

## Förord

Det är många turer kring pensionerna just nu. Många är de som bara ser problem med att ersätta det ohållbara ATP-systemet. För att få lite distans och peka på att möjligheterna att förändra faktiskt är stora och reella skildras i denna rapport hur ett annat land faktiskt gjort – och lyckats mycket väl.

Det land som kommit längst i arbetet att förändra ett ur-hand-i-mun-system till ett fullt finansierat pensionssystem är Chile.

Chile var föregångsland redan 1924 då man som ett av de första länderna i världen införde ett generellt pensionssystem. Även när landet 1981 övergav det gamla systemet och införde ett individuellt, men obligatoriskt, pensionssparande var man först.

Den största fördelen är emellertid att pensionssparandet är den enskilde pensionärens egendom från första kronan. De enskilda löntagarna inte bara kan kontrollera sina pensionspengar – de äger sitt sparkapital i stället för att enbart ha en mer eller mindre säker fordran på staten, skriver Fredrik Karlsson, som är ledarskribent på Norrköpings Tidningar.

Genom att pensionssparandet numera är kopplat till individen är alla chilensare måna om goda villkor för såväl företagande som förmögenhetstillväxt generellt. Då varje chilensk medborgare har en avsevärd förmögenhet bunden i pensionssparande finns en utbredd vilja att underlätta tillväxt och goda villkor för företagande.

Stockholm i december 1996

Dick Erixon

Redaktör för rapportserien

## Innehåll

1. PENSIONSSYSTEM SOM KEDJEBREV .....	3
1.1 <i>Ett internationellt problem</i> .....	3
1.2 <i>Kedjebrevet</i> .....	3
2. EN NY SVENSK MODELL.....	4
2.1 <i>Många års utredande</i> .....	4
2.2 <i>Ny långbänk?</i> .....	5
2.3 <i>Socialdemokratiskt samråd</i> .....	6
2.4 <i>Det nya pensionssystemet</i> .....	7
2.5 <i>Lösinkomstprincipen</i> .....	8
3. EXEMPLET CHILE .....	9
3.1 <i>Föregångsland redan 1924</i> .....	9
3.2 <i>Den chilenska modellen</i> .....	10
3.3 <i>Privata pensionsfonder</i> .....	11
3.4 <i>Pensionerna</i> .....	11
3.5 <i>En intressant växling</i> .....	12
3.6 <i>Fler fördelar</i> .....	13
3.7 <i>Positiva bieffekter</i> .....	14
3.8 <i>Från svart till vit ekonomi</i> .....	15
4. SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR FRÅN CHILE.....	15
4.1 <i>Ingen fullständig privatisering</i> .....	15
4.2 <i>Fördelar för den enskilde</i> .....	16
5. JÄMFÖRELSE MELLAN SVERIGE OCH CHILE .....	17
6. SLUTORD .....	19
NOTER .....	19

# 1. Pensionssystem som kedjebrev

## 1.1 Ett internationellt problem

En av de frågor som funnits längst på den politiska agendan, och som orsakat mest huvudbry för politiker över snart sagt hela den industrialiserade världen, är pensionssystemet och behovet av reformer.

De svenska politikernas nuvarande pensionsbekymmer är alltså på intet sätt unika. De allra flesta länder i västvärlden brottas med precis samma sorts problem och frågeställningar och väljer mellan samma lösningar.

I sökandet efter en ekonomiskt hållbar lösning, som dessutom finner acceptans hos såväl väljare som politiska partier, finns ett antal modeller att välja mellan. De flesta av dem har emellertid stupat antingen på att de saknar stöd hos blivande pensionärer som skall betala för och så småningom dra nytta av systemen, eller att den inriktning som presenterats är oacceptabel för ett eller flera partier.

Dessutom finns en rad andra intressenter som ofta är oense inbördes. Det kan vara arbetsgivarorganisationer, fackföreningar, pensionärsorganisationer och försäkringsbolag.

Svårigheten att hitta en ekonomiskt hållbar modell, skapa ett brett stöd för förändringen, fatta beslut om och sedan införa det nya systemet är sig likt i flertalet västländer.

## 1.2 Kedjebrevet

Problemet med det hittillsvarande pensionssystemet är förutsättningarna för dess funktion. Den allt övervägande delen av pensionsutbetalningarna sker de facto över löpande budget snarare än via individuell fondering under arbetslivet.

Detta innebär att tillväxt i både den nationella ekonomin, storleken på den arbetsföra befolkningen och skatteunderlaget måste ske i (minst) samma takt som medellivslängden och antalet pensionärer. Dessutom kommer krav på pensionernas storlek visavi den generella löneutvecklingen att ytterligare påverka och anstränga systemet.

Världsbanken beskriver problemet i rapporten *Pension Reform and Growth* [1]: "Nya PAYG (Pay As You Go, min anm) system uppvisar typiskt sett ett överskott vilket förvandlas till ett underskott när andelen pensionärer jämfört med arbetare når systemets mognad. Ändrade demografiska förutsättningar påverkar också balansen".

Under allt för många år blundade många svenska politiker för behovet av förändring. Det gamla ATP-systemet var, redan då det infördes, dömt att så småningom haverera. Den ökande livslängden och variationer i konjunktur och skatteunderlag var faktorer som ensamma förr eller senare skulle välta systemet, om inte annat skulle de ekonomiska följderna av befolkningspyramidens förändring göra det.

Eftersom intjänande av pensionsrätt i ATP-systemet bygger på lönen under de femton mest inkomstbringande yrkesaktiva åren, men utbetalningarna är beroende av kommande generationers arbete och skattebetalningar, kan ATP-systemet liknas vid ett kedjebrev. Om inte varje ny generation antingen jobbar mer och tjänar mer pengar, eller blir antalsmässigt större än generationen tidigare (och helst de två i kombination!) havererar systemet.

Likt ett kedjebrev eller pyramidspel tjänar de i toppen pengar medan de som finns längst ned matematiskt är dömda att förlora. Deras insatser betalar "spelet" i tidigare led.

Den första årskull som fullt ut omfattades av ATP-systemet pensionerades 1979. Men redan tre år senare, 1982, gick systemet back, och har gjort så (med undantag för ett år, 1990) sedan dess. Enbart 1995 var underskottet 33 miljarder kronor, pengar som tas av räntan på AP-fondens förmögenhet.

Den första pensionsberedningen, som arbetade på 1980-talet, räknade ut att AP-fonden (ATP-systemets "reserv") kommer att vara helt tömd på tillgångar redan 2015, vid en genomsnittlig tillväxt på två procent. Behovet av förändring var, och är, således konkret.

## 2. En ny svensk modell

### 2.1 Många års utredande

Få frågor är så genomarbetade och utredda som framtidens pensioner. Det pensionssystem som nu på nytt kritiseras och diskuteras är frukten av ett mer än tioårigt utredande.

1986 tillsattes den pensionsutredning vars betänkande ligger till grund för den pensionsdebatt som fortfarande pågår. Den parlamentariska arbetsgruppen tillträdde 1992 och presenterade sitt förslag till nytt pensionssystem i januari 1994. I juni samma år fattade riksdagen så beslut om den stora pensionsreformen. Bakom förslaget stod socialdemokraterna, moderaterna, centern, folkpartiet och kristdemokraterna.