänkandet, vilket innebar att en kompensationsnivå liknande den som fanns i ATP-systemet skulle räknas fram, trots att det är omöjligt att fastställa en generell kompensationsnivå i ett avgiftsbaserat system. Pensionernas storlek i detta nya system bestäms av de totala avgifterna, om de tjänats in tidigt eller sent, förräntningen i form av inkomstillväxt eller kapitalavkastning, förändringar i livslängd och pensionsåldern. Att bestämma en kompensation ex ante är därför inte trovärdigt. Givetvis kan man ta fram en rad typfall och räkneexempel för att skapa en bild, eller snarare många bilder, av pensionens framtida storlek.

Ur pedagogisk synvinkel kunde metoden få godkänt, men att använda räkneexemplen för att visa att det ändrade systemet gav samma utfall som ATP, var missvisande. Det kunde dessutom leda till missuppfattningar om pensionsnivåer och eventuellt behov av eget pensionssparande.

Det avgiftsbaserade systemet byggde på annorlunda och nya principer och krävde därför en förändrad information om pensionssparandet, dess utveckling, pensionsnivåer med mera, både på individuell och på nationell nivå. Den nya pensionsinformationen stördes emellertid av de dåliga, ja, orealistiska kunskaperna som levde kvar gällande ATP:s verkliga pensionsnivåer.

Ganska okänt både för medborgare och politiker var till exempel att ATP-pensionen var som högst vid pensionstillfället. Därefter tappade ATP-pensionären snabbt standard i jämförelse med de yrkesaktiva. I bästa fall behöll pensionen det värde den hade vid pensionstidpunkten. Följande räkneexempel kan belysa detta:

Anta att inkomstillväxten i genomsnitt är 2 procent per år och att en person som pensioneras när han är 65 år lever

alternativt till han är 75 eller 85 år. I förhållande till en yrkesaktiv person innebär det en standardsänkning med 20 procent vid 75 års ålder, och 40 procent vid 85. Prisindexeringen innebär endast att pensionens värde, inte dess standard jämfört med de yrkesaktiva, var densamma vid 65, 75 eller 85 års ålder. ATP-systemet kan knappast beskrivas som generöst när det gällde åldriga pensionärer, inte minst med tanke på den snabba ökningen av livslängden.

GAMLA SYNDER SVÅRA ATT BLI KVITT

Ett individuellt (försäkringsmässigt) system kräver att alla avgifter som betalats för och av individen ger pension. Detta innebär att det nya systemet inte borde eller kunde ta ut icke pensionsgrundande avgifter för exempelvis avgifter över taket. De var fråga om skatter, och sådana hörde inte hemma i ett avgiftsbaserat, försäkringsmässigt pensionssystem. Därför borde de ha avskaffats direkt.

Att ta bort hela avgiften över taket avvisades kategoriskt av Ingela Thalén och Anna Hedborg. Bo Könberg lanserade då ett kompromissförslag. Pensionsavgifter skulle utgå med hälften i form av en arbetsgivaravgift som inte hade något tak, och med hälften i form av en egenavgift som fick heta *allmän pensionsavgift*. Termen ”egenavgift” var redan upptagen.⁸⁶

Denna kompromiss krävde i sin tur en växling mellan löner och avgifter, eller också måste arbetsgivaravgifterna

86. Den ursprungliga terminologin för avgifter som inkomstagaren själv betalade var egenavgift. Egenavgifterna avskaffades i och med sjukförsäkrings- och ATP-reformerna, och termen egenavgift användes endast för egenföretagarnas avgifter. Detta var orsaken till det nya begreppet allmän pensionsavgift.

över taket halveras. Denna senare lösning förkastades direkt av Åke Pettersson på grund av stora administrativa problem. Hans synpunkter var inte förvånande. Som statssekreterare hade han själv tagit initiativet till takavgifterna. Då som nu var motiveringen ”administrativa problem”. Det ursprungliga motivet var, trots alla försäkringar om motsatsen, förstärkta statsinkomster och inte enbart administrativa problem – även om sådana fanns.

Bo Könberg ville i sin tur ha en lösning med egenavgifter för att tydliggöra pensionskostnaderna för löntagarna. För min del tyckte jag att den informationen kunde finnas på löne- och pensionsbeskeden, vilket var detsamma som att uttala en grov hädelse.

Synliga avgifter och skatter försvann när källskatten infördes på 1940-talet och den förändringen var knappast möjlig att göra ogjord. Nu var den överskuggande frågan hur takavgifterna skulle försvinna, helst i sin helhet. Eftersom jag fått rådet att inte direkt begära det omöjliga, fick målet till en början bli beskedligare: halva skatten över taket skulle försvinna. Det var svårt nog.

Många parter hade synpunkter på löne-/avgiftsväxling, förutom Finansdepartementet framför allt arbetsgivarna och facken. De små arbetsgivarna ansåg att en växling skulle ge dem dubbla kostnader. Att avgifterna efter en tid skulle övervältras på löntagarna uppfattades som akademiskt snack. Facken hade en motsatt uppfattning än arbetsgivarna – en löne-/avgiftsväxling skulle ge arbetsgivarna fördelar. Enligt all ekonomisk teori skulle en växling vara neutral. Växlingsproblemet höll på att stoppa pensionsreformen. Varför försökte inte seriösa tidningar och tidskrifter utreda det här problemet genom att låta olika ekonomer och avtalsförhandlare skriva artiklar med sakliga argument? Var fanns de gamla

kunniga men ändå ibland polemiska och roliga skribenterna? Var det journalistiska intresset bara inriktat på att skapa onödiga politiska konflikter?

Avgiftsproblemen började på 1950-talet med Erlander-regeringens krav att ATP helt skulle finansieras med arbetsgivaravgifter. Konstruktionen innebar en bruttobeskattnings av företagen som minskade både vinster, lönebetalningsförmåga och i förlängningen lönenivåerna. Om de borgerliga partierna hade lyckats förklara detta 1959 skulle sammanblandningen mellan avgifter och skatter blivit mindre. Medborgarna hade insett att arbetsgivaravgifter var en form av källskatt.

Arbetsgivarna skötte visserligen inbetalningarna men *bekostade* inte skatten, som minskade löntagarens nettoinkomster.

Missförståndet kring vem som betalade arbetsgivaravgifter cementerades inte endast hos facken utan också bland företagare, löntagare och politiker. Det blev därför politiskt lättare att införa en rad nya arbetsgivaravgifter utan tak. En allt större del av skatterna blev dolda skatter. Alla partier var medskyldiga till det växande skattetrycket, men moderaterna under Gösta Bohman hade i alla fall försökt stoppa införandet av de dolda skatterna. Om förståelsen av denna skatteproblematik varit större hade avgiftsväxlingen mest varit ett tekniskt problem. Nu höll den i stället på att stjälpa hela pensionsöverenskommelsen.

I botten fanns en bindande, politisk kompromiss mellan de fem partierna. Halva pensionsavgiften skulle betalas av den enskilde, halva av arbetsgivaren. Arbetstagarens avgift – allmän pensionsavgift – togs endast ut på pensionsgrundande inkomster upp till taket. Avgifterna redovisades på den enskildes individuella konto, som förräntades med

inkomstindex.

Arbetsgivarnas pensionsavgifter utgick på hela lönesumman. Även här bokfördes de avgifter som gällde den enskildes pensionering på hans eller hennes konto. De avgifter som utgick på lönebelopp över taket var skatter. Hur skulle de då behandlas?

Det fanns två alternativ: antingen stannade pengarna kvar i pensionssystemet eller fördes över till statskassan (eftersom det var fråga om skatt).

Om arbetsgruppen valt den första lösningen hade man redan i reformens inledning gjort våld på principen om ett individuellt avgiftsbaserat system. I denna fråga tog jag initiativ.

Som logiken krävde skulle avgifterna behandlas som skatt och föras över till statskassan. Lars Tobisson och jag var dock inte överens. Han menade att skatter var svårare att avskaffa än avgifter. Min uppfattning var den motsatta. Dessutom fanns det ett sätt på vilket pensionskollektivet kunde kompenseras, som hängde samman med AP-fondens pengar. De överförda skatterna räknades av mot den skuld pensionssystemet ansågs ha till statsbudgeten, bland annat för att staten tagit över betalningsansvaret för förtidspensionerna. I och med att avgifterna över taket fick sin rätta beteckning, skatt, var det naturligt att räkna av dem från pensionssystemets "skuld" till statskassan.

Göran Perssons budgetsanering 1994–1998 ökade ytterligare på avgiftsproblemen. Den skattesänkning som skulle ha minskat takavgifterna togs delvis tillbaka, vilket gjorde att dessa endast minskade med $1/3$ i stället för med $1/2$. För att lösa problemet hjälpligt skedde ytterligare en korrigerig mellan den allmänna pensionsavgiften och arbetsgivaravgifterna.

Socialdemokraterna hade emellertid gjort sig skyldiga till ett "avtalsbrott".

Avtal ska hållas och det var därför viktigt att beivra det inträffade. Socialdemokraterna fick "betala" genom att gå med på en höjning av avsättningen till premiesparandet men dessutom med förnyade löften om reducerade avgifter – "när ekonomin tillät det". *I dag är det Anders B Borg som ska stå för de eventuella skattemedel som krävs för att fullfölja tidigare löften i avgiftsfrågan. Så här står det i Genomförandegruppens testamente: "Målsättningen är att de praktiska detaljer som hittills hindrat ett fullständigt genomförande av överenskommelsen skall lösas så snart som möjligt."*

Oberoende av regering tycks det inte gå särskilt snabbt att fullfölja den överenskommelse som det rått full enighet om.

DET VAR ETT NYTT SYSTEM

Av politiska skäl ville socialdemokraterna inte erkänna att ett avgiftsbaserat system med en fast avgift var något fundamentalt nytt. Tillrättalagda exempel som skulle visa att pensionerna blev lika i ATP och i det nya reformerade systemet kunde inte dölja detta. Systemen var helt olika.

På den borgerliga kanten var vi (åtminstone jag) medvetna om att medborgarna själva fick bära ett större ansvar för sin pension. Detta innebar större eget ansvar och tydligare risker, men också större möjlighet att gardera sig mot riskerna.

Ansvar och frihet är två sidor av samma mynt. Målet med ett nytt pensionssystem var inte i första hand att stärka samhällsekonomin utan att ge medborgarna självständighet och större frihet att själva kunna påverka sin ekonomi. I utredningsdirektivet stod att arbetslinjen skulle stärkas, vilket ytterst

innebar att främja hushållens motivation att ta eget ansvar.

Det nya pensionssystemet innehöll en rad mekanismer som stärkte den egna motivationen. Till skillnad från ATP (där avgifterna försvann i systemets stora omfördelningskvarn) framgick det tydligt att varje krona som avsattes till ålderspension skulle ge utdelning.

Ett avgiftsbaserat pensionssystem måste vara individuellt. Detta innebar att individens äganderätt över pensionspremierna och pensionen stärktes. Att jämföra 1994 års pensionsreform med 1800-talets skiftesreformer kan uppfattas som härresande, men det finns en avgörande likhet – det var två institutionella förändringar som stärkte ägandet och dess sätt att fungera. Detta spelade en viktig roll när Sverige tog sig ur sin fattigdom för mer än 150 år sedan. En starkt äganderätt i dagens Sverige inom ett så betydelsefullt finansiellt system som pensionssystemet borde kunna ge motsvarande positiva effekter. De har för övrigt redan börjat visa sig.

Institutionella förändringar innebär för det mesta många små tekniska nyheter. Detta gällde följande förändringar:

- Avgifterna blev äkta försäkringsavgifter, varje krona gav pension. Systemet var inte längre kollektivt utan individuellt. Man hade fått äganderätt till sina pengar och betydande skatteklar hade undanröjts.⁸⁷
- Avgifternas nivå blev i stort sett oförändrad. Det var viktigt, och det bästa som direkt kunde uppnås.
- De 1982 införda avgifterna över taket halverades inte, men

87. Detta framgår av förarbetena. Motiveringarna gällande premiepensionen är glasklara, men uttalandena om inkomstpensionen har exakt samma andemening. Jag vet det, därför att jag begärde ändrade formuleringar av justitierådet Bertil Bengtsson som skrev motiveringar på uppdrag av arbetsgruppen och som accepterade mina synpunkter. De införda ändringarna påverkade också rättssäkerheten i det gamla ATP-systemet.

de minskade med cirka en tredjedel. För övrigt fick dessa "avgifter" nu sin rätta benämning "skatter", och inkomsterna från dessa redovisades i statsbudgeten. Att skatter är svåra att ta bort vet vi. Tekniskt är det dock lättare att ta bort en skatt än en försäkringsavgift.

- Individens pensionsavgifter i kronor redovisades årligen på ett pensionsbesked, det välkända kuvertet, liksom summan av alla pensionsavgifter och prognoser (om än osäkra) om den framtida pensionen.
- Den nyhet som fick störst uppmärksamhet var att cirka 15 procent av hela avgiften, eller 2,5 procentenheter, betalades in i individuellt valda fonder i premiereservsystemet.

NYA MÖJLIGHETER

Ett avgiftsbaserat system behövde inte som man hade trott vara fonderat och ett fördelningssystem kunde också, tvärt emot den gängse uppfattningen, förvandlas till ett fonderat system. Bägge dessa möjligheter användes även om det skedde med försiktighet, när ATP genomgick sin genomgripande förändring till ett reformerat system.

Först några ord om möjligheterna att förvandla ett fördelningssystem till ett fonderat system. Därefter helt kort om de problem man möter när ett avgiftsbestämt system ska bygga på en pay-as-you-go-modell.

Som redan nämnts påpekade Peter J Ferrara tidigt att det mycket väl gick att förvandla ett fördelningssystem som Social Security och då även ATP till fonderade system. Fördelningssystemen hade visserligen stora skulder men också motsvarande tillgångar. Missförståndet att ett fördelningssystem inte hade tillgångar bottnade i en oklar redovisning.

Ålderspensionssystemet hade en fordran, som var säkrad genom lag i de framtida avgiftsbetalningarna. Problemet var att denna fordran aldrig redovisades.

Även ett fördelningssystem som helt saknade ”synliga” buffertfonder kunde förvandlas till ett fonderat system utan att den aktiva generationen behövde betala dubbelt. Vad de behövde betala var kostnaden för en ökad likviditet, ränta för upplåning, när årets avgifter dels skulle användas för att bygga upp framtida pensionsfonder och dels samtidigt betala årets pensioner. Detta innebar inte krav på ”dubbelbetalning” för övergångsgenerationerna, som många ekonomer hävdar. Den tillkommande räntekostnaden var begränsad och resultatet blev klart lönsamt för pensionsspararna, om det nya fonderade systemets förräntning översteg inkomstindex samt täckte merkostnaderna för upplåningen.

En sådan lösning hade varit möjlig vid omvandlingen av ATP, om inte Sverige 1992–1994 hade drabbats av en förödande skuld- och bankkras.

Ambitionerna måste därför begränsas till en blandlösning med ett dominerande fördelningssystem och ett begränsat premiepensionssystem. AP-fonden underlättade en sådan lösning men som redan nämnts skapade behovet av buffertfonder i inkomstpensionssystemet snäva restriktioner för avsättningarna till premiepensionssystemet.

Varför var det önskvärt att pensionssystemet fick fonderade inlag?

Avkastningen i ett fonderat system överstiger erfarenhetsmässigt avkastningen i ett fördelningssystem på längre sikt. Kapitalavkastningen är genomsnittligt högre men å andra sidan mer riskutsatt än löneinkomsterna, vilket framgår av det nya pensionssystemets utveckling de första 10 åren.

Den genomsnittliga räntan i inkomstpensionssystemet

har sedan 1995 uppgått till 2,9 procent per år under den första tioårsperioden, medan motsvarande förräntning varit 5,9 procent per år i premiepensionssystemet sedan avdrag gjorts för förvaltningskostnaderna.⁸⁸

Inkomstindexeringen kännetecknades dock av mycket mindre variationer än kapitalavkastningen. Den lägsta avkastningen var 1,8 procent 1995 och den högsta 5,3 procent 2002.

Premiepensionssystemet kännetecknades av oerhört mycket större svängningar från -31,1 procent till +30,5 procent men den genomsnittliga avkastningen blev 5,9 procent 1995-2006.

Ett fonderat system kan alltså förväntas ge betydligt högre avkastning än ett inkomstindexerat över tiden. I Skattebetalarnas rapport föreslog jag därför att cirka 1/3 av avgifterna skulle avsättas till ett fonderat sparande.

Socialdemokraternas motstånd mot fonderade system var stort. Det var hårda förhandlingar, innan de över huvud taget kunde acceptera premiereservsystemet. Å andra sidan visste de att det inte hade blivit någon pensionsöverenskomelse om de inte gav upp sitt motstånd.

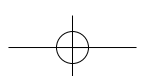
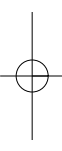
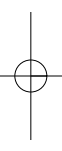
Hade den svenska finanskrisen inte tidsmässigt infallit så olyckligt, skulle förhandlingarna sannolikt ha kunnat börja på högre nivåer. Som situationen var i början av 1990-talet indikerade tjänstemännens beräkningar att systemet inte kunde klara av mer än 2 procentenheter. En dubbelt så stor andel premiepension hade gett betydligt högre långsiktiga pensionsnivåer, men då hade avtappningen från AP-fonderna till premiepensionssystemet blivit för snabb med risk att inkomstpensionssystemets buffertfonder inte skulle vara

88. Se Försäkringskassan (2008).

stora nog med tanke på de demografiska påfrestningar som skapades av de stora årskullarna födda på 1940-talet.

Vid en tillbakablick var det kanske inte så olyckligt att börja på en låg premiepensionsnivå. Den kraftiga nedgången på kapitalmarknaderna i början av 2000-talet slog hårt mot premiepensionerna, men också inkomstpensionernas buffertfonder påverkades i hög grad. Innan medborgarna och, inte minst, politikerna insåg hur snabbt förlorat kapital kunde återvinnas skulle risken vara stor att systemets legitimitet skadats.

Skillnaden i avkastning mellan ett system som bygger på kapitalavkastning och lönetillväxt kommer hushållen dock att upptäcka, och då ökar med all sannolikhet kraven från de närmaste intressenterna (pensionsspararna) på att premiepensionsdelen ska öka. Hur snabbt trycket från sådana krav växer fram beror på den ekonomiska och finansiella utvecklingen men också på medborgarnas aktiva intresse för pensionerna.



11. NÄSTA STEG I REFORMEN

Det liberala resonemanget vill göra bästa möjliga bruk av konkurrensens krafter som ett sätt att samordna mänskliga ansträngningar, inte för att lämna allt som det är.

F A Hayek (*Vägen till trälldom*, sid 48)

Det nya pensionssystemet vilar på tre pelare, ett garantipensionssystem (som ersatt den tidigare folkpensionen) som ger en minimistandard för pensionärer med låga inkomster. De viktigaste förändringarna när folkpensionen ersattes av garantipension har redan behandlats. Motsvarigheten till den allmänna pensionen i det nya (reformerade) systemet delades i sin tur upp i ett fördelningssystem med begränsad fondering och ett helt fonderat premiereservsystem. Den pension som kommer från fördelningssystemet kallas inkomstpension och premiereservsystemets premiepension.

Förtidspensionerna var tidigare en del av ATP och ålderspensionssystemet. Denna sammankoppling hade aldrig föregåtts av några djupare överväganden. Att ålderspensionssystemet skulle ta hand om försäkrade som blivit arbetsoförmögna hade uppfattats som självklart när de första pensionsystemen började byggas upp.

Förtidspensionerna innebar heller inget större kostnadsproblem till att börja med. Det berodde inte på att människor inte blev kroniskt sjuka eller utslitna – det blev de –

utan på att den genomsnittliga livslängden inte översteg pensionsåldern eller översteg den med endast ett fåtal år. Förtidspensionerna kunde därför rymmas i ålderspensionssystemen både finansiellt och administrativt.

De senaste 20–25 åren har medfört två stora förändringar. Livslängden ökade dramatiskt samtidigt som arbetsmarknaden uppfattades som allt kärvare och allt fler lämnade den med hjälp av förtidspension. I slutet av 1980-talet uppgick utbetalningar av förtidspensioner till nästan 30 procent av de totala pensionsutbetalningarna.⁸⁹ Detta innebar växande påfrestningar på ålderspensionssystemet och ökade dess instabilitet.

Frågan om att skilja förtidspensionerna från ålderspensionssystemet aktualiserades därför.

Ett av de tyngst vägande skälen för detta var att kostnaderna för förtidspensionerna skulle allvarligt försvaga ålderspensionssystemet. Ett beslut om skilsmässa mellan de två systemen var inte självklart för alla i gruppen. Fortfarande levde uppfattningen kvar att pensionssystemet hade en naturlig uppgift i den sociala omfördelningen, i det här fallet mellan dem som förlorade arbetsförmågan tidigt och de som arbetade fram till normal pensionsålder. Den nya avgiftsbestämda utformningen av ålderspensionssystemet innebar att systemet hade blivit direkt olämpligt för social omfördelning. Det skulle ha förstört de grundläggande principerna i systemet.

Pensionsarbetsgruppen kom efter inte helt lätta diskussioner överens om att förtidspensionerna skulle föras över till sjukförsäkringen eller bli ett självständigt system.

89. Skulden anges även i dag till cirka 30 procent.

VARFÖR ETT DELAT SYSTEM?

Vilka tankar låg bakom uppdelningen av pensionssystemet i ett helt fonderat system, ett premiererservsystem, och ett fördelningssystem med en buffertfond?

Själv hade jag redan tagit upp frågan om ett tudelat system i Skattebetalarnas förslag. Tanken bakom ett tvådelat system var att stärka pensionsspararnas rättssäkerhet. Sparandet i ett premiererservsystem var privat egendom, vilket innebar ett starkt äganderättsligt skydd. Även om premiererservsystemet var förhållandevis litet skulle effekterna på äganderätten bli betydande. Förklaringen till detta är enkel. Det skulle inte gå att försvara olika och sämre rättsligt skydd för pensionerna i fördelningssystemet.

Däremot uppfattade jag inte kapitalförsörjning med riskkapital och ett ökat privat sparande som ett väsentligt motiv. Frågan om riskkapital var mycket mer komplicerad. Argumenten gällande företagens kapitalförsörjning hade däremot en framskjuten plats i utredningen *Reformerat pensions-system*⁹⁰.

Utredningen betonade att ett fonderat system skulle leda till ökat privat och individuellt sparande. Det skulle växa på bekostnad av den kollektiva förmögenhetsbildningen. Denna utveckling skulle ge näringslivet ökad tillgång till riskkapital samtidigt som den finansiella maktkoncentrationen minskade.

En annan fördel som utredningen tog upp, den som var huvudargument i Skattebetalarnas förslag, var att premiereserven var individens eget civilrättsligt skyddade sparande. En annan positiv faktor utredningen pekade på var kapital-

90. SOU 1994:20, sid 15–16 samt 190–192.

avkastningen, som ledde till en faktisk förmögenhetstillväxt i premiereserven.

Dessa fördelar ställde utredningen mot ett antal nackdelar som antogs finnas i ett helt fonderat system. Kapitalavkastningen varierade enligt all erfarenhet mer än inkomstillväxten. Under perioder med låg avkastning skulle värdet av pensions-tillgångarna sjunka, vilket skulle skapa spänningar i systemet.

Den största invändningen mot ett omfattande premie-reservsystem var dock att fonderna skulle behöva bli mycket stora. Utredningen uppskattade att fonderna behövde uppgå till 3 000–5 000 miljarder kronor beroende på olika realräntes-antagande. För att ge en konkret uppfattning om vad detta innebar jämförde utredningen fondernas storlek med dåva-rande BNP på 1 500 miljarder kronor.

Utredningen påpekade att argumentet mot kapitalkon-centration och eventuella problem att uppnå en effektiv allo-kering av dessa betydande resurser dock hade förlorat i styrka genom en snabbt ökande globalisering.

Det verkligt avgörande skäl som utredningen anförde mot ett helt fonderat system var att en övergång skulle kräva stora uttag av avgifter. Bland annat hette det att:

De förmåner som redan var intjänade i dagens system måste finansieras med avgifter. Samtidigt skulle avgifterna till det nya premiepensionssystemet användas för fondupbyggnad och därför skulle de inte vara tillgängliga för att finansiera gamla förmåner.

DET VIKTIGASTE

Det viktigaste för mig blev att få igenom en premiereserv – storleken fick komma i andra hand. Den fonderade delen

kunde nämligen bli större med tiden. Ferraras skiss gällande Social Security byggde också inledningsvis på en begränsad avsättning till fondsparande.⁹¹ Hans motivering var att kapitalmarknaden inte skulle utsättas för alltför stora förändringar på en gång. Därför byggde hans förslag på en första fondering med 10 procent av avgifterna. Sedan fick avsättningarna växa successivt. Jag levde ju inte i USA, utan i ett mycket mer socialistiskt land, och måste därför vara försiktigare. En liten premiereserv kunde socialdemokraterna acceptera för att det skulle bli en pensionsöverenskommelse. Men att diskutera en tillväxt i premiesystemet som efter några decennier kunde göra det mer än dubbelt så stort hade varit en taktisk dumhet.

Nationalekonomerna i Pensionsarbetsgruppen försökte dessutom få mig att tänka om, när det gällde premiereservfonden. Deras argument var att kapitalavkastningen och lönetillväxten på längre sikt skulle bli desamma. Erfarenheten visade dock något annat. Fonderade system gav över tiden högre avkastning men kännetecknades också av större rörlighet (volatilitet) både uppåt och neråt. Diskussionerna mellan nationalekonomerna och mig blev oavgjorda. Vi lyckades inte övertyga varandra men min envishet och det faktum att jag var representant för moderaterna gjorde att ett beslut om premiereserv kunde fattas. Centerns Åke Pettersson hade också tidigt föreslagit ett delvis fonderat system, så han var ett stort stöd i diskussionerna. Den premiereserv vi kunde enas om var ganska liten, 10 procent som sedan blev cirka 15 procent av avgiften.

Riskerna för kapitalmarknadskriser låg antagligen delvis bakom socialdemokraternas negativa inställning till ett pre-

91. Ferrara (1985).

miereservsystem. Att kapitalavkastningen kan variera kraftigt måste givetvis beaktas när ett val görs mellan fonderade och icke-fonderade system.

Finansieringen på kapitalmarknaderna bygger ofta på låna "kort" och låna ut "långt". Oftast medför detta ökad välfärd under förutsättning att återbetalningarna sker slumpmässigt samt att banker och andra finansiella inrättningar arbetar oberoende av varandra. Om detta gäller uppstår inga svårare likviditets- och solvensproblem och marknaden befinner sig i ett positivt jämviktsläge. Detta är det normala förhållandet. Men dåliga nyheter, rykten, följa-john-effekter, nya finansiella metoder vars negativa effekter ännu inte är helt kartlagda, systematiska missbedömningar med mera, kan emellertid rubba jämvikten. De nervösa långgivarna drar då tillbaka sina krediter, tillgångar måste realiseras till underpriser, solvens- och likviditetsproblemen förvärras. När marknadskrafterna på detta sätt går åt fel håll skapas stora ekonomiska problem och en finansiell kris byggs upp. Institutionella regler kan förstärka, men också minska, riskerna för den här typen av negativt beteende.

Marknadsmekanismerna är fantastiska instrument för samordning av olika aktiviteter och skapar därför i de allra flesta fall en överlägsen välfärd. Men när denna samordning rivs sönder genom att marknadskrafterna drar åt fel håll kan resultatet bli ett destruktivt beteende. Efterkrigstidens finansiella kriser har trots allt klingat av snabbt, vilket inneburit att näringsliv, kapitalmarknad, tillväxt med mera, har återhämtat sig förvånansvärt snabbt. Om detta inte skett har det berott på olyckliga politiska beslut och mindre lämpliga institutionella förhållanden.

Att hushållens långsiktiga pensionssparande bör skyddas från alltför omfattande marknadsmisslyckanden är ett

väsentligt institutionellt krav. Detta krav kan tillgodoses genom inbyggda stabilisatorer i själva pensionssystemet, till exempel genom en uppdelning i fördelnings- och premiereservsystem och genom ett inte alltför koncentrerat sparande. Att pensionssparandet sker i olika former, i ett obligatoriskt system samt i avtals- och privata system ger ökad säkerhet genom att man sprider riskerna.

Detta var ett av motiven bakom uppdelningen av det offentliga pensionssystemet i ett inkomst- och ett premierensionssystem. Men blev uppdelningen inte alltför försiktig? Borde jag inte ha kämpat hårdare för att få motsvarigheten till Ferraras lösning med en från början bestämd successivt ökad fondering (se ovan)? Det fanns ett antal yngre moderater som tyckte det, men hade de tagit hänsyn till den förhandlingsmässiga situationen och saknade de tilltro till marknadskrafterna?

Direkta krav på en redan från början mycket större premiereserv hade sannolikt hindrat en blocköverskridande pensionsöverenskommelse. Det fonderade systemet – hur litet det än var – var ett stort känslomässigt problem för socialdemokraterna. Att inte ta hänsyn till detta hade varit oklokt och helt onödigt.

Marknadskrafterna skulle göra sig gällande i det nya pensionssystemet. Premiereserven skulle växa snabbare än inkomstpensionen och ägarna, nästan hela svenska folket, skulle märka detta.

Svenskarna reagerar starkt på ekonomiska drivkrafter. Det hade jag lagt märke till i olika politiska sammanhang. Därför var jag övertygad om att med en bättre avkastning på premieresparandet skulle ägarna kräva mer av samma sort. Att avsätta något mer till det fonderade systemet och något mindre till det ofonderade var fullt möjligt. Kanske fordra-

des vissa begränsade räntebetalningar till pensionssystemet för att åstadkomma en sådan förändring, men absolut inga dubbelbetalningar.

Även om utvecklingen drev fram krav på ett mer omfattande fonderat system måste politikerna i sista hand fatta beslut om en sådan förändring. Skulle detta innebära ett ”kontraktsbrott”? Systemet skulle ju enligt Bo Könberg ligga fast ”till nästa istid”.⁹²

Min inställning var något mer kluven än Bo Könbergs. Pensionsavtalet borde ligga fast men måste också kunna utvecklas.

De överenskommelser som träffades måste hållas. Ingen framtida majoritet skulle *ensidigt* börja ändra i överenskommelsen. Mina resonemang och avvägningar byggde på Robert Axelrods bok *The evolution of cooperation*.⁹³

Principiella förändringar i pensionssystemet kräver enighet bland de politiska beslutsfattarna och att medborgaren i gemen har uttalat sig för och är positiva till sådana ändringar. Dessutom måste de mer aktivistiska bland politiker och medborgare acceptera att förändringar får ta sin tid. Det finns lärdomar som kan dras av den evolutionära utvecklingen i 1800-talets Sverige. Jag skulle inte förvånas om det blir socialdemokraterna som först begär att en större andel av avgifterna ska gå till premiepensionssystemet, precis som högern på sin tid införde allmän rösträtt.

92. Bl a i Lundberg (2005).

93. Axelrod (1984).

ETT UTVECKLINGSBART SYSTEM

Jag var således helt övertygad om att det nya pensionssystemet var utvecklingsbart i frihetlig riktning utan att det skulle skapa politiska motsättningar. Detta gällde inte enbart en ökning av premiereservdelen. Den kunde dock snabbast öka medborgarnas eget ägande. Även buffertfonderna i fördelningssystemet kunde växa så mycket att de blev onödigt stora. En del av överskottet skulle då kunna delas ut som återbäring till pensionssparare och pensionärer. Helst skulle det då finnas automatiska regler för en sådan utdelning. Mer om detta i kapitel 14.

När spararna och deras pensionssystem blir rikare är det lättare att öka valfriheten gällande olika placeringsalternativ i premiesparandet. Fondsparande skulle inte längre behöva vara det enda alternativet, utan skulle få konkurrera med aktiesparande, visst bosparande och så vidare. Kanske skulle också premiesparandet en gång i framtiden kunna användas för utbildning och karriärutveckling. Detsamma kunde gälla så kallad överbryggningslön vid start av eget företag. Kanske en djärv politiker i framtiden till och med vågar föreslå att fördelningssystemet skulle vara obligatoriskt medan premiereservsparande blir den enskildes privatsak, vilket för de flesta troligen innebär ungefär samma sparande. Men hade inte förvaltningskostnaderna blivit högre? Vi ska inte underskatta konkurrensen och ständiga tekniska nyheter som redan gjort informationsarbete och transaktionskostnader kring sparandet billigare. Den utvecklingen kommer med största sannolikhet att fortsätta, och den har ofta inneburit att tidigare dominerande stordriftsfördelar har blivit mindre dominerande. Ny teknik har ofta stärkt smådriftsfördelarna.

AP-FONDERNA OCH PREMIEFONDERNA

Sparandet i premiereservfonderna minskade den relativa omfattningen av sparandet i AP-fonderna. Detta var ett politiskt mål som borgerliga politiker strävat efter ända sedan AP-fonderna kom till år 1960. Å andra sidan försökte socialdemokraterna motverka denna utveckling. I viss mån kunde de uppnå sitt syfte med en stor fond som var offentligt administrerad, inte privat, alltså genom Sjunde AP-fonden inom premiereservsystemet.⁹⁴ Den tog emot icke-väljarnas premiefondsavsättningar. Denna utveckling är också ett utslag av marknadskrafterna. Att inte välja är nämligen också ett val.

Hur som helst ledde premiereservsystemet till en kraftfull förändring. Vi fick en relativ minskning av AP-fondernas ägande och en motsvarande ökning av det privata ägandet. Kort sagt en privatisering.

Både AP- och löntagarfonderna har således varit föremål för någon form av privatisering, men metoderna har varit diametralt olika.

När det gällde pensionssystemet skapades förändringarna genom systemets uppbyggnad och logik, marknadsekonomins osynliga hand fick verka. När det gällde löntagarfonderna byggde förändringen på politiska, administrativa beslut. Min subjektiva uppfattning är att den lösning som bygger på marknadsekonomiska mekanismer har evolutionens fördelar. Den politiska, administrativa modellen är mer statisk till sin natur. Det vi kan observera är skillnaden mellan en decentraliserad och en centraliserad, toppstyrd, struktur.

94. Sjunde AP-fonden är en icke-väljarfond i premiepensionssystemet.

Namnet AP-fond är på ett visst sätt missledande, men socialdemokraterna ville ha namnet, kanske av nostalgiska skäl.

Jag tror faktiskt att det i Pensionsarbetsgruppen fanns en vilja att skapa förändringar genom systemets uppbyggnad och logik, d v s förändringar med hjälp av marknadsekonomins osynliga hand. Men jag var antagligen ensam om att uttrycka gruppens inriktning på det här sättet. Det vanligare sättet att beskriva samma fenomen finns på sidan 171 i ”Principer för ett reformerat pensionssystem”. Där står:

Ett allmänt lagreglerat ålderspensionssystem måste kunna bestå under en mycket lång tid utan att behöva ändras i väsentliga hänseenden tid efter annan. Det betyder att systemet bör byggas upp flexibelt och vara så utformat att det innehåller mekanismer som gör att det näst intill låter sig automatiskt anpassas till kommande tiders krav och problem.

Sammanfattningsvis låg följande motiv bakom kravet på ett blandat system, oberoende av om de två delsystemen var mycket olika stora till att börja med:

- Det är alltid bra med konkurrerande system – utfallet i de skilda systemen blir olika och spararna kan dra sina egna slutsatser;
- Konkurrerande system bör utgöra en viss hämsko på alltför aktiva politiker och andra särintressen;
- Kapitalavkastningen är erfarenhetsmässigt högre än inkomstillväxten. Bästa sättet att sälja in den insikten är att se om det gäller även i framtiden;
- Premiereservsystemet har skyddad äganderätt. Detta är viktigt för hela pensionssystemet – ett bra rättsskydd smittar av sig. Även fördelningssystemet har skyddad äganderätt, men den är svagare. Premiereservsystemet bidrar därför indirekt till att ytterligare stärka fördelningssystemets något svagare skydd;

- Sverige har de senaste 50 åren kännetecknats av betydande inslag av socialism i kombination med svag äganderätt. Bohmansparandet ledde visserligen till ett ökat aktiesparande, och premiepensionssystemet gav alla yrkesaktiva ett eget fondsparande. Detta ledde successivt till en bred och ökande förståelse för ägandets betydelse och för ekonomiska realiteter, aktiemarknad och företagande. Pensionssystemet har fått en liknande funktion som 1800-talets folkskola – då skulle en bred läs- och skrivkunnighet bli resultatet – och 200 år senare skulle motsvarande resultat bli en i ekonomiska ting väl insatt befolkning.

VAL AV INDEX – ETT PROBLEM FÖR FÖRDELNINGSSYSTEMET

Förräntningen i premiepensionssystemet gav sig själv. Det var kapitalavkastningen på gott och ont.

I fördelningssystem var svaret på avkastningsfrågan inte självklart. Avsättningarna skulle indexeras. Men vilket index borde lämpligen väljas – pris- eller inkomstindex?

Här hade jag problem med mina yngre moderata uppdragsgivare. De ville ha ett prisindex. Att taket skulle prisindexeras var ett absolut krav från dem. Vilka skulle effekterna bli?

Om pensionsavsättningarna räknades upp med prisindex skulle de tidiga avsättningarna ha behandlats utomordentligt styvmoderligt. Avsättningen på inkomster under de sista åren före pension skulle nämligen ofta väga dubbelt så tungt som de som avsatts under början av yrkeslivet. En sådan förräntning var enligt min uppfattning befängd. Ju längre en krona står inne på ett bankkonto, desto bättre blir förränt-

ningen. Detta förhållande brukar inte ifrågasättas i moderna västerländska kulturer.

En uppräknig med prisindex skulle dessutom konservera mycket av den instabilitet som fanns i ATP-systemet. Detta kunde väl knappast vara ett moderat intresse?

ATP-taket skulle inkomstlöneindexeras, inte prisindexeras. Det fanns däremot många faktorer som talade för att taket skulle ligga kvar. Ett taklöst system hade fått en oerhörd mycket större omfattning. Systemet skulle förstora obligatoriets nackdelar i åtminstone två hänseenden. Det skulle öka begränsningen av hushållens frihet och dessutom bidra till att förstora de samhällsekonomiska nackdelar som ett omfattande pensionssystem kan ge upphov till. För övrigt fanns redan avtalspensioner som gav pension för nivån över taket. Att ta bort taket skulle skapa samma problem som när ATP infördes. Stora tjänstemannagrupper led betydande rättsförluster när deras tjänstepensioner samordnades med ATP. Under mina 20 år i riksdagen fick jag många brev om den orättvisa som den ursprungliga ATP-samordningen hade gett upphov till. Det är viktigt att lära av gamla misstag, därför borde taket ligga kvar. Inkomstindexeringen innebar däremot en stabiliserande faktor.

De delade meningarna om prisindexering av ATP-taket utmynnade i klart uttalade krav från yngre moderater som företrädde av bland andra Anders B Borg och Michael Lundholm, som då var politiska sekreterare i Statsrådsberedningen.

Lars Tobisson var ordförande vid sammanträdet med representanter för inflytelserika och aktiva moderater samt viss pensionsexpertis, som skulle avgöra det fortsatta agerandet i pensionsfrågan. Skulle moderaterna godkänna ett inkomstindexerat tak eller skulle partiet säga ett så starkt nej

att vårt deltagande i reformen äventyrades?

Att kritiken inriktades på indexeringen av taket förvånade mig. Att besvara frågor och synpunkter på en prisindexering av taket var inte särskilt svårt, men de unga deltagarna och de två politiska sekreterarna tycktes ha bundit sig för ett nej utan att egentligen redovisa särskilt klara motiv. Då gick professor Lars Söderström in i debatten och undrade varför man ville stjälpna en reform som gav moderaterna så mycket i form av skattesänkningar. Enligt min minnesbild uttryckte han det ungefär så här: Här kommer Margit med resultat som ni aldrig kunnat komma med själva, och så vill ni säga nej.

Då var frågan avgjord. Lars Tobisson konstaterade att moderaterna kunde acceptera det inkomstindexerade taket.

12. EN INNOVATION – ETT AVGIFTSBASERAT INKOMSTPENSIONSSYSTEM

Antingen är det individen som både ska träffa valet och ta risken, eller också tas båda ifrån honom.

F A Hayek (*Vägen till trälldom*, sid 136)

Den fonderade premiepensionen bygger på gamla traditionella metoder. Så var inte fallet med fördelningssystemets inkomstpension. Detta kapitel kommer därför att inledas med en punktvis sammanfattning av förändringarna i det reformerade fördelningssystemet för att sedan helt kort redogöra för metodutvecklingen. Därefter kommer olika komplikationer som hängde samman med gamla socialförsäkringsnynder, främst från 1970-talet, att behandlas.

Detta var de stora förändringarna:

- Inkomstpensionssystemet skulle vara avgiftsbaserat;
- Inkomstpensionssystemet var vidare uppbyggt som ett delvis fonderat fördelningssystem;
- AP-fonderna fick en enda funktion, att fungera som buffertfonder;
- Alla förvärvsinkomster under livet gav pensionsrätt;
- Inkomstpensionen byggde *inte* på ett fast pensionslöfte om en viss årlig pension i fast penningvärde. Pensionsutfästelsen förankrades i stället i fasta regler för pensionssparandet, beräkningen av den årliga pensionen, pensionsavgifter, indexeringsprinciper etc.

Den försäkrade visste redan från början att det *inte* existerade ett löfte om en pension på ett visst antal kronor per år i fast penningvärde. Detta innebar att pensionstagaren fick bära risker som staten tidigare tagit på sig. Var detta inte en mycket negativ förändring?

På papperet kunde det tyckas så, men i verkligheten var det paradoxalt nog mycket säkrare för individen att kunna luta sig mot ett fast regelsystem som skyddade pensionssparandet, än att sätta sin tilltro till orealistiska politiska löften om en viss fast förmån som skulle infrias om 30–40 år.

Löften i ett förmånssystem gav visserligen sken av stor säkerhet, men denna säkerhet hade alltför ofta visat sig vara dubiös. Exempel på detta är inte svårt att finna både i den privata och offentliga sektorn, och av exempel hämtade från vitt skilda länder.

Men vanans makt visade sig vara stor. Socialdemokraterna var bundna till att visa hur stor den kommande pensionen skulle bli – precis som i ATP-systemet. Det var en omöjlighet. Det nya systemet byggde inte på denna typ av orealistiska pensionslöften.

Att det var så hade socialdemokraterna och deras väljare svårt att acceptera. Därför krävde Ingela Thalén att sekretariatet skulle konstruera en rad räkneexempel med beräknade kompensationsnivåer för tänkta pensionsutfall i det nya systemet.

Det gick naturligtvis, om man utgick från starkt förenklade antagande.

Räkneexemplen sade emellertid mycket litet om individens framtida pension.

Trots att det nu gått snart 15 år sedan Ingela Thalén beställde räkneexempel tycks fortfarande frågan om kompensationsnivåerna uppfattas som viktig. Detta framgår av 2006

års årsredovisning över pensionssystemet, som ägnar en hel temaartikel åt att jämföra livsinkomstprincipen med 15/30-årsregeln i det gamla systemet. Syftet tycks ha varit att visa att de olika systemen ger ganska likvärdiga resultat. Men innebär detta verkligen en angelägen, relevant information om det nya pensionssystemet?

Svaret är nej. Sådana jämförelser är i bästa fall ointressanta och i sämsta fall ökar de missuppfattningar om det nya systemet. Det som behövs är förklaringar och analyser av hur olika institutionella och ekonomiska faktorer kan komma att påverka de framtida pensionerna, positivt eller negativt. Sådana analyser finns i rättvisans namn också i pensions-systemets olika årsredovisningar, bland annat från 2006, men frågan är om inte temaartikelns jämförelser av kompensationsnivåer i onödan cementerar ett gammalt oralistiskt tänkande – en kvarleva från ATP?

STABILITET ETT VIKTIGT MÅL

ATP-systemet lärde oss att ett prisindexerat pensionssystem inte var stabilt. Vid hög inflation växte pensionärernas inkomster ofta snabbare än löntagarnas och vice versa. Det reformerade pensionssystemet skulle därför inkomstindexeras. Att detta – märkligt nog – var ett problem för moderaterna har redan berörts.

En av de tyngre motiveringarna för inkomstindexeringen var att systemets inkomster – strömmen av pensionsavgifter – hade ett direkt samband med inkomstutvecklingen. Pensionsavgifterna utgick ju som en viss procent av löneunderlaget, lönebasen.

Pensionsarbetsgruppen föreslog redan 1994 att den

genomsnittliga lönetillväxten skulle användas för att konstruera inkomstindexet. Att finna en bra lösning var inte alldeles enkelt. I betänkandet redogjordes också för följande tre målkonflikter vid valet av indexeringsmetod:

- Pensionsförmånernas värde skulle följa inkomstutvecklingen för de förvärsaktiva (relativ standardstabilitet);
- Systemet skulle vara finansiellt stabilt;
- Systemet skulle vara samhällsekonomiskt stabilt.

Ett standardstabilt system innebar att inkomstutvecklingen för pensionärer i genomsnitt skulle följa inkomstutvecklingen för de yrkesaktiva, oavsett ekonomisk eller demografisk utveckling.

Ett finansiellt stabilt system kännetecknades av att pensionsutgifterna på sikt skulle motsvaras av systemets inkomster oavsett ekonomisk och demografisk utveckling.

Ett samhällsekonomiskt stabilt system var svårare att definiera. Den självklara definitionen borde bygga på följande:

- att pensionsutgifterna skulle utgöra en konstant andel av *förvärsinkomsterna*, oavsett ekonomisk och demografisk utveckling.

Definitionen för ett samhällsekonomiskt stabilt system var inte självklar. Orsaken till detta är att 15 till 20 procent av avgiftsunderlaget *inte* utgjordes av *förvärsinkomster* utan av *pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar och pensionsgrundande belopp*, till exempel för barnår, för förtidspensioner och för studiebidrag.

Staten betalade ålderspensionsavgifter till pensionssystemet för de ovan nämnda pensionsrätterna. Om de pensionsgrundande transfereringarnas andel ökade i förhållande till avgiftsunderlaget innebar detta att förvärsinkomstsumman

ökade mer än de verkliga förvärvsinkomsterna. Det var emellertid de egentliga förvärvsinkomsterna som skulle betala pensionerna, inte de pensionsgrundande beloppen. Ökar andelen av dessa senare måste skatterna höjas, alternativt avgifterna för socialförsäkringarna öka. Här fanns ytterligare en restriktion: Pensionsarbetsgruppen hade bundit sig för fasta pensionsavgifter och motiven var stabilitet och största möjliga generationsrättvisa.

Höjda avgifter och skatter ökade riskerna för samhällsekonomisk instabilitet men det är en fråga för budgetprocessen, inte för pensionssystemet.

Målkonflikten mellan standard- och finansiell stabilitet utgjorde däremot inget problem så länge genomsnittsinkomsten och avgiftsunderlaget utvecklas likadant. Om däremot genomsnittsinkomsten växte snabbare än avgiftsunderlaget under en längre tid, till exempel till följd av sjunkande arbetskraftsdeltagande, innebär detta i sin tur att pensionerna och individernas pensionsbehållningar ökade mer än avgiftsinkomsterna. En sådan utveckling kan, om den får hålla på tillräckligt länge, leda till att buffertfonden töms. Hur kan en sådan utveckling hanteras?

Det finns två utvägar. Antingen får pensionerna och pensionsavsättningarna minska i förhållande till genomsnittsinkomsten, vilket träffar alla pensionärer och pensionssparare. En alternativ metod är att den fasta avgiften tillfälligt överges. I det fallet skulle kostnaden för att finansiera underskottet endast träffa de förvärvsaktiva vid en viss tidpunkt. Detta skulle innebära en generationsorättvisa.

Lösningen var självklar. Indexeringen fick anpassas till den ogynnsamma ekonomiska utvecklingen för att sedan återgå till den normala indexeringen, när problemen klingat av. Anpassningen borde vidare ske automatiskt. Reglerna för

indexeringen skulle vara lagfästa och åtgärderna skulle inte kräva särskilda politiska beslut. Varför var det så angeläget med automatiska regler?

Erfarenheterna hade visat att ett svagt pensionssystem utnyttjades av politiker i opportunistiskt syfte. Detta ledde dessvärre också till att systemets logiska uppbyggnad urholkades. Det var denna typ av politiskt agerande som bidrog till att försvaga ATP-systemet. LO-riksdagsmannen Yngve Persson förstod riskerna med en sådan politisk hantering, vilket framgår av hans särskilda yttrande om pensionstillskotten. Det var den här typen av politisk hantering som skulle förhindras med automatiska regler.

Resultatet av alla överväganden blev att inkomstindexet skulle bestå av ett snittindex, men att det dessutom skulle finnas en automatiskt verkande mekanism som skulle korrigera beräkningarna när genomsnittsinkomsten växte snabbare än avgiftsinkomsten.

Vid den tiden fanns det inte någon som riktigt visste hur den där mekanismen skulle konstrueras eller om det över huvud taget var möjligt att konstruera en sådan. Jag var dock övertygad om att det gick och att Ole Settergren var den som skulle göra det.⁹⁵ Jag sade det till och med högt på en presskonferens. Hur vågade jag vara så lättsinnigt optimistisk?

Norbert Wieners idéer om cybernetik och Norman Macraes beskrivningar av hur samhällsfunktionerna i Disneyland kunde skötas automatisk, hade påverkat mig. Wieners resonemang var fångslande och Macraes beskrivningar var så pedagogiska och elementära att en icke-tekniker som jag lätt förstod vitsen med automatiserad styrning med hjälp av genomtänkta, förprogrammerade rutiner och datasystem. Steget var då inte

95. Ds 1999:43.

långt att koppla samman Disneylands styrsystem och pensionssystemets behov av något liknande. Detta "liknande" skulle bygga på varningssignaler från pensionssystemets redovisning, när den finansiella utvecklingen blev negativ, skulderna var större än tillgångarna (det vill säga balanstalet mindre än 1). Varningssignalerna skulle sedan automatiskt sätta igång en process som innebar att snittindexet direkt ersattes av ett balansindex utan politisk inblandning.

Så långt var allting lätt, men den praktiska verkligheten var mycket mer komplicerad.

Det krävdes ett framstående utvecklingsarbete innan den automatiska balanseringen var på plats. Att bygga upp ett nytt redovisningssystem för ett helt nytt fördelningssystem med automatisk balansering krävde avancerat utvecklingsarbete. Ole Settergren, som var eldsjelen i arbetet, låg bakom denna betydelsefulla svenska innovation.

Det är självklart att nyheten om balanseringen skrämde många, och förslaget kritiserades hårt av bland annat Svenska Dagbladet. Det kritikerna glömde var att liknande, väl beprövade, mekanismer fanns i det privata pensionssystemet. Om försäkringsbolagens solvens och likviditet försvagades kunde bolagen återta återbäringen helt eller delvis. Endast det garanterade beloppet – som i regel var mycket lågt – var säkert.

De faktorer som påverkade balanstalet var förändringarna av systemets tillgångar, skulder och buffertfonden. Tillgångarna bestod av alla framtida pensionsavgifter plus buffertfonden. Pensionsskulden av alla inbetalade pensionsavgifter plus summan av de pensioner som de redan pensionerade skulle få ut under resten av livet. Om skulder och tillgångar var lika stora, var balanstalet 1. Var det mindre än 1 trädde balansindexet i funktion och pensionerna räknades upp med ett

snålare index. När systemet åter var i balans, trädde snitt-indexet åter i funktion. Balanstalet har under de senaste sex åren svängt mellan 1,0149 och 1,0014.⁹⁶

Om balanstalet är 1,10 eller mer föreslår UTÖ-utredningen (Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet)⁹⁷ att pensionssparare och pensionärer ska få återbäring. De förra genom en avsättning på det individuella kontot för inkomstpension och pensionärerna i form av höjd pension (återbäring). Men, som utredningen skriver, med tanke på balanstalets nuvarande nivå kommer det troligen att dröja innan det blir någon utdelning.

Hur som helst är det viktigt att förändra i tid. Den positiva delen av balanseringstekniken, i form av överskottsutdelning, bör redan nu lagfästas. Lagen om balanseringen bör utvidgas med regler för överskottsdelning. Utredning och lagförslag finns. Varför väntar socialförsäkringsministern med att lägga fram ett populärt förslag, som dessutom saknar alla populistiska drag?

96. Tyvärr kan också balanstalet påverkas av dåligt genomtänkta politiska förändringar. Detta skedde till exempel 2007, när alliansen ändrade vissa regler i förtidspensioneringen. Eftersom skattesystemet levererar uppgifter om pensionsavgifter från sin databas till pensionssystemet, kan ändringar av grundavdrag etc. påverka avgiftsunderlaget. För att i framtiden komma ifrån alla sådana komplikationer bör pensionssystemet få indata från sin egen databas. Att göra pensionssystemet helt fristående skulle vara det effektivaste sättet att minska den här typen av risker. Eftersom riksdagen alltid kommer att definiera avgiftsunderlaget är systemet oundvikligen "politiskt". Dock medför strikta redovisningsregler att effekten av olika politiska beslut blir mycket tydlig.

97. SOU 2004:105, sid 10.

GAMLA FRIPASSAGERARE SKAPAR NYA PROBLEM

Pensionsarbetsgruppen fick ärva ett stort antal fripassagerare från ATP. Det gällde 1970-talets beslut att alla socialförsäkringsersättningar skulle vara pensionsgrundande utan att några pensionsavgifter skulle utgå.

Var det möjligt att avskaffa dem?

Nej, inte enligt Socialdepartementet, men för min del ansåg jag det inte som självklart att alla dessa förmåner skulle permanentas, och hade jag vetat hur förmånerna kom att påverka pensionssystemets behov av balansering redan då skulle min opposition sannolikt ha varit ännu ettrigare. Men ingen lyssnade, utom Lars Tobisson.

Nästa problem var om ett avgiftsfinansierat system kunde innehålla fripassagerare. Svaret var definitivt nej. Dessa förmåner måste beläggas med avgifter, annars hade man redan i utredningsstadiet förstört det avgiftsfinansierade systemet. I detta fall segrade logiken och staten eller de olika försäkringarna fick betala. Det var räkningen på 1970-talets så kallade gratisförmåner som måste betalas 25 år senare.

Pensionsarbetsgruppens beslut 1994 blev emellertid ännu generösare än vad jag någonsin hade kunnat föreställa mig. Försäkringsersättningarna skulle beräknas på *bakomliggande inkomst, inte på den verkliga försäkringsersättningen*. Detta var Anna Hedborgs krav. Bo Könberg accepterade dem alltför snabbt. Han tycktes inte ha sett de självklara frågetecknen.

Varför skulle den pensionsgrundande inkomsten vara högre än den inkomst som de olika försäkringsersättningarna betalade ut? Förslaget var inkonsekvent och ologiskt och den fortsatta beslutsprocessen visade ganska snart vilka krafter ologiska beslut släpper loss. Snart krävde påtryckarna mer av samma slag.

TCO lobbade hårt för ännu en ny pensionsförmån, nämligen på studier. Studier är en investering och investeringar genererar som bekant inga pensioner. Lars Tobisson och jag var envetna i vårt motstånd mot att studiebidraget inom studiemedelssystemet skulle ge pensionsrätt. Ärendet remitterades till Utbildningsdepartementet och till utbildningsminister Per Unckel, tidigare moderat partisekreterare.

Han och hans departement ansåg att studiebidraget inom studiemedelssystemet skulle ge pensionsrätt. Om nu Per Unckel ville belöna ungdomar och utbildning, varför inte då höja studiemedlen för samma pengar? Pension på studiebidraget löser verkligen inte dagens problem.

I efterhand fick Lars Tobisson och jag rätt om pension på bakomliggande inkomst, och Anna Hedborg fick ge sig. I departementspromemorian ”Inkomstgrundad ålderspension”⁹⁸ konstaterades på blodfattig byråkratsvenska att förslaget om förmåner för bakomliggande inkomst ”har visat sig vara förenat med problem av såväl principiell som teknisk natur”. Departementspromemorian föreslog därför att pensionsavgifter för bakomliggande inkomst inte skulle utgå, och det gjorde också propositionen 1997/98:151.

Varför har jag här tagit upp frågan om pensionsavgifter för fiktiva förmåner? En baktanke har varit att peka på vanliga, vardagliga brister i det politiska beslutsfattandet och hur lätt det är för högt uppsatta politiker att ge efter för inflytelserika påtryckare – i det här fallet TCO och LO.

98. Ds 1997:67, sid 30–32.

EN NY FÖRMÅN I DET NYA SYSTEMET

I det nya pensionssystemet introducerades en helt ny pensionsförmån, nämligen barnår.

Att den framtida pensionen byggde på inkomster från hela livet och inte enbart på 30 år gav kvinnor, som ju faktiskt fortfarande föder barn, ett handikapp. För att kompensera detta infördes en kompensation i form av pensionsrätt för barnår.

Det var en helt korrekt princip som stod i överensstämmelse med pensionssystemets långsiktiga intresse. Ett hållbart pensionssystem måste se om sitt hus, vilket också innebär krav på en tillfredsställande nativitet. Att barnafödandet särbehandlades positivt var således en klok åtgärd. Däremot kan all den sociala ingenjörskonst som låg bakom reglerna ifrågasättas.⁹⁹

Den enklaste kompensationsregeln var att den fiktiva inkomsten gavs som en utfyllnad till den enskildas pensionsgrundande inkomst året före barnets födelse. I vissa fall, exempelvis på grund av studier, hade den enskilda inte haft eller endast haft förhållandevis begränsade inkomster. Den fiktiva inkomsten skulle då utgöras av en utfyllnad av 75 procent av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten för alla försäkrade under 65 år. Ett tredje alternativ var ett för alla enhetligt belopp. Det tredje alternativet var i huvudsak avsett för de kvinnor som hade ganska oförändrade inkomster i samband med barnafödandet och småbarnsåren. Det var ett slags extra pensionsförmån och syftet var att de kvinnor som kunde och ville förvärsarbota under småbarnsåren

99. Kvinnor blev positivt särbehandlade i pensionshänseende. Den kvinnliga genomsnittliga livslängden är högre än männens. Vid beräkningen av pensionerna tog man inte hänsyn till detta.

också skulle få viss ”barnårsersättning”. Rättvist? Man kan se det som ett slags ersättning för den extra belastningen. Det kan också ha varit en reminiscens från den tiden när yrkeskvinnorna stred mot viss diskriminering bland annat vid beskattningen.

Rätten till barnår gjordes givetvis könsneutral – den kan utnyttjas av båda föräldrarna, men barnårsrätten utnyttjas framför allt av mammorna.

Nu framförs krav på att taket för föräldrapengen ska höjas. Detta skulle innebära att andelen pensionsgrundande försäkringsersättningar och pensionsgrundande belopp skulle öka i förhållande till förvärvsinkomsterna. En sådan förskjutning skulle försämra pensionssystemets finansiella ställning. Är denna nya jämlikhetsidé verkligen genomtänkt? Bör man verkligen riskera störningar i pensionssystemet genom att öka andelen av pensionsgrundande socialförsäkringsersättningar och pensionsgrundande belopp i förhållande till förvärvsinkomsterna? Detta är den ekonomiska sidan av saken. Till denna kommer den som gäller eget ansvar för familjen, dess vård och försörjning, liksom viss hjälp till äldre föräldrar. För min del uppfattar jag eget ansvar och frihet som två sidor av samma mynt. Frihet kräver ansvar, men ansvar kräver också frihet. Detta är en fundamental princip, inte minst för väl fungerande socialförsäkringssystem.¹⁰⁰

100. *Svenska Dagbladet* (2008). Förslaget om ett höjt (eller helt borttaget) tak i föräldraförsäkringen lades nu senast fram av moderatkvinnornas ordförande. Samma förslag har tidigare förts fram av jämställdhetsministern Nyamko Sabuni (fp). Den direkta kostnaden har beräknats till 1,5 miljarder, men till detta kommer svårbedömda effekter på pensionssystemet och dess pensionärer.

AP-FONDEN

ATP-systemet var redan från början delvis fonderat. Problemet var att fondens uppgifter och användning inte från början var särskilt genomtänkta. Fondbildningens ursprungliga syfte var att kompensera det bortfall av långsiktigt sparande som skulle bli följderna av införandet av ATP.

Inrättandet av AP-fonden 1960 innebar således att privat sparande socialiserades. Detta fick en rad negativa effekter på kapitalförsörjningen för framför allt den mindre och medelstora företagsamheten, samtidigt som AP-fondens medel användes för att finansiera det allmännyttiga bostadsbygandet. Detta innebar att den effektivitetshöjande konkurrensen om knappa kapitalresurser, som krävs för tillväxt och utveckling, kom på undantag.

AP-fondens andra uppgift var att täcka de långsiktiga pensionsutfästelserna.

Kritiken mot AP-fonderna har med rätta varit hård, men när väl en stor radikal pensionsreform skulle genomföras underlättade fonderna i väsentlig utsträckning förändringen. Det nya systemet fick direkt tillgång till buffertfonder.

AP-fonden redovisades från början utanför statsbudgeten. Detta ledde till vissa problem gällande äganderätten till fonden. Var fonden pensionssystemets eller statens? Detta var framför allt ett problem när den svenska statsskulden ökade kraftigt under 1990-talet, samtidigt som EU:s konvergenskrav krävde en begränsad statsskuld.

I dag har Sverige en internationellt sett liten statsskuld, varför frågan om AP-fondernas ställning borde vara betydligt mindre problematisk.

Pensionsreformen ledde till att vissa uppgifter som ATP-systemet tidigare finansierat övertogs av statsbudgeten, medan

andra flyttades till pensionssystemet.

Bland annat har staten fått ta på sig betalningsansvaret för statliga ålderspensionsavgifter för transfereringar och pensionsgrundande belopp. Även finansieringen av förtidspensionerna (aktivitetsersättningen) och efterlevandepensionerna har flyttats till statsbudgeten.

Ansvar för folkpensionerna till pensionärer med ATP flyttades däremot från statsbudgeten till AP-fonden (pensionssystemet) och pensionsavgifterna över taket blev en skatteinkomst för staten. Förändringen blev relativt finansiellt neutral för försäkringssystemet, eftersom denna ”nya skatt” avräknades mot pensionssystemets ”skuld” till statskassan.

1998 gjordes bedömningen att AP-fonden skulle överföra 300–350 miljarder till statsbudgeten. Fondtillgångarna värderades till marknadspriser, varför man borde ha räknat med stor fallhöjd om marknadspriserna föll.

1998 uppskattades fondbehållningen till 715 miljarder i Ds 1998:7 samtidigt som utredningen angav fondens storlek till nära 400 miljarder kronor efter en överföring av 333 miljarder 1999.

Beräkningarna hade stor felmarginal. Vid sekelskiftet 2000, i samband med dot.com-krisen, sjunkande tillgångsvärden och nedgång på världens börser, måste överföringen från AP-fonden begränsas. Det stod snart klart att pensionssystemet inte skulle klara de planerade överföringarna.

År 2005 fanns ett förslag att den återstående skulden från AP-fonderna skulle avskrivas. En så långtgående åtgärd var inte den dåvarande regeringen villig att gå med på. För att hindra överföringar under de närmaste decennierna föreslogs därför att staten fortfarande skulle ha en fordran på AP-fonderna men att denna skulle förfalla först när balanstalet var

I, I, alltså hade nått normen för överskottsdelning. Med tanke på dagens stora budgetöverskott tillsammans med en mycket begränsad statskuld som dessutom till stor del är placerad i Sverige, vore det lämpligt att redan nu avskryva AP-fondens skuld till staten.

Eftersom nuvarande regering säger sig ha som mål att minska den offentliga sektorns storlek, borde regeringen redan nu presentera två lagförslag om AP-fonderna.

Det första borde gälla ett beslut att definitivt stoppa överföring av medel från AP-fonderna till staten.

Det andra borde gälla lagstiftning om överskottsdelning i enlighet med UTÖ-utredningens förslag.¹⁰¹

Båda dessa förslag skulle ge positiva marknadssignaler utan några som helst biverkningar. De skulle till och med skapa ett framtida skydd mot klåfingriga politiker, som skulle vilja ta över fonderna – kanske för att rädda andra pensionssystem.

För att måla ”fan” på väggen: Med Lissabonfördraget kan pensionerna i framtiden bli en fråga för EU och EU har många pensionshål att täppa till. Det vore därför viktigt med tanke på framtiden att redan nu upprätta en fast gräns mellan den svenska statsbudgeten och ett självständigt svenskt pensionssystem med väl skyddad äganderätt. Om pensionsfonderna dessutom vore så välfyllda att de kunde ge återbäring snabbare än UTÖ-utredningen hoppats, skulle pensionssystemet stå ännu starkare mot politiska ingrepp. De svenska pensionärerna skulle utgöra systemets mest effektiva väktare.

101. SOU 2004:105 (UTÖ-utredningen).

LÖSTA TVISTEFRÅGOR

Många av de gamla politiska motsättningarna gällande AP-fonden löstes mer eller mindre av sig själva.

Den borgerliga kritiken av AP-fonderna byggde på rädslan för en alltför tung politisk dominans över företagen. Denna dominans var allvarlig till följd av socialdemokraternas nästan oavbrutna monopol på regeringsmakten.

Kredit- och valutaavregleringarna på 1980-talet minskade rädslan för politisk-ekonomisk maktkoncentration. Aktiemarknaden blev internationaliserad och globaliseringen tog fart. Att i detta nya läge vidga AP-fondernas rätt att placera i aktier var inget särskilt problematiskt beslut i samband med pensionsreformen. Uppbyggnaden av premiepensionssystemet ledde också till en automatisk minskning av AP-fonderna, medan premiepensionerna växte. Ett resultat av pensionsreformen blev således en automatisk privatisering av pensionskapitalet, och detta utan större marknadsföringskostnader och politiska problem.

Samtidigt fick AP-fonderna en för pensionssystemet utomordentligt viktig uppgift att förvalta buffertfonderna på bästa sätt. Även om fondernas kapital i förhållande till pensionssystemets skulder är begränsat har det en betydelsefull roll, när det gäller pensionssystemets resultat.

En av effekterna av införandet av ATP var att privat sparande socialiserades. 1990-talets pensionsreform fick motsatt effekt – den ledde till en automatisk privatisering.

Redan i det här kapitlet har jag pekat på hur pensionsreformen kunde rulla tillbaka 30–40 år gamla socialistiska strukturer, mer kommer i de två följande kapitlen. De effekter som nämnts här har gällt AP-fondernas nya uppgifter, som buffertfonder i ett individuellt pensionssystem med effekti-

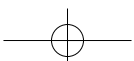
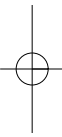
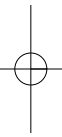
vare kapitalförvaltning, samt avtappningen av AP-fondernas kapital till de privat ägda premiepensionsfonderna. Det nya pensionssystemet innehöll en alldeles egen radikal utvecklingskraft.

Att det förhöll sig så hade inte varit helt självklart för Pensionsarbetsgruppen, men de växande insikterna om hur stora de föreslagna förändringarna var krävde en utförlig principskiss som kunde presenteras för media och allmänhet, eller med Könbergs egna ord:

Ett skäl till detta var att vi insåg att de förändringar vi var på väg att enas om var avsevärt mer långtgående än de som flertalet hade anledning att vänta sig. Det kunde diskuteras om det egentligen passade att fortsätta tala om ett reformerat ATP-system, även om vi på borgerligt håll gärna bjöd socialdemokraterna på det.¹⁰²

Bo Könberg får tala för sig själv och den övriga Pensionsarbetsgruppen. Mitt mål var ända från början en verkligt radikal reform.

102. Könberg (2008).



13. EN RÖRLIG PENSIONSÅLDER OCH ÖKAD FRIHET

Compulsory retirement is an inhuman practice.

Arthur Seldon (*Pension in a free society*)

En av de viktigaste orsakerna till ATP:s problem var befolkningens ökade livslängd i kombination med oförändrad pensionsålder.

En logisk förändring hade varit att höja pensionsåldern. Pensionsarbetsgruppen fick också nya direktiv 1993, som gick ut på att ändra pensionsåldern från 65 till 66 år.

Höjd pensionsålder var en explosiv fråga, och det var inte förvånande. Pensionsåldern 65 år (tidigare 67) hade snabbt blivit en etablerad norm som i hög grad påverkade individ och företag. Många arbetsgivare uppfattade 65-årsstreckets som positivt, inte minst för att rationalisering kunde underlättas genom naturlig avgång, framför allt genom pensioneringar.

Den ökade regleringen på arbetsmarknaden hade nämligen minskat personalomsättningen och skapat en alltför långsam förnyelse av personalen. Detta bidrog i sin tur till att arbetsgivarna undvek att anställa äldre, och att äldre ofta blev synonymt med 50+.

Dessa "äldre" var dessutom en dyr arbetskraft på grund av avtalsförsäkringarna. Vid lönehöjningar blev nämligen avtalsförsäkringar, som var förmånsbaserade, oproporionerligt dyra.

Arbetsgivarna uppfattade därför en höjning av pensionsåldern som ytterligare en skärpning av arbetsrätten. Den naturliga avgången påverkades och den njugga lönesättningen för äldre personal var förklarlig från kostnadssynpunkt, men hade en personalpolitisk baksida genom ökad risk för missnöje.

Ur arbetstagarens perspektiv skulle en höjd pensionsålder kunna skapa ökade outsiderproblem för äldre friställd arbetskraft. Höjd pensionsålder uppfattades därför av många som synonymt med ökad otrygghet, särskilt för anställda i branscher med dålig lönsamhet och omfattande bransch-rationaliseringar.

Å andra sidan uppfattades också den fasta pensionsåldern som diskriminerande. Det fanns ju ingen laglig rätt att behålla jobbet efter 65 år utan arbetsgivarens, och i många fall de lokala fackens, medgivande. De fackliga organisationerna och arbetsgivarna hade dessutom ofta en negativ attityd till att anställda fick arbeta kvar extra något eller några år. Detta gällde framför allt i stora företag och i den offentliga sektorn.

Själv förvånades jag som ledamot i Malmö personalnämnd på 1980-talet över det onyanserade fackliga motstånd som mötte arbetstagare som ville fortsätta arbeta efter ordinarie pensionsålder.

Malmö var vid den tiden även sjukvårdshuvudman, och det var inte ovanligt att läkare ville tjänstgöra efter ordinarie pensionsålder. Särskilt kommunalarbetarna motsatte sig sådana undantag trots att frågan inte berörde deras egna medlemmar. Jag minns särskilt ett fall. Det gällde en högt kvalificerad virolog, som på grund av sin specialitet hade svårt att tjänstgöra utanför sjukhus samtidigt som hans yrkesområde inte precis kännetecknades av överkapacitet. Kommunal-

facket sade blankt nej, och alla försök att få den socialdemokratiska ordföranden att gå mot fackets avslag var utsiktslösa.

Jag förstod inte logiken i den bedrivna personalpolitiken och tog upp frågan med personaldirektören och personalnämndens ordförande. Det benhårda avslaget berodde inte på den anställde. Han var väl ansedd, vital och skötte sitt arbete bra. Nej, orsaken var att facket inte ville rubba pensionsnormen 65 år. Det kunde, ansåg de, i förlängningen påverka den egna gruppens pensionsålder.

Att det existerade en allmän motvilja inom organisationsvärlden mot högre pensionsålder fanns det också andra bevis på. Läkare, tandläkare och sjukgymnaster fick till exempel inte kvarstå i försäkringskassan i slutet av 1980- och på 1990-talen, om de var över 67 år. Denna regel fick samma effekter som ett yrkesförbud, eftersom läkarna, tandläkarna och sjukgymnasterna inte kunde få täckning för sina kostnader om de inte fick del av sjukförsäkringens patientsättning.

Mot denna bakgrund är det lätt att förstå att alla politiska förslag som gällde ändringar av pensionsåldern mottogs med stor misstänksamhet. Regeringens tilläggsdirektiv 1993 om en höjning av pensionsåldern till 66 år gick inte att genomföra. Ändå var en höjning av pensionsåldern det enda rimliga med tanke på den ökade livslängden.

Kanske var lösningen att ersätta en fast pensionsålder med en *rörlig* både uppåt och neråt. Redan ATP-lagstiftningen innehöll regler om rörlig pensionsålder men intresset för att använda den var begränsat utom när det gällde att sänka pensionsåldern.

Genom att underlätta uttag av hel-, halv- och kvartspension kombinerad med möjligheter att ångra ett uttag kunde kanske intresset för en rörlig och höjd pensionsålder öka.

Ett antal faktorer talade inte minst för detta, när 40-talisterna i större antal nalkades pensionsåldern och skulle ersättas av små årskullar.

Demografin borde då öka arbetsgivarnas intresse av att ha kvar äldre, kunnig arbetskraft.

Det reformerade pensionssystemet gav också upphov till nytänkande när det gällde avtalspensionerna. De förmånsbaserade avtalspensionerna började successivt ersättas av avgiftsbaserade system, först inom den offentliga sektorn och för LO-kollektivet och sedan med viss eftersläpning på det privata tjänstemannaområdet. Avtalspensionerna blev successivt åldersneutrala och ett stort anställningshinder för de äldre föll bort.

Samtidigt innehöll det nya offentliga pensionssystemet regeländringar som på ett kraftfullt sätt borde öka de anställdas benägenhet att gå senare i pension. Den stora nyheten gällde beräkningen av pensionerna.

Beräkningen av pensionen i det nya systemet gick till på följande sätt: Individens samlade pensionsavgifter dividerades med ett delningstal beräknat för den egna åldersgruppen. Detta delningstal ökade med den genomsnittliga livslängden. Ett större delningstal gav lägre årlig pension eftersom pengarna måste räcka för fler pensionsår. De nya reglerna innebar en stor förändring tillsammans med den ökning av livslängden som ägt rum de senaste 60 åren, vilket framgår av följande exempel:

En person född 1930 skulle ha haft ett delningstal vid 65-årsåldern på 14,8. Motsvarande delningstal för en person född 1990 skulle vara 18,3. Detta innebar att den *årliga* pensionen i det senare fallet skulle bli cirka 19 procent lägre vid samma pensionsålder, medan den *totala* pensionen givetvis blev lika stor.

Det finns en rationell slutsats som bör dras av exemplet ovan. Om en individ vill undvika sänkt pensionsstandard är det mest rationella sättet att *hålla pensionstiden konstant*, inte pensionsåldern.

Det var dåvarande finansrådet (numera statssekreteraren) Ingemar Hansson från Finansdepartementet som på våren 1994 krävde att Pensionsarbetsgruppen skulle besluta att förändringarna i livslängden borde påverka delningstalet. Motiven var finansiella.

Att de skulle kunna få betydande och nödvändiga beteendemässiga effekter fanns inte med i de första diskussionerna. Det var synd. Då hade förändringen fått ett helt annat politiskt mervärde.

I ATP-systemet beaktades inte livslängdens ökning utom på indirekt väg. Pensionerna blev dyrare och krävde högre avgifter, som i sin tur efterhand minskade lönenivån (allt annat lika). I det nya systemet får medborgarna klara besked om vad det kostar att bli äldre. Fast ordet ”kostar” är egentligen fel. Att få fler friska år är en vinst. Dagens situation kännetecknas av att vi lever längre, är friskare och att vårt arbetsliv kan utsträckas längre och till och med leda till högre pensionsstandard.

Vilka faktorer kan främja en sådan positiv utveckling?

Bättre tillvaratagande av utbildning, kunskaper och erfarenhet. Nya, mer flexibla förhållanden på arbetsmarknaden och bättre, snabbare och mer allsidig information om hur förändringarna kan se ut och hur de kan utnyttjas positivt.

De största hindren för en rörlig pensionsålder fanns dels i avtalspensionerna, dels inom arbetsrätten och kollektivavtalen.

Arbetsrättslagstiftningen hade tvingande regler om obligatorisk avgångsplikt för den anställde. Efter utomordentligt

hårda, långdragna förhandlingar och, inte minst, stort motstånd från dåvarande Arbetsmarknadsdepartementet lyckades Pensionsarbetsgruppen höja åldersgränsen för avgångsplikt till 67 år.

Arbetsrätten var svår att ändra, och arbetsgivare- och arbetstagarorganisationerna förenade sig i sitt motstånd mot eventuella förändringar. Det fanns många motiv bakom motståndet. Några av de mer grundläggande har berörts ovan. Dessa hängde i huvudsak samman med arbetsrättens stela reglering som skapat stor tröghet på marknaden. Dessa lösningar diskuterades mycket ytligt, antagligen för att de var politiskt och fackligt känsliga. Motståndet mot förändringar motiverades därför i huvudsak formellt. En lagfäst förändring skulle innebära att arbetsmarknadsparternas självständiga avtalsrätt äventyrades. Ett annat hinder var att en förändring bröt mot ILO:s (International Labour Organization) regler och att avtalet endast kunde sägas upp vid en fast tidpunkt, vart tionde år. Ett tredje skäl var att vissa yrken, balettdansös, pilot med flera – krävde lägre pensionsålder. Det formella angreppssättet utgjorde ett allvarligt symptom: Arbetsrätten behövde genomgå en minst lika radikal förändring som pensionssystemet, och för en sådan fanns över huvud taget ingen beredskap. Därför undvek man de mest brännande frågorna.

Tilltron till det nya pensionssystemet krävde å andra sidan viss uppluckring av de obligatoriska avgångsreglerna. Kunde vi inte peka på någon förändring, hängde den rörliga pensionsåldern mycket löst och individens möjligheter att höja den egna pensionsåldern var en mycket osäker realitet. Det var därför en seger, framför allt för Bo Könberg, när avgångsplikten kunde mildras och åldersgränsen kunde höjas från 65

till 67 år.¹⁰³

Min inställning till frågan var dock kluven beroende på att jag som arbetsgivare själv hade sett problemen i ett privat företag under avveckling. Gammal arbetskraft innebar att produktionen fick hållas igång nästan ett år längre än nödvändigt. För mig var därför frågan om avgångsplikt inte enbart en pensionsfråga utan också en fråga om hur långtgående arbetsgivarens plikter vid anställningsförhållande skulle sträcka sig. Avgångsplikten gällde således vitala områden inom arbetsrätten, och här hade vi i Pensionsarbetsgruppen endast ytliga kunskaper.

Jag har undan för undan kommit fram till att det trots allt fanns en lösning men inte genom lagstiftning. Lösningen finns i en kombination av en rad förhållanden – den demografiska utvecklingen, nya regler att beräkna pensionen etc, samt en rad förändringar inom arbetslivet. Lagändringar var helt enkelt ett alltför trubbigt instrument. Det som var viktigt var att marknaden successivt skulle tvingas anpassa sig och på så sätt skapa friare förhållanden som gjorde åldersfaktorn mer och mer marginell.

Följande krafter, och många andra, skulle antagligen så småningom leda till att den lagfästa avgångsplikten i allt större utsträckning blev en nästan ”död” paragraf. En sådan utveckling har vi sett tidigare på många andra områden:

- Nya typer av anställningsförhållanden – frilans, projektanställning, bemanningsföretag som förmedlade seniorarbetskraft med mera, skulle skapa nya möjligheter, större flexibilitet och bättre utnyttjande av kunnig personal;

103. En annan strategi är att börja arbeta tidigt, eftersom pensionsavgifterna då förräntas under längre tid, men en för kort utbildning leder sannolikt till sämre möjligheter på arbetsmarknaden.

- Nya avtalsförsäkringar som var avgiftsbaserade, inte för-månsbaserade, tog bort ett besvärande kostnadshinder;
- Detta skulle öka möjligheterna att ta ut pensionsrätt för viss tid eller på deltid med mera. Detta ökar anställnings-barheten av äldre som antagligen gärna tar temporära jobb eller deltidsjobb, medan den yngre arbetskraften strävar efter heltidsjobb;
- Fler företag som inte är anslutna till någon arbetsgivarorga-nisation och en växande servicesektor;
- Ändrade attityder till arbetstider, karriär, pensionsålder med mera;
- Krav från anställda att få arbeta högre upp i åldrarna, inte minst beroende på att kostnaden för "låg" pensionsålder blev allt tydligare.
- Krav från äldre medarbetare att få delta i vidareutbildning, inte minst när det gäller utveckling på nya områden;
- Ökad institutionell flexibilitet.

Redan nu kan man se den här typen av förändringar och deras inverkan på pensionsåldern. Men det vi ser i dag är bara början.

Anställningsförhållandena har blivit flexiblare och institu-tionella förbättringar till exempel när det gäller F-skattsedlar har vidgat möjligheter att bli egenföretagare.

ATP-systemets omvandling till ett avgiftsbaserat system skyndade på motsvarande utveckling när det gäller avtals-pensionerna inom stat, kommun och näringsliv. De ekono-miska hindren att anställa äldre arbetskraft har börjat för-

svinna, när allt fler pensionssystem är avgiftsbaserade.¹⁰⁴

Det är viktigt att observera att företagen alltid hade rätt att bortse från avgångsplikten. Lagstiftningen utgjorde inget absolut hinder i sig till en rörligare pensionsålder. En positiv attityd till duktiga medarbetare – oberoende av ålder – är antagligen mest naturligt i mindre och medelstora företag där närheten mellan personal och ledning är större. I stora byråkratiskt styrda företag blir personalpolitiken ofta trubbigare. De generellt mindre och mer decentraliserade serviceföretagen tenderar därför att omfatta en mer flexibel personalpolitik. Servicesektorn är en växande och delvis svagare fackligt organiserad sektor. Detta kan ytterligare bidra till mindre strömlinjeformade krav i form av fasta ålderskrav.

En paragraf om avgångsplikt vid uppnådd pensionsålder kan dock ha viss betydelse som personalpolitisk åtgärd. För många arbetsgivare kan det vara en lättnad när en ointresserad medarbetare som har dåliga kontakter med både arbetskamrater och kunder, kan (om han/hon inte slutar självmant) tvingas att sluta.

Om inställningen till avgångsplikt vid en viss ålder blir alltmer elastisk innebär det i förlängningen att lagparagrafen om 67-årsåldern i praktiken spelar allt mindre roll som yrkeslivets ättestupa. Att den finns kvar kan – paradoxalt nog – göra den äldre arbetskraften mer attraktiv genom en bättre balans mellan arbetsgivarens förpliktelser och arbetstagarens rättigheter.

104. Om till exempel en 50-årig anställd fick en löneförhöjning på 3 000 kr per månad, fordrade den höjda årslönen på 24 000 kr en avsättning som skulle täcka de tillkommande pensionskostnaderna om avtalspensionen var förmånsbaserad under en förhållandevis kort tid, 15 år. Samma löneförhöjning skulle kräva betydligt lägre årliga avgifter för en person som var 15 år yngre.

Den rörliga pensionsåldern utgör den enskilda pensions- tagarens *eget* verktyg för anpassning till ändrade förhållan- den i näringsliv, i pensionssystemet etc.

Den rörligare pensionsåldern kommer samtidigt att öka företagens möjligheter att klara stor efterfrågan på arbets- kraft, när 40-talisterna nu ska pensioneras. Men även i helt andra situationer kan den vara till hjälp. Vid lågkonjunkturer kan friställning lämpligen i första hand gälla de äldre, eftersom uttag av pension trots allt ger en tillfredsställande inkomst. I dag ställer de yngre allt oftare krav på fasta heltids- jobb med mer långsiktiga arbetskontrakt. De äldres önskan om jobb kommer antagligen att se annorlunda ut – gärna temporära arbetsuppgifter eller deltidarbete. Arbetslönen har också en annan funktion. Den blir ofta en utfyllnad till pensionen, som kanske endast tas ut som halv eller kvarts pension.

Ett dynamiskt arbetsliv behöver både heltidsanställda och personal som kan åta sig mer flexibla deltidsuppdrag. Tidi- gare var deltidarbetet i första hand kvinnornas, när de bör- jade ge sig ut på arbetsmarknaden. Under kommande decen- nier kommer dessa arbetsuppgifter i högre grad att skötas av äldre som är intresserade av växlande anställningsförhållan- den. Kombinationen av pension, inkomster från tillfälliga jobb eller mer fast deltidarbete skapar nya positiva värden för individen, både när det gäller ekonomisk försörjning och anknytning till arbetslivet och dess sociala kontakter.

Kan denna typ av förändringar framför allt härledas till pensionsreformen? Har den förändrade beräkningen av pen- sionen med hänsyn till förändrad livslängd spelat en viktig roll i synen på äldre arbetskraft? Hur kommer de friare reg- lerna att ta ut pension att påverka den reella pensionsåldern? Beror ett ökat yrkesarbete bland de äldre i första hand på

ändrad demografi eller har de nya kraven bland de yngre om heltidsarbeten fått en växande betydelse för framväxten av en ny nisch på arbetsmarknaden för äldre? Vad kommer uppluckringen av avgångsplikten vid ordinarie pensionsålder att betyda? Var en sådan lagändring nödvändig? Har jobbvadragen påverkat intresset för att fortsätta att yrkesarbeta på övertid?

Det finns inte ett enda korrekt svar på dessa frågor. Pensionsreformen har genom sin utformning skapat drivkrafter för ny utveckling och nya attityder till pensioner, pensionsålder, yrkesarbete, rörlighet etc, och det gäller såväl individer som företag och politiker. Nya attityder föder nya möjligheter. Med början på 1960-talet blev deltidsarbete inom detaljhandeln en viktig rationaliseringsfaktor. På 2010-talet kommer kanske pensionerade 40-talister ta över en rad temporära jobb, för att de yngre vill jobba heltid. Kanske blir också möjligheterna att parera lågkonjunkturer något enklare tack vare de äldres mindre fasta anställningsförhållanden samtidigt som deras försörjning är tryggad av pension. En sådan utveckling kommer sannolikt också leda till mindre hårda krav på en reglerad arbetsrätt. Resultatet behöver inte bli större arbetsrättsliga reformer. Förändringen behöver endast leda till att de arbetsrättsliga reglerna blir ett slags regler man i huvudsak tar till i verkligt tillspetsade situationer.

Vilka slutsatser kan vi redan nu dra av den förändringsideologi pensionsreformen byggde på?

Pensionssystemet skulle kunna anpassas till många helt olika önskemål. Låt oss här exemplifiera med pensionsåldern. Huvudprincipen var att det inte skulle finnas en fast pensionsålder. Individen skulle så långt som möjligt själv få bestämma. Rörlig pensionsålder blev regel men ingen regel

helt utan undantag.

Delningstalen för varje kohort, årskull, fick beräknas med utgångspunkt från det som Pensionsarbetsgruppen betraktade som normal pensionsålder – 65 år – och ingen fick ta ut sin pension före 61 års ålder. Denna bestämmelse var till för att hindra alltför tidigt uttag. Motivet var att ”lätsinniga individer” inte skulle ta ut sin pension så tidigt att den inte räckte till en acceptabel försörjning livet ut. Förtida uttag av pension blev därför möjlig först från 61 års ålder, och uttaget ledde till en ganska kraftig försäkringsmässig reduktion av pensionen livet ut.

Uppåt fanns det inga begränsningar, och även förvärvsarbete efter 65 år skulle ge nya intjänade pensionsrättigheter. Samtidigt kunde den enskilde ta ut hel, halv eller kvarts pension efter eget val, kombinerad med förvärvsarbete. Kanske frågar någon om det är vettigt med ett så utsträckt intjänande av pensionsrättigheter? Om inte, är det en detalj som kan rättas till ganska enkelt.

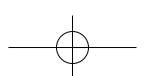
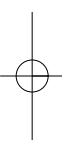
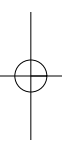
Pensionssystemets flexibilitet kommer antagligen att få en rad olika effekter på skilda områden samtidigt som pensionssystemets utveckling kommer att påverkas av förändringar och genom dynamiska effekter som har sitt ursprung i helt andra delar av samhället och utanför pensionssystemet.

Den rörliga pensionsåldern är en detalj i pensionssystemet. Trots detta kan den så småningom få stora effekter på rörligheten i näringslivet, på arbetsmarknaden och på hela den ekonomiska utvecklingen – och detta är egentligen inte något att förvånas över. Pensionssystemet bygger på utspridda beslut: Individernas egna val och möjligheter att prioritera egna preferenser stärktes i hög grad i förhållande till ATP. Det nya pensionssystemet byggde på grundläggande marknadsekonomiska principer och marknadsekonomisk

styrning är överlägsen centraliserad toppstyrning. Varför?

Förklaringen är enkel. Individerna har monopol på en mängd information om egna preferenser, riskbenägenhet, chanser, erfarenheter och anpassningsmöjligheter. Samtidigt har marknadssystemet mekanismer som kan tillvarata denna utspridda information på ett resursknappt sätt. Prissystemet, vinstmotivet, den privata äganderätten och avtalsfriheten är nödvändiga för den decentraliserade samordningen.

Det nya pensionssystemet är givetvis inte perfekt. Avtalsfriheten är fortfarande onödigt begränsad. Fastän den privata äganderätten har stärkts märkbart är nyttjanderätten av den egna pensionsegendomen fortfarande omgärdad av regler. Skulle det nya pensionssystemet kunna förbättras i dessa hänseenden? Det sista kapitlet ska försöka ge en del – delvis trevande – svar på dessa frågor.



14. ÄNNU BÄTTRE – STABILT OCH UTVECKLINGSBART

Ex nibilo nihil fit (Ingenting görs av ingenting)

Marknadsekonomins frivilliga samarbete måste bygga på allmänt etablerade fasta normer, som att avtal ska hållas, äganderätt ska respekteras och skulder betalas. Normer av detta slag utgör en viktig del av det informationssystem som ligger bakom marknadsekonomins frivilliga samarbete mellan ett stort antal individer, hushåll, företag och organisationer och som har bidragit till att skapa dess stabilitet.

Väl kända normer av nu nämnt slag är en förutsättning för individens frihet. När gränserna för hur man får bete sig är väl kända blir det enklare att fatta självständiga beslut. Riskerna för konflikter minskar, vilket samtidigt innebär att individens frihet ökar. Här möter vi ännu en paradox: Klara gränser för ett acceptabelt beteende bidrar till att öka individens, hushållens och marknadens frihet. Normer utvecklas och förändras, men detta måste ske i takt med samhällsmiljön. Förändringar bör helst växa fram underifrån, och endast i begränsad utsträckning dikteras ovanifrån. Om så sker ökar riskerna för växande motsättningar och centralism. Det är därför förändringar i ett marknadsekonomiskt system kräver tålmod och tid. Den som önskar genomföra mycket snabba samhällsförändringar är i grunden revolutionär, och måste som yttersta konsekvens förlita sig på tvång.

En slutsats av detta är att en pensionsreform måste få ta

tid om den ska vara förankrad i fasta normer om ägande- och avtalsrätt och lagstyre (*rule of law*). Detta försvarar på många sätt en marknadsekonomisk renässans. Tålmod är i dag knappast en politisk dygd.

I kapitel 6 om efterlevandepensionerna visade jag att de ursprungliga ATP-utredningarna var förankrade i en äldre svensk liberal tradition. Det reformerade pensionssystemet påverkades i sin tur av Åkessonska utredningen och då också av denna äldre svenska liberala tradition.¹⁰⁵

Det mest långtgående syftet med en pensionsreform var att skapa en (om än blygsam) renässans för rättssamhället på ett begränsat område, nämligen pensionsområdet. Det är därför inte en tillfällighet att jag i förra kapitlet konstaterade att det nya pensionssystemet inte är perfekt. Avtalsfriheten är onödigt begränsad. Äganderätten i pensionssystemet har stärkts, men rätten att placera ”det egna pensionskapitalet” är fortfarande alltför snävt.

Enligt min uppfattning kan avtals- och äganderätten stärkas utan negativa effekter för pensionssystemet och dess ”delägare”, utan att skada fastheten i det nya pensionssystemet. Den första förutsättningen är att förändringarna måste få ta tid. Den andra är att det är positivt att ge individen ökad frihet inom pensionssystemet så länge detta inte skadar andra individer eller systemet.

Med utgångspunkt från dessa villkor diskuteras hur individens frihet inom pensionssystemets ram kan vidgas. Detta kräver i förlängningen att frågor på andra förstoringsnivåer tas upp, bland annat gränsdragningen mellan AP-fonderna och statsbudgeten, pensionssystemets organisatoriska självständighet och hur systemet kan göras ännu mer autonomt

105. Åkessonska utredningen 1950 och 1955.

med en design som främjar positiva automatiska förändringar.

I detta sammanhang måste också motsättningen mellan centralism samt självständigt, decentraliserat beslutsfattande belysas.

Centralismens drivkrafter är två: strävan efter makt samt en misstro mot vanligt folks förmåga att fatta kloka beslut. F A Hayeks och Michael Polanyis grundläggande invändningar mot centralismen bottnade i marknadsekonomins överlägsna effektivitet, när det gäller samhällets informationshantering i vid bemärkelse.

Kunskap om förväntningar, erfarenheter, chanser och riskbenägenhet samt anpassningsmöjligheter till ändrade förhållanden finns hos individerna. Att samla in denna ofantliga och snabbt föränderliga information är en omöjlighet. De som fattar beslut centralt använder, tvärtemot vad som hävdas, föråldrad och ofta förvanskad information. Michael Polanyi konstaterar till och med att central planering är en omöjlighet eftersom individer som är aktiva på marknaden inte vet hur mycket de i realiteten vet. Därför blir deras information till omgivningen alltid ofullständig.¹⁰⁶

PREMIEPENSIONSSYSTEMET

Förvånande nog var premiepensionssystemet den förändring som socialdemokraterna hade svårast att acceptera. Min bedömning var från början att den stora knäckfrågan skulle utgöras av den verkligt avgörande förändringen från ett förmånsbaserat till ett avgiftsbaserat system.

106. Bland annat i Hayek (1944), sid 48, samt Polanyi (1951). Se även Gray (1984), kapitel 2, sid 27–55.

Den stora ”nyhet” som ett avgiftsbaserat system skapade hängde samman med det fasta sambandet mellan pensionsavgifterna och den framtida pensionen. Den tidigare dolda beskattningen i ATP-systemet försvann och pensionssparandet fick starkare rättslig ställning. Samtidigt innebar övergången från ett förmånsbaserat till ett avgiftsbaserat system en förändrad riskfördelning mellan försäkringstagare och försäkringsgivare.

Det avgiftsbaserade systemet innebar således dels att skattdelen i pensionsavgifterna i stort sett togs bort samtidigt som pensionssystemets fördelningspolitik koncentrerades till garantipensionen, dels att försäkringsgivaren inte längre gav ett fast löfte om en viss storlek på pensionen. Att förändringarna accepterades så friktionsfritt som skedde berodde möjligen på att majoriteten av ledamöterna i Pensionsarbetsgruppen inte direkt förstod konsekvenserna av förändringen. Det krävs tid för att denna djupare förståelse ska kunna mogna konstaterade exempelvis Bo Könberg i sin artikel i Frisinnad tidskrift. Se tidigare citat på sid 183.

Vad berodde då socialdemokraternas starka motstånd mot premiepensionen på?

De fruktade att premiereserven skulle växa på inkomstpensionens bekostnad. Den högre tillväxten i premiepensionens kapitalavkastning skulle leda till att den ökade relativt på inkomstpensionens bekostnad. Men var detta en nackdel? Varför unnade inte socialdemokraterna pensionärerna premiepensionens bättre avkastning, särskilt som detta skulle betyda allra mest för pensionärer med ganska låga pensioner?

Premiepensionen var från borgerlig synpunkt viktig inte endast beroende på en högre avkastning utan för att äganderätten till premiepensionen var glasklar, vilket skulle smitta av sig på inkomstpensionen.

Men socialdemokraterna omfattade fortfarande socialistiska idéer. Det fanns till och med tankar på en kollektiv fördelning av kapitalavkastningen inom premiepensionen. De ideologiska skillnaderna var således fortfarande betydande och utgjorde antagligen en av förklaringarna till den negativa inställningen till premiepensionen.

Även med den begränsade avsättningen till premiepensionen skulle premiepensionsandelen växa avsevärt. Detta framgår redan av premiepensionens första 10 år.

Att kommande generationer av pensionssparare i längden skulle acceptera en oförändrad fördelning av avsättningen till inkomst- respektive premiepensionssystemet förfaller därför ganska otroligt. Skillnaderna i avkastning kommer att fälla avgörandet. Jag är – trots dagens finansiella kris – helt övertygad om att avsättningarna till premiepensionssystemet kommer att tillåtas öka utan större politiskt motstånd. Besluten om en sådan förändring kommer att realiseras mer eller mindre automatiskt. För inte vill väl politikerna – oberoende av parti – hindra medborgarna från att få allt bättre pensioner? Att en överföring mellan de två systemen är möjlig utan dubbelbetalningar har dessutom visats tidigare.

Nej, motståndet mot premiepensionerna kommer att visa sig på ett mer dolt sätt.

PREMIEPENSIONSUTREDNINGEN MED NAMNET "SVÅRNAVIGERAT"

År 2004 tog den dåvarande socialdemokratiska regeringen initiativ till en utredning om premiepensionssparandet. Motivet var den dåliga börsutvecklingen under början av 2000-talet. Andra motiv var att man önskade utvidga den

statliga Sjunde AP-fondens mandat vad gällde rösträtten för fondens aktier samt öka möjligheterna att inskränka antalet fonder i premiereservsystemet. Det inte uttalade motivet, gissar jag, var önskemål om en successiv minskning av valfriheten i premiereservsystemet genom att begränsa antalet fonder med olika nya regleringar. Motiveringen för en sådan förändring var lite lägre administrativa kostnader. Visst, det är alltid bra med sänkta kostnader, men PPM var redan tredje bäst i världen i kostnadshänseende. Vinsten av en sådan kostnadsreduktion var dessutom försvinnande liten jämfört med de vinster en något större premiepension skulle kunna skapa.

Kostnadsjakt är förvisso en dygd, om man använder rätt metoder. Vill man begränsa antalet fonder finns det ett utmärkt sätt som inte strider mot marknadsekonomiska principer, nämligen genom att ta ut en årsavgift som är lika stor för alla fonder. Nya administrativa regleringar bör där-
emot avvisas direkt.

Vad premiepensionsutredningen *inte* berörde var hur premiepensionssystemet skulle kunna stärkas. Låt mig börja med det enklaste förslaget först.

Det sker genom att *stärka kommunikationen mellan fondbolagen och spararna*. Låt helt enkelt pensionsspararna få rätt att med en kryssmarkering beställa information direkt från sitt fondbolag, när de väljer fonder. De kan då lätt få snabb information om marknadsbedömningar, kommentarer om fondens aktieinnehav med mera, men också mer formella uppgifter om eventuella fondsammanslagningar och liknande. En ökad kommunikation mellan fondbolagen och fondspararna är viktig. Den nu föreslagna möjligheten har socialdemokraterna sagt nej till de senaste 10 åren. Detta är obegripligt. Varför hindra de individer som önskar information att få den på ett enkelt sätt? Den nya kontrollgruppen

som ersatt genomförandegruppen måste arbeta för att öppna kommunikationen mellan fondbolagen och deras kunder i PPM. De nuvarande hindren är befängda och bör avskaffas så snart som möjligt.

Att ta bort förbudet skadar inte den som inte vill ha information, men är till nytta för den som vill.

Miljontals svenskar deltar i premiepensionssparandet. Alla dessa individer är olika och har givetvis mycket olika kunskaper och intresse för sina kapitalplaceringar. *Att endast få placera sina pensionspengar i fonder är en alltför stor inskränkning, inte minst från äganderättslig synpunkt. Den enskilde bör få rätt att skapa en egen aktiefond.*

Det finns inga skäl att hindra en sådan utvidgad frihet. Den enskilde vet att risken är hans och han vet också att risken av felslagna satsningar måste bäras av honom själv.

Det finns inga skäl, utom förmyndarmotiv, till att hindra individen från att själv placera sitt premiepensionskapital också i en egen aktieportfölj. Redovisningen och värderingen av portföljen kan ske med standardiserade metoder. Det finns datorprogram för sådant.

Nästa fråga blir då varför inte premiepensionskapitalet skulle kunna få placeras som *insats i ett småhus eller en bostadsrättslägenhet*. En sådan utvidgning av placeringen av den egna pensionsförmögenheten borde vara av stort värde för yngre hushåll. Deras ekonomiska frihet skulle öka påtagligt. Att pensionsspara i en egen bostad innebär dessutom ett gammalt beprövat sparande. De problem av skatterättslig och juridisk natur som skulle behöva lösas bör inte vara oöverstigliga.

Premiepensionen kommer på sikt att öka som andel av pensionssparandet, även med nuvarande regler och finansiella kriser. Orsaken till detta har nämnts flera gånger –

kapitalavkastningen är erfarenhetsmässigt högre på längre sikt än inkomstutvecklingen.

Pensionsspararna – som är en stor del av svenska folket, kommer att märka detta.

- Redan nu bör man därför börja diskutera om inte en större andel av den totala pensionsavgiften efter ytterligare års erfarenheter bör överföras till premiepensionen i stället för till inkomstpensionen, och hur detta enklast skulle kunna genomföras. Ett första slutsteg borde vara att en tredjedel av avgifterna avsätts till premiepensionen.¹⁰⁷
- Kapitalplaceringar kräver lättillgänglig information. De regler som hindrar direkt information och kommunikation mellan fondbolagen och deras sparare i premiepensionssystemet bör snarast undanröjas. Först sedan denna typ av felaktiga regler har tagits bort bör premiepensionsutredningens förslag om ett offentligt beslutsstöd övervägas. Rent principiellt måste ett offentligt beslutsstöd vid privata kapitalplaceringar ifrågasättas.
- Pensionskapitalet är pensionsspararnas eget kapital, men äganderätten innehåller onödiga inskränkningar när det gäller placerings- och nyttjanderätten. Ett antal åtgärder kan successivt vidtas för att i första hand öka placeringsrätten. Den första åtgärden är att tillåta placeringar i en egen aktiefond som innehåller förslagsvis 5–10 aktieslag. Den andra åtgärden är att tillåta placeringar av pensions-

107. Det är viktigt att observera att förskjutningar av avsättningarna till inkomst- och premiepensionssystemen är tekniskt känsliga på grund av balanseringsmekanismerna. En förändring sker enklast om inkomstpensionen visar så stora överskott att balanseringen inte riskerar att aktiveras. Det är därför viktigt att i god tid genomlysas alla effekter som en förändring kan få. En överskottsutdelning måste till exempel vägas mot högre avsättningar till premiepensionssystemet.

medel i den egna bostaden. En tredje åtgärd är att tillåta användning av pensionsmedlen som kapital i eget företag.

- Till slut en fråga som ligger något längre fram i tiden. Om en pensionssparare redan tidigt skaffat sig ett så stort pensionskapital att det utan tvekan motsvarar det kommande behovet av pensionsmedel, borde avsättningarna kunna avbrytas, eller också borde de fortsatta avsättningarna kunna överföras för makes/makas eller barns räkning till premiepensionssparandet.

ETT MINDRE OMFATTANDE OBLIGATORIUM

Som tidigare berörts hängde ett obligatoriskt pensionssystem samman med gamla beslut och gamla politiska konflikter. För att göra en pensionsöverenskommelse möjlig fick obligatoriet ligga kvar. Om den ekonomiska utvecklingen blir långsiktigt positiv och premiepensionssystemet och inkomst-pensionssystemet successivt får växande kapitalresurser genom ränta-på-ränta-effekter, bör man i framtiden överväga om det obligatoriska pensionssparandet ska vara så omfattande som det är i dag. Det finns också en rad möjligheter utifrån vilka en sådan förändring skulle kunna genomföras.

Delar av premiefonderna skulle kunna få nyttjas friare av ägarna. Avsättningen till pensionssystemet skulle kunna minska. AP-fonderna kunde ge återbäring etc.

Eftersom det nya pensionssystemet är avgiftsbaserat ger det betydligt större möjligheter till förändringar utan retroaktiva effekter och utan att skapa generationsorättvisor.

Som redan nämnts har UTÖ-utredningen¹⁰⁸ föreslagit att

108. SOU 2004:105, sid 10.

återbäring från AP-fonderna ska ske så snart balanstalet överstiger 1,1.

Riksdagen bör redan nu få en proposition som bygger på UTÖ-utredningens förslag för att fullfölja den positiva delen av inkomstsystemets balansering.

Samtidigt bör regeringen lägga fram en proposition om att statskassan bör efterskänka AP-fondens "skuld".

AVGIFTER OCH SKATTER

De problem som pensionsavgifterna över taket skapade i samband med förhandlingarna om det nya pensionssystemet var helt onödiga.

Avgifterna i ATP:s förmånsbaserade system lades om 1982. Tidigare hade ATP-avgifter endast utgått på basbelopp mellan 1 och 7,5. Nu ändrades avgiftsuttaget till att omfatta alla förvärvsinkomster oberoende om de gav pension eller inte. Avgiftsbasen breddades samtidigt som procentsatsen sänktes. Detta underlättade kommande höjningar av ATP-avgiften. De fasta förmånslöftena krävde ju, med tanke på ekonomi och demografiska faktorer, ständigt höjda avgifter samtidigt som sambanden mellan avgifter och förmåner blev alltmer uttunnade.

När Pensionsarbetsgruppen band sig för ett avgiftsbaserat system med en fast avgift på förvärvsinkomsterna, borde man för konsekvensens skull ha tagit bort hela avgiften över taket. Den behövdes ju inte längre samtidigt som det nu var helt uppenbart att avgiften var en skatt och dessutom en skatt som hängde helt löst i skattesystemet.

För att inte förstöra pensionssystemet överfördes avgifterna över taket till statsbudgeten som skatt. Socialdemokra-

terna vägrade nämligen att ta bort "avgiften", d v s den skatt som togs ut på förvärvsinkomster över taket. Motivet var fördelningseffekter. Därför finns denna anomali kvar i pensionsystemet. Anser socialdemokraterna eller något annat parti att det belopp pensionsavgiften drar in behövs från fördelningssynpunkt bör de motivera varför, och då även inlemma denna skatt som "skatt" i det ordinarie skattesystemet. Min tro är att ett sådant krav skulle ha avslöjat de grundläggande felen i resonemanget och efter ett tag hade avgifterna/skatterna avskaffats i all tysthet.

Bollen ligger nu hos den borgerliga regeringen. Den bör först och främst genomföra den förändring som borde ha skett långt tidigare, nämligen fullfölja Pensionsarbetsgruppens ursprungliga överenskommelse om skatten över taket, en överenskommelse som har bekräftats genom genomförandegruppens testamente. Statens ekonomi är god så inga hinder bör finnas.

Det allra bästa och enklaste sättet att göra sig kvitt det felaktiga beslut som Fälldinregeringen var skyldig till, men som hade sitt ursprung i Pensionskommittén, vore att ta bort alla kvarvarande avgifter över taket.

EN SJÄLVSTÄNDIG PENSIONSMYNDIGHET

För Åkesson, den ursprunglige tjänstepensionsutredaren, var det självklart att pensionssystemet skulle vara en självständig enhet utanför statens budget och den löpande budgetprocessen. Detta var lösningen på den grundläggande målkonflikten mellan dåvarande andra kammarens mandatperiod på fyra år samt pensionssystemets långsiktiga krav på administrativ och finansiell stabilitet.

Denna självständighet hade mycket väl kunnat fullföljas om den Åkessonska utredningens realistiska förmåns- och intjänanderegler hade realiserats i 1958 års pensionsproposition. Men så skedde inte. Pensionssystemet blev inte finansiellt stabilt och kraven på successivt höjda avgifter ledde till alltmer urholkad självständighet och pensionernas oantastbarhet uppfattades som allt mindre viktig. Beviset för detta fanns bland annat i Budgetpropositionsutredningen, där ambitionen för framtiden var att ATP-systemet precis som sjukförsäkringen, skulle bli ett skattefinansierat bidragssystem. Om detta hade genomförts, skulle alla grundläggande pensionsprinciper ha underminerats.

Pensionssystemet har redan i dag en självständig ställning i förhållande till statsbudgeten. Endast garantipensionen är ett ansvar av bidragskaraktär. De budgetmässiga skiljelinjerna finns således redan. De administrativa och organisatoriska gränserna bör därför också göras klarare. Att pensionssystemet är inordnat under budgetens utgiftstak är också en anomali.

Ett första steg som regering och riksdag redan fattat beslut om är att skapa en fristående pensionsenhet, som dels innehåller försäkringskassans pensionsenhet, dels PPM. Ett nästa steg vore att förvandla hela pensionssystemet till en stiftelse. På så sätt skulle den utgöra en självständig juridisk person i privaträttslig form med stiftelsehandlingar och klara regler gällande stiftelsens högsta organ, utseende av styrelse, skyldighet i redovisningshänseende, ansvarsfrihet, informationsplikt samt stiftelsens mandat att ändra regler i pensionssystemet.

Pensionssystemets långsiktighet och riksdagens fyraåriga mandatperioder talar för en sådan förändring. Till detta kommer ytterligare en synpunkt som nogra bör övervägas. Den hänger samman med EU:s utveckling till federal stat

och till en alltmer sammanhållen politisk enhet. En självständig, juridisk person i privaträttslig stiftelseform skulle väsentligen öka tryggheten för det svenska pensionssystemet, inte minst för dess självständighet.

Om pensionssystemet däremot fortfarande vore en statlig myndighet skulle det enda skyddet – om EU i framtiden önskar integrera de olika europeiska pensionssystemen – bestå av våra svenska politiker. De politiska företrädarna skulle givetvis kunna säga nej till en integration. Men skulle de ha modet? Om så vore fallet, skulle det vara en realistisk förhoppning att de skulle få gehör för kraven att vårt pensionssystem skulle vara svenskt och fristående? Knappast, med de beslutsregler som kommer att tillämpas när Lissabonfördraget eller dess efterföljare är i kraft. Till detta kommer att självintresset är en stark mänsklig kraft. Den politiska eliten i hela EU är i växande utsträckning mer lojal mot varandra och EU:s politiska byråkrati än mot de egna medborgarna och alltmer marginaliserade väljare. Därför bör vi inte tveka om en ändrad juridisk form för vårt pensionssystem.

Det bästa skyddet är ett juridiskt självständigt pensionssystem i privaträttslig form. Äganderätten har nämligen generellt sett haft en förhållandevis starkare ställning i de större EU-länderna än i Sverige de senaste 60 åren.

Sammantaget är det säkrare att förlita sig på ett äganderättsligt skydd än ett politiskt. Varför? Ägandet är utbrett, inte minst ägandet till ett pensionssystem. Detta innebär att antalet väktare och försvarare av pensionsrättigheterna är betydligt fler och i längden betydligt starkare om de håller samman mot mäktiga, men trots allt svaga, politiker.

EN "AUTOMATISERAD" GARANTIPENSION

Ålderspensionssystemets automatiska anpassning till skiftande förhållanden utgör ett viktigt särdrag. Pensionssystemet kommer av denna anledning inte att störa statens normala ekonomiska planering och budgetprocesser.

De direkta kopplingar som finns till statsbudgeten bör dock kunna förbättras ytterligare. Detta gäller i första hand garantipensionen. Hur detta skulle kunna ske har redan beskrivits.

Eftersom frågan för närvarande har politisk aktualitet bör den nya kontrollgruppen noggrant sätta sig in i pensions-, arbets- och genomförandegruppens tidigare överväganden och beslut om garantipensionen och dess indexering.

Att göra förändringar i garantipensionen är en grannlaga uppgift som inte bör utföras i hast.

Pensionsarbetsgruppen gjorde garantipensionen beskattningsbar. Det var en avgörande nyhet i förhållande till folkpensionen. När den beskattade garantipensionen ersatte folkpensionen kompensterades den nya skattskyldigheten med motsvarande högre pensionsbelopp. Motiven bakom detta har redan berörts.

Nuvarande regering har sedan infört särskilda skatteregler för förvärvsarbete under begreppet jobbavdrag. Låt mig då säga att det inte var något fel med det första beslutet, förutom namnet. Det borde ha kallats förvärvsavdrag, och ett sådant är inget nytt i skattesystemen. Förvärvsarbete medför nämligen kostnader för inkomsters förvärvande, och sådana ska givetvis inte beskattas. Men att fortsätta höja jobbavdragen, nu snart för tredje året i rad, visar att regeringen inte har tänkt igenom vare sig sin skattepolitik och socialförsäkringspolitik. Det går inte i längden att beskatta förvärvsarbe-

tande och pensionärer olika, lika litet som det skulle gå att införa olika skattesatser för kvinnor och män. Det sista är inget utopistiskt exempel. De fanns så sent på 1960-talet i form av obligatorisk sambeskattnig.

Den röra som nu börjar växa fram både när det gäller jobbskatteavdraget och garantipensionen, hänger delvis samman med att dagens politiker gärna uttrycker sig propagandistiskt i stället för sakligt och klart. Om man hade talat om förvärsavdrag skulle man aldrig ha gått i den skattefälla det innebär att sänka skatten endast för förvärsarbetande, inte för pensionärer. Ett tveeggat sätt att korrigera denna i grunden felaktiga skattepolitik är att åtminstone inledningsvis införa en begränsad skattesänkning för pensionärer. Fördelen med detta är att det inte blir så bråttom att se över indexeringen av garantipensionen och att det kanske kan inleda en återgång till äldre beprövade skatteprinciper. Detta är dock inte ämnet för den här boken, trots att utformningen av socialförsäkringssystemen och beskattningen i många fall går in i varandra.

Här några slutsatser som rör garantipensionen, även om beskattningen också berörs:

- Sänkt skatt är bättre än bidrag (kom ihåg att garantipensionen är beskattad);
- Ju lägre skatt, desto mer att leva på. Lägre skatt undanröjer krav på högre bidrag och då också eventuella bidrags- och behovsprövningar.

Några mer långsiktiga slutsatser:

- Garantipensionsersättning får inte ligga så nära de lägre ersättningarna i inkomstpensionen att skillnaderna nästan raderas ut. Samtidigt bör garantipensionen inte närma sig socialbidragsnivå;

- Olika index används för närvarande för indexering av garanti- och inkomstpensionen. Kommer indexeringsmetoderna även i framtiden att vara olika bör garantipensionen förses med en automatisk signal om skillnaden mellan garanti- och (jämförbara) inkomstpensioner. Om de ökar/minskar mer än X procent i förhållande till det fastställda målet måste nivån automatiskt justeras;¹⁰⁹
- På medellång sikt kommer de gränsproblem som i dag finns mellan de två systemen att mildras. Detta hänger samman med att ersättningar från premiepensionssystemet kommer att öka, vilket vidgar klyftan mellan inkomst- och premiepension å ena sidan och garantipension å den andra. Däremot kommer inte avståndet till socialbidragsnivån att krympa.

Till sist ett problem som påverkar hela pensionssystemet.

I dag kommer 15–20 procent av avgiftsunderlaget för pensionerna inte från förvärvsinkomster utan från avgifter på *ersättningar från socialförsäkringarna och på pensionsgrundande belopp*. Detta innebär problem. Utökade socialförsäkringsförmåner kan påverka utfallet i ålderspensionssystemet. Därför är det viktigt att socialförsäkringarna snarast får en självständig utformning med mönster från pensionssystemet

109. Ett problem som kvarstår är de marginaleffekter som skapas av bostadstilläggen. Att integrera dem i garantipensionen uppfattas knappast som realistiskt. Å andra sidan finns det andra utvecklingstendenser som kan komma att minska problemet med för liten skillnad mellan garantipensionen och den egna intjänade pensionen i form av inkomst- och premiepensionen. Premiepensionen kommer med största sannolikhet att ge högre pension per satsad krona än inkomstpensionen, vilket kommer att innebära att avståndet mellan de intjänade pensionerna och garantipensionen kommer att öka (allt annat lika).

och dess strävan efter långsiktig stabilitet och en korrekt avgiftsfinansiering. Eventuella förändringar gällande ersättningar från socialförsäkringarna bör utformas så att de i minsta möjliga utsträckning påverkar pensionerna i ålderspensionssystemet. Den ganska stora försvagningen av 2007 års balanstal var orsakad av förändringar av förtidspensionerna, som åtminstone i slutändan blev temporära förändringar.

LÄRDOMAR NÄR DET GÄLLER ATT REFORMERA SOCIALFÖRSÄKRINGSSYSTEM

När ATP-systemets finansiella problem började uppmärksammas på 1980-talet var det politiska etablissemangets ryggmärksreaktion att åstadkomma besparingar i systemet, alltså att ofta utan noggrannare analys genomföra en rad regeländringar som, med Jan Bröms ord, bestod av improviserade försämringar.

Att denna typ av åtgärder är helt förkastliga i ett pensionssystem säger sig självt. Resultatet kan endast bli att allt större misstro riktas mot systemet av både de yrkesaktiva och pensionärer. Om det vill sig riktigt illa kan resultatet bli ett pensionssystem i totalt sammanbrott.

Något politikerna måste inse är att pensionssystemets långsiktighet gör det direkt olämpligt med kortsiktiga besparingar. Det går inte att rädda ett pensionssystem i kris med besparingar. Det som krävs är långsiktiga investeringsbeslut. Ett nytt pensionssystem eller ett nytt socialförsäkringssystem kräver viktiga immateriella investeringar.

Investeringar kännetecknas av att kostnaderna alltid kommer före intäkterna, medan effektiviseringar kommer i efterhand. De totala investeringskostnaderna är givetvis

beroende av återbetalningstid, räntekostnader och den avkastning investeringen ger i ökad funktionalitet och effektivitet.

Först när Pensionsarbetsgruppen inte längre betraktade sitt reformarbete som ett vanligt besparingsprojekt kunde förändringarna få framåtsyftande utformning.

Bildtregeringen och socialdemokraterna hade en sak gemensam. De hade inte förstått investeringsaspekten. Pensionsproblemet betraktades som en enkel fråga om besparingar.

Den korta utredningstiden i regeringsförklaringen och i utredningsdirektiven var ett bevis på detta. Förändringen skulle inskränka sig till att ändra 15/30-regler till 20/40-regler, samt indexeringen till ett kombinerat inkomst- och följsamhetsindex.

När sedan den stora skiljelinjen mellan förmånsbaserade och avgiftsbaserade system började bli tydlig, ändrades reformarbetets inriktning. En radikal reform blev målet, trots att insikten om vad en sådan krävde i form av tid och investeringar kom först senare.

Nu står sjukförsäkringssystemet och därefter troligen sjukvården i tur att reformeras. Det är fråga om mycket stora – och sannolikt ännu mer krävande – investeringsprojekt. Den ökade svårighetsgraden beror bland annat på att:

- ATP hade ett för fördelningssystem stora fonder. Sjukförsäkringssystemet har tidigare varit fonderat, men de finansiella problemen på 1970-talet ledde till att dessa fonder förstatligades. I Budgetpropositionsutredningen reserverade jag mig mot ytterligare förstatligande av fonder. Jag var övertygad om att de behövdes när man i framtiden skulle tvingas återställa systemet;
- Pensionsfrågan var förhållandevis okomplicerad i jämförelse

med sjukförsäkringen, som inkluderar långtidssjukskrivningar och det som i dag kallas aktivitetsersättningar men som i klartext innebär förtidspensioner.

För min del tror jag att det behövs en rad analyser av de olika delsystem som lyder under sjukförsäkringen innan den slutliga reformen inleds. En del av de ersättningar som ska täckas av sjukförsäkringen är över huvud taget inte försäkringar.

En ambition bör vara att sjukförsäkringen i ökad utsträckning omfattas av självständiga, konventionella försäkringslösningar. Här följer några exempel på tänkbara förändringar:

Barn som föds födelseskadade, eller tidigt drabbas av invalidiserande sjukdom eller olycksfall, borde omfattas av en särskild försäkring i samband med att graviditet har konstaterats. Skadeersättningen skulle vara livsvarig, även om framgångsrik rehabilitering genomförts, med ökade möjligheter till egna inkomster. Fördelen med ett sådant system vore en stark äganderätt till försäkringsersättningen och mindre ekonomiskt/psykologiskt beroende. Samtidigt skulle garantipensionerna avlastas, vilket skulle förenkla problemen att fastställa garantipensionsnivå för övriga förmånstagare.

Trafikförsäkringen har redan förändrats och ska ansvara även för kostnaderna för personskadorna. Principen är riktig men handläggningen har visat på en stor brist. Beslutsfattarna insåg inte från början att de nya reglerna inte kan införas retroaktivt. De gamla skadefallen måste landstingens sjukvård fortfarande bekosta. Detta sätter återigen fokus på att en reformering av socialförsäkringssystem är en investering, och att "sunk costs" (oåterkalleliga kostnader) måste räknas in bland investeringskostnaderna.

I ålderspensionssystemet var det enkelt att avgöra vem

som var pensionär och omfattades av försäkringen. Åldern var det objektiva kriteriet. Men vem är sjuk, och vem är så sjuk att han/hon inte är arbetsför? Detta problem utreds för närvarande.

Förtidspensioneringarna har varit ett stort problem ända sedan slutet av 1980-talet. I dag uppgår pensionsskulden för förtidspensionerna till totalt cirka 700 miljarder. Här finns inga reserverade pengar, utan utbetalningarna tas från sjukförsäkringsavgiften som under många år har kännetecknats av ett överuttag.

De nu redovisade exemplen visar att en sjukförsäkringsreform kräver dels att gamla "sunk costs" redovisas öppet och att fonder upprättas för att kunna täcka denna typ av framtida utgiftsposter. Just nu bör det finansiella läget vara ganska gynnsamt för sådana insatser. En del av de intäkter som kommit från försäljning av statens företag borde kunna användas för att rätta till gamla dolda missförhållandena inom socialförsäkringssystemen.

Samtidigt bör den finansiella rekonstruktionen leda till en översyn av socialförsäkringsavgifterna, som i dag utgör en mindre lämplig blandning av skatter och avgifter. Här bör pensionssystemets strikta syn på skillnaden mellan skatt och avgift vara en ledstjärna. Överuttaget av arbetsgivaravgifter skulle rättas till, vilket i praktiken skulle innebära en skatteminskning. Försäljningsintäkterna av statliga företag skulle kunna användas för att underlätta en sådan "strukturrationalisering" inom socialförsäkringarna. I förlängningen bör detta ge avkastning både i form av bättre funktionssätt och en effektivitet som i sin tur ger ett robustare näringslivsklimat.

Att investera i bättre försäkringssystem bör prioriteras framför en avbetalning på vår redan låga statsskuld, som

dessutom i huvudsak är placerad i Sverige och därför ger skatteinkomster.

YTTERLIGARE EN SYNPUNKT PÅ STABILITET

Pensionsarbetsgruppen var 1994 med rätta bekymrad över det nya pensionssystemets överlevnad under riksdagens mandatperiod 1994–1998. Därför enades gruppen om att skriva en avsiktsförklaring 1994 om att vårda överenskommelsen. Det utomordentligt täckande ordet ”vårda” var Ingela Thaléns förslag.

I avsiktsförklaringen förband sig parterna således att vårda pensionsöverenskommelsen samt tillsätta en genomförandegrupp med representanter för de fem partier som stod bakom riktlinjepropositionen. Ledamöterna i genomförandegruppen skulle aktivt delta i den konkreta utformningen, beredningen, av alla de lagförslag som krävdes för det nya (reformerade) pensionssystemets genomförande.

Detta var en nyhet inom det politiska systemet, som inte helt överensstämde med grundlagens bestämmelser att en tidigare riksdag inte ska binda en nyvald.

En fråga man bör fundera över är om grundlagen behöver vissa undantag för mycket långsiktiga beslut gällande till exempel pensioner och försvar.

När genomförandegruppen avgick 2006 skrevs ett testamente som godkändes av de fem partiledarna i de samverkande partierna.

Detta testamente visar en sak – att Pensionsarbetsgruppen och dess efterföljare, genomförandegruppen, försökte skapa renässans för politisk stabilitet. Frågan är dock om kravet på stabilitet i längden kan överleva i en politisk miljö som

i växande grad har blivit besatt av ständiga förändringar under beteckningar som modernisering och integration.

För att återgå till Macrae och hans pessimistiska syn på den representativa demokratin. Min övertygelse är att den representativa demokratin kan överleva, men endast om individerna, hushållen och en rad privaträttsliga organisationer får mer att säga till om samtidigt som den demokratiskt styrda staten får färre uppgifter. De uppgifter som staten ska ha är dock viktiga. De gäller försvaret av den yttre och inre säkerheten och, framför allt, rättsstaten (*rule of law*).

Men låt mig uttrycka detta ganska fritt med hjälp av Norman Macraes ord och tankar – sammanbrottet, eller snarare den representativa demokratins minskade betydelse, kommer att ersättas av ökad konsumentmakt i vidsträckt bemärkelse.

Detta är väl ingen framtidsvision att skrämmas av?

Vi medborgare skulle bli friare, men också få ta större ansvar. Jobbavdrag skulle inte behövas för att muta oss. Vi skulle försörja oss själva, vår familj och också ta hand om våra åldriga föräldrar om det behövdes. Allt skulle ske på det naturliga sättet. På samma sätt som skogen enligt Nalle Puh fick sina nya invånare – Kängu, Ru och Tiger.

MITT TESTAMENTE

ATT BALANSERA STABILITET MOT FÖRÄNDRINGAR

Kravet på stabilitet och förändringar i ett pensionssystem leder till svåra avvägningar.

Hur mycket förändringar i form av politisk aktivism kan tillåtas, och var går gränsen för skadlig konservatism och orörlighet?

Bo Könberg har i ett antal intervjuer sagt att ”pensions-systemet ska ligga fast till nästa istid”.¹¹⁰

Min inställning i denna fråga är något mer kluven än Bo Könbergs. Pensionsavtalet ska ligga fast men det måste också kunna utvecklas.

De överenskommelser som träffades måste hållas. Ingen framtida majoritet får *ensidigt* börja ändra i överenskommelsen. Detta mitt ställningstagande bygger på Axelrods teorier i *The evolution of cooperation*.¹¹¹ Ett hållbart och stabilt samarbete måste grundas på principen att avtal ska hållas. Om en avtalspart bryter mot givet löfte kan motparten svara på två sätt: antingen frångå avtalet eller uppträda förlåtande, alltså vända andra kinden till.

Den förlåtande strategin skulle kanske kunna bevara samarbetet under viss tid, men förr eller senare skulle resul-

110. Bl a i Lundberg (2005).

111. Axelrod (1984).

tatet bli en kedja av nya avtalsbrott som i slutändan troligen skulle leda till den förfördelade partens undergång, Enligt Axelrods undersökningar (med hjälp av dataspel) var det viktigt att parterna håller ingångna avtal men om en part utsätts för avtalsbrott är den mest framgångsrika strategin sannolikt att reagera snabbt och beslutsamt. Tillämpas en "förlåtande strategi" vid upprepade tillfällen ger detta tydliga signaler inte enbart till direkt berörda parter utan också till omgivningen om att det inte är så viktigt att hålla avtal. Men hur kan en sådan fasthetens strategi förenas med flexibilitet? Det är faktiskt stor skillnad att hålla ingångna avtal och att inte kunna ändra avtal.

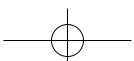
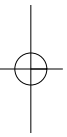
Att ensidigt bryta överenskommelser för att nå kortsiktiga politiska fördelar får inte accepteras. Det skapar förr eller senare konflikter.

Skulle däremot de förhållanden som gällde när avtalet ingicks inte längre gälla eller på grund av bland annat ny teknik, nya inkomstförhållanden etc, kunna ändras bör parterna inleda förhandlingar. Men alla ändringar måste bygga på enighet. Bo Könbergs drastiska uttryck att pensionssystemet ska ligga fast till nästa istid innehåller en varning som bör tas på allvar.

Dagens politiska marknad visar en tendens till ökad kortsiktighet och då också ökande principlöshet. Detta beror sannolikt på att dagens politiska aktörer vill kunna visa snabba resultat inför de politiska valrörelserna, särskilt som mediebevakningen kräver ständiga nyheter.

När den politiska marknaden inriktar sig på att skapa långsiktigt stabila institutioner tycks det däremot finnas en tendens till att politikerna värnar både om samarbete och långsiktig utveckling samtidigt som den kortsiktiga aktivismen begränsas.

Den försiktighetens politik som kännetecknade den svenska utvecklingen från 1810 till cirka 1950, illustrerade betydelsen av fasta stabila institutioner för ett lands tillväxt. Det nya pensionssystemet måste kännetecknas av fasthet och skyddas från klåfingriga och tanklösa politiker och byråkrater. Vilka skadeverkningar en kortsiktig politisk aktivism kan leda till illustreras inte minst av hantering av ATP de första 20 åren efter införandet. Samtidigt får dock inte en djupfrost oföränderlighet upphöjas till ideal. Pensionssystemet bör ha utvecklats harmoniskt långt innan vi drabbas av nästa istid.



REFERENSER

Ackerby, Stefan (1992), *Pensionsfrågan*. Stockholm: Allmänna förlaget (*Långtidsutredningen 1992*, bilaga 12).

Arfwedson, Anders, Björck, Anders & Sandebring, Hans (1969), *Moderat samhällssyn*. Stockholm: Geber.

Axelrod, Robert (1984) *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.

Bildt, Carl & Westerberg, Bengt (2001), "Bildt och Westerberg tio år efter maktskiftet: 'Vi underskattade krisen.'" *Dagens Nyheter*, 3 oktober (DN debatt).

Birnbaum, Jeffrey H (2005), "Private-account concept grew from obscure roots". *Washington Post*, 22 februari, <www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A42525-2005Feb21.html>.

Borg, Per (2003), *Systemskifte : en studie av tröghet vid fyra brytpunkter inom svensk välfärdspolitik*. Stockholm: Universitetet (Diss), sid 178–180.

Bröms, Jan (1990), *Ur askan av ATP*. Stockholm: SACO.

Carlsson, Sten & Rosén, Jerker (1970), *Svensk historia*. 3 uppl. Stockholm: Svenska bokförlaget (Scandinavian University Books).

Childs, Marquis W (1936), *Sweden : the middle way*. New Haven: Yale University Press.

Dagens industri (2008a), "Låt AP-fonderna ha olika strategier". Ledare, 31 maj.

Dagens industri (2008b), Reinfeldts kommentar till Sveriges Pensionärsförbunds krav på högre garantipension. 3 mars (notis).

Ds 1992:89, *Ett reformerat pensionssystem : bakgrund, principer och skiss*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Ds 1997:67, *Inkomstgrundad ålderspension : finansiella frågor, m m*. Stockholm: Fritzes.

Ds 1998:7, *AP-fonden och det reformerade ålderspensionssystemet*. Stockholm: Fritzes.

Ds 1999:43, *Automatisk balansering av ålderspensionssystemet : regler för avsteg från inkomstindexering inom ålderspensionssystemets fördelningsdel*. Stockholm: Socialdepartementet.

Ferrara, Peter J, red (1985), *Social security : prospects for a real reform*. Washington, DC: Cato Institute.

Finansutskottet (2007), "Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna". Stockholm: Riskdagen (Bet 2007/08:FiU1).

Försäkringskassan (2008), *Orange rapport : pensionssystemets årsredovisning 2006*. Stockholm, se <<http://forsakringskassan.se/filer/publikationer/pdf/par06.pdf>>.

Gennser, Margit & Wennerfors, Alf, "Motion med anledning av proposition 1987/1988:171 angående efterlevandeförmåner". Stockholm: Riksdagen (Motion 1987/1988 SF 50).

Gray, John (1984), *Hayek on liberty*. Oxford: Blackwell, kapitel 2, sid 27–55.

Hayek, F A (1944), *Vägen till trälldom*. Stockholm: P A Norstedt & söner.

Heine, Th Th (1944), *Jag väntar på under*. Stockholm: Ljus (Ty orig *Ich warte auf Wunder*).

Koestler, Arthur (1964), *The act of creation*. London: Hutchinson.

Kruse, Agneta (1988), *Pensionssystemets stabilitet*. Stockholm: Allmänna förlaget (Pensionsberedningen; SOU 1988:57).

Könberg, Bo (2008), "Först i världen med nytt pensionssystem : hur gick det till?" *Frisinnad Tidskrift*, nr 2.

Lundberg, Urban (2003a), *Juvelen i kronan : socialdemokraterna och den allmänna pensionen*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg (Diss, Stockholm).

Lundberg, Urban (2003b), Intervju med Bo Könberg 24/9 2001, i Lundberg (2003a), sid 339–340.

Lundberg, Urban (2005), "Befolkningens åldrande och demokratins förfall". Underlag för framträdande vid Svenska historikermötet, 22–24 april i Uppsala.

Macrae, Norman (1979), "Politik – ju mindre desto vackrare". *Svensk Linje*, nr 1–2 (särtryck, publicerat i samarbete med *The Economist*).

Moderata samlingspartiet (1989), "Efter 30 år en ny pensionsdebatt". Stockholm.

Molin, Björn (1965), *Tjänstepensionsfrågan : en studie i svensk partipolitik*. Göteborg: Akademiförlaget (Diss, Göteborg).

Montgomery, Arthur (1938), *Hur Sverige övervann depressionen 1930–1933*. Stockholm: Sveriges industriförbund (Småskrifter från SI, 22).

Myhrman, Johan (1994), *Hur Sverige blev rikt*. Stockholm: SNS.

Myrdal, Alva & Gunnar (1934), *Kris i befolkningsfrågan*. Stockholm: Bonnier.

Nordling, Danne (2003), Artikel om pensionsreformen och Lundbergs historieskrivning. *Sunt förnuft*, nr 8.

North, Douglass C & Thomas, Robert Paul (1973), *The rise of the Western world : a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press.

Palme, Joakim, red (2001), *Hur blev den stora kompromissen möjlig? : politiken bakom den svenska pensionsreformen*. Stockholm: Pensionsforum, <www.pensionsforum.nu/Politiken.pdf>.

Polanyi, Michael (1951), *The logic of liberty : reflections and rejoinders*. London: Routledge & Kegan Paul.

Proposition 1959:100, "Med förslag till lag om försäkring för allmän tilläggspension, m m". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1987/88:171, "Om reformering av den allmänna försäkringens efterlevandeförmåner m m". Stockholm: Riksdagen, <[www.riksdagen.se/](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GB03171)Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GB03171>.

Proposition 1991/92:100, "Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1993/94:750, "Reformering av det allmänna pensionssystemet". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1994/95:41, "Förändringar i finansieringen av det allmänna pensionssystemet, m m". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1997/98:151, "Inkomstgrundad ålderspension, m m". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1997/98:152, "Garantipension m m". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1998/99:98, "Vissa premiepensionsfrågor". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1999/2000:12, "Statlig förvaltning av premiepensionsmedel, m m". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1999/2000:46, "AP-fonden i det reformerade pensionssystemet". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1999/2000:127, "Garantipension för personer födda 1937 eller tidigare". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 1999/2000:138, "Anpassningar i ålderspensionssystemet för år 2001, m m". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 2000/01:16, "Vissa ålderspensionsfrågor, m m". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 2000/01:70, "Automatisk balansering av ålderspensionssystemet". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 2000/01:78, "Rätt arbeta till 67 års ålder". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 2001/02:84, "Anpassningar med anledning av övergången till reformerade regler för ålderspension". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 2006/07:1, "Budgetpropositionen för 2007". Stockholm: Riksdagen.

Proposition 2007/08:1, "Budgetpropositionen för 2008". Stockholm: Riksdagen.

Riksdagen (1988), Riksdagens protokoll 1987/1988:138. Stockholm 10 juni, sid 3–17.

Riksförsäkringsverket (1987), *ATP och dess finansiering i det medel- och långsiktiga perspektivet : Riksförsäkringsverkets skrivelse till regeringen med förslag till avgiftsuttag till den allmänna tilläggs pensioneringen för åren 1990–1994*. Stockholm (RFV anser, 1987:9).

Samuelsson, Kurt, Seveborg, Jan-Olof & Wästberg, Olle (1975), *Profit, vinst, överskott : näringsliv och samhälle i skolans böcker*. Stockholm: SNS.

SDS (1992), "Moderaterna på tvären : Margit Gennser vände på klacken i pensionsfrågan". *Sydsvenska Dagbladet*, 24 februari.

Skandia (1991), *ATP i nytt ljus : dokumentation från Skandiadagen om ATP den 29 oktober 1991*. Stockholm.

Skattebetalarnas förening (1991), "Pensionssystemet", i *Skattetrycket kan sänkas till Europanivå*. Stockholm, se <www.nejtillému.com/mg/atpsbf.htm>.

SOU 1950:33, *Allmän pensionsförsäkring : principbetänkande : undersökningar och förslag*. Stockholm: Allmänna förlaget (Pensionsutredningen 1947).

SOU 1955:32, *Allmän pensionsförsäkring : förslag*. Stockholm: Allmänna förlaget (Pensionsutredningen 1951).

SOU 1974:15, *Sänkt pensionsålder m m*. Stockholm: Allmänna förlaget (Pensionsålderskommittén).

SOU 1987:55, *Efterlevandepension : reformering av den allmänna försäkringens efterlevandeförmåner*. Stockholm: Allmänna förlaget, 1988 (Pensionsberedningen, delbetänkande).

SOU 1990:76, *Allmän pension*. Stockholm: Allmänna förlaget (Pensionsberedningen, huvudbetänkande).

SOU 1990:83, *Ny budgetproposition*. Stockholm: Allmänna förlaget (Budgetpropositionsutredningen).

SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*. Stockholm: Fritzes (Pensionsarbetsgruppen).

SOU 2004:105, *Utdelning av överskott i inkomstpensions-systemet*. Stockholm: Fritzes (UTÖ-utredningen).

Ståhlberg, Ann-Charlotte (1983), *Socialförsäkringar i ekonomisk analys*. Stockholm: Institutet för social forskning.

Svenska Dagbladet (1991), Referat från seminarium om pensionerna med Olof Johansson och Lars Tobisson, 18 januari.

Svensson, Karin (2008), ”Dags att slå ihop några av fonderna”. *Dagens Industri*, 31 maj, sid 7.

Torekull, Bertil (1993), *Lille hövdingen : ett ömsint porträtt av Per Eckerberg, vår förste politruk*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Åkesson, Olof A (1955), *Svar på remissinstansernas kritik av Pensionsutredningen 1951, i SOU 1955:32, Allmän pensionsförsäkring*. Stockholm: Allmänna förlaget.

BILAGA

ÖVERENSKOMMELSE OM ÅLDERS- PENSIONSREFORMENS FRAMTIDA VÅRDNAD

Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna och Centerpartiet står gemensamt bakom ålderspensionsreformen och är eniga om att reformens struktur och inriktning skall bestå. I syfte att bevara ålderspensionssystemet och dess politiska stabilitet är partierna överens om följande principer för det fortsatta samarbetets former.

Om det skulle krävas förändringar i ålderspensionssystemet som kräver beslut av riksdagen måste sådant förslag först vara föremål för samråd mellan de fem partier som gemensamt står bakom ålderspensionsreformen. Endast om enighet om förändringen har uppnåtts vid samrådet kan förslaget föreläggas riksdagen. Förslag till följdändringar eller andra justeringar av okontroversiell art kan dock ske utan samråd men regeringen skall i sådana fall skriftligt informera partierna innan proposition lämnas.

Förslag som är samrådspflichtigt skall lämnas skriftligt. Vid behov eller när något av partierna så begär skall även överläggning ske.

Parti eller partier i regeringsställning har sammankallansansvar men varje parti har rätt att ta initiativ till överläggningar om frågor som rör pensionsöverenskommelsen.

Genomförandegruppen avslutar sitt arbete i och med riksdagsvalet 2006. Därefter bildas en särskild kontrollgrupp som består av en ledamot från resp. parti som står bakom

pensionsöverenskommelsen. Ledamot i gruppen skall samtidigt vara riksdagsledamot i det utskott som hanterar ålderspensionssystemet. Därutöver är ansvarig minister för pensionsfrågor ordförande i gruppen. Pensionsgruppens uppgift blir att vårda överenskommelsen och i övrigt samråda om aktuella pensionsfrågor som rör pensionsöverenskommelsen. Kontrollgruppen tillsätts av regeringen efter riksdagsvalet 2006. För gruppen skall beslutas särskilda direktiv. Direktiven skall tas fram i samråd med den avgående Genomförandegruppen.

Återstående frågor från Genomförandegruppen överlämnas till den nya gruppen. I följande återstående frågor skall den nya gruppen före beslut hämta yttrande från de ledamöter som var förordnade i den avgående Genomförandegruppen:

- fördelning av överskott i ålderspensionssystemet
- eventuell reglering av det återstående överföringsbeloppet
- förändringar med anledning av Premiepensionsutredningen
- frågan om halveringen av avgiften ovanför förmånstaket
- efterlevandeskyddet före pensionstid inom premiepensionen.

ÖVERENSKOMMELSENS OMFATTNING

Överenskommelsen omfattar innehållet i den ursprungliga pensionsöverenskommelsen samt de ställningstaganden som gjorts därefter i Genomförandegruppen. Överenskommelsen dokumenteras i en särskild skrift, vilken sedan också kommer att fungera som utgångspunkt för den kommande pensionsgruppen. Ambitionen skall vara att en skrift finns framtagen före valet 2006. Till dess att skriften är skriven gäller

följande sammanfattning om pensionsöverenskommelsens innebörd.

Personkretsen

- Överenskommelsen avser regelsystemet för ålderspension för personer födda 1938 och senare. Personer födda 1937 och tidigare får hela sin pension beräknad enligt äldre regler. Dock skall denna grupp omfattas av regler om följsamhetsindexering och balansering. Därutöver gäller särskilda regler för garantipension för denna grupp.

Intjänande m. m.

- Pensionen skall vara avgiftsbestämd och i sin helhet finansieras med avgifter som tas ut på samtliga inkomster och pensionsgrundande belopp som ger pensionsrätt. Avgiften liksom pensionsrätten skall ligga fast och motsvara 18,5 procent av pensionsunderlaget.
- Den enskilde betalar tills vidare 7 % av inkomsten i form av allmän pensionsavgift och arbetsgivaren betalar 10,21 % i form av ålderspensionsavgift, dvs. totalt 17,21 % av lönen. (Att summan är lägre än 18,5 beror på att avgiften i sig inte är pensionsgrundande – 17,21 % av inkomsten är därför likvärdigt med 18,5 % av den *pensionsgrundande* inkomsten.) Överenskommelsen innebär att avgiften skall delas lika mellan den enskilde och arbetsgivaren. Målsättningen är att de praktiska detaljer som hittills hindrat ett fullständigt genomförande av överenskommelsen skall lösas så snart som möjligt.
- För pensionsgrundande belopp och vissa andra inkomster betalar staten statlig ålderspensionsavgift.
- 16 % av avgiftsunderlaget skall föras till fördelningssystemet och 2,5 % skall föras till premiepensionssystemet.

- Premiepensionen är helt fonderad. Medlens placering bestäms av den enskilde spararen som väljer vilka fonder som skall förvalta pengarna. För att valfriheten skall vara reell för den enskilde spararen får inte antalet fonder vara alltför begränsat.
- Livsinkomstprincipen gäller, vilket innebär att hela livets arbetsinkomster upp till förmånstaket är pensionsgrundande. Någon nedre eller övre åldersgräns för intjänande finns inte.
- Viss typ av frånvaro från arbetsmarknaden skall ge pensionsrätt i följande fall. Barnårsrätt för barn upp till fyra år, pliktjänst, antagandeinkomst för sjukersättning/aktivitetsersättning samt studier genom ett fiktivt beskattat studiebidrag.
- Pensionsrätt grundas på inkomsten upp till ett intjänandetak om 7,5 inkomstbasbelopp, vilket räknas upp med utvecklingen av genomsnittlig inkomst. Uppräkningen kan påverkas av den automatiska balanseringen. Erhållen pensionsrätt skall motsvaras av en inbetald avgift. Arbetsgivaravgift i form av ålderspensionsavgift (f.n. 10,21 %) skall betalas även för inkomster över taket. Den delen ger ingen pensionsrätt och är därför att betrakta som skatt och skall tillföras statsbudgeten och inte ålderspensionssystemet.
- Värdet av intjänade pensionsrätter för inkomstpension och tilläggspension skall räknas upp med den genomsnittliga inkomstutvecklingen (inkomstindex). För premiepensionen följer utvecklingen fondernas värdeutveckling.
- Inkomster som är pensionsgrundande i det nya systemet skall även vara det för förfluten tid sedan 1960 – med undantag för pensionsrätt för pliktjänst och studier.
- De som är födda 1938–1953 får en del av pensionen beräknad enligt gamla regler och en del enligt nya regler. Kvot-

delarna uttrycks som 20-delar och antalet 20-delar beror på vilket år man är född. Den som är född 1938 får 4/20 av pensionen beräknad enligt nya regler och den som är född 1953 får 19/20 av pensionen beräknad enligt nya regler.

- Makar kan dela pensionsrätt genom en frivillig årsvis överföring av premiepensionsrätten från en make till en annan, efter avdrag för den försäkringsmässiga kostnad som uppkommer till följd av kvinnors och mäns olika genomsnittliga livslängd. Nivån på den försäkringsmässiga kostnaden skall spegla de faktiska kostnaderna och därför fortlöpande ses över.
- Åldern för avgångsskyldighet skall vara 67 år och på sikt kunna höjas ytterligare.
- Den som inte kunnat tjäna in tillräcklig pensionsrätt har rätt till garantipension, som avräknas mot inkomstgrundad ålderspension. För full garantipension krävs 40 bosättningsår eller 30 år med intjänad pensionsrätt.

Beräkning och utbetalning av pensionen

- Den årliga inkomst- och tilläggspensionen skall beräknas genom att summan av de indexuppräknade pensionsrätterna delas med ett delningstal – lika för män och kvinnor. Detta tal skall bestämmas med ledning av den genomsnittliga förväntade livslängden vid 65, åldern vid pensioneringstidpunkten samt förskottsräntan (tillväxtnormen) om 1,6 %.
- Inkomst- och tilläggspension följsamhetsindexeras, vilket innebär en omräkning med den genomsnittliga reala inkomstutvecklingen för de senaste tre åren minus förskottsräntan (normen) 1,6 % plus det senaste årets inflation.
- I pensionssystemets fördelningssystem skall en automatisk balansering finnas som säkerställer systemets långsiktiga

finansiella balans. För varje år skall ett delningstal beräknas som utgörs av kvoten mellan systemets tillgångar och skulder. Om kvoten understiger 1 skall balansering ske intill dess att systemet åter är i balans. Balansindex skall tillämpas till dess att det nått samma nivå som inkomstindex.

- Om fördelningssystemet får så stora överskott att de inte behövs för systemets långsiktiga finansiering skall överskottet fördelas på de försäkrade. De närmare formerna för när ett överskott är att betrakta som utdelningsbart och hur utdelning skall ske återstår att besluta om.
- Premiepensionen beräknas könsneutralt efter försäkringsmässiga principer och betalas ut livsvarigt. Under pensions-tiden kan fondkapitalet omvandlas till en livränta. När premiepensionen tas ut kan pensionen kompletteras med ett efterlevandeskydd som vid pensionsspararens död betalas ut livsvarigt till make eller sammanboende. Även efterlevandeskydd före pensionstid skall finnas – regler för detta har dock ännu inte beslutats.
- Inkomstgrundad ålderspension skall kunna tas ut från 61 år med $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$ eller helt belopp. Ingen övre åldersgräns skall finnas för uttag.
- Garantipensionen skall så långt möjligt beskattas på likartat sätt som arbetsinkomster och övriga pensionsinkomster.
- Garantipension kan tas ut från 65 års ålder och uppgår f.n. till 2,13 prisbasbelopp för en ogift pensionär och 1,9 prisbasbelopp för en gift pensionär. För personer födda före 1938 gäller särskilda regler som bl.a. innebär att nivån är 2,1814 prisbasbelopp för ogift och 1,9434 prisbasbelopp för gift pensionär. Garantipension beräknas alltid som om uttag av inkomstgrundad ålderspension gjorts vid 65 år och som om premiepensionen förräntats i enlighet med inkomstpensionen.

Finansiering m. m.

- Det inkomstrelaterade ålderspensionssystemet skall vara ett autonomt och från statsbudgeten skilt system där beräkningarna skall ske efter försäkringsmässiga principer. Systemets inkomster skall enbart bestå av avgiftsinkomster och avkastning från buffertfonderna resp. fondkapitalet i premiepensionssystemet. Systemets utgifter skall enbart bestå av pensioner samt administrationskostnader.
- För att kompensera statsbudgeten för merkostnader till följd av reformen har redan vissa medel förts över från AP-fonderna. Slutligt avgörande om eventuellt ytterligare medel kan föras över från AP-fonderna till statsbudgeten utan att äventyra systemets stabilitet, skall ske i samband med att frågan om överskott i inkomstpensionssystemet hanteras.
- Fördelningssystemet skall ha en buffertfond för nödvändigt reservkapital, som hanteras av AP-fonderna. Första- Fjärde AP-fonden ingår i överenskommelsen och har särskilda placeringsregler. Sjätte AP-fonden ingår i buffertfonden men inte i överenskommelsen.
- Garantipensionen liksom dess administration finansieras i sin helhet genom statsbudgeten genom årliga anslag.

Information

- Pensionssparare skall få ett årligt besked med uppgift om det senaste årets inbetalningar, det sammanlagda saldot samt en prognos för den framtida pensionen utifrån vissa antaganden.
- En årsredovisning över systemets tillgångar och skulder skall årligen publiceras.

Utöver de nämnda huvuddragen i överenskommelsen finns en stor mängd mindre frågor och detaljer om vilka partierna

är överens och som därmed omfattas av pensionsöverenskommelsen. Överenskommelsen som avses i detta testamente omfattar dels de *riksdagsbeslut* som tagits om ålderspensionssystemet och dels beslut om *förordningar* om ålderspensionssystemet som delegerats till regeringen.

Riksdagsbesluten definieras som de beslut som tagits med anledning av följande propositioner

1993/94:250	Reformering av det allmänna pensionssystemet (princippropositionen)
1994/95:41	Förändringar i finansieringen av det allmänna pensionssystemet, m.m.
1997/98:151	Inkomstgrundad ålderspension, m.m.
1997/98:152	Garantipension, m.m.
1998/99:98	Vissa premiepensionsfrågor
1999/2000:12	Statlig förvaltning av premiepensionsmedel, m.m.
1999/2000:46	AP-fonden i det reformerade pensionssystemet
1999/2000:127	Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare
1999/2000:138	Anpassningar i ålderspensionssystemet för år 2001, m.m.
2000/01:16	Vissa ålderspensionsfrågor, m.m.
2000/01:70	Automatisk balansering av ålderspensionssystemet

Utöver dessa propositioner finns riksdagsbeslut som mer har karaktär av justering av tidigare beslut och som finns i olika samlingspropositioner eller budgetpropositioner.

Stockholm den 8 juni 2006

Berit Andnor (s)
Linnéa Darell (fp)
Rose-Marie Frebran (kd)
Margit Gennser (m)
Arne Kjörnsberg (s)
Lennart Klockare (s)
Åke Pettersson (c)

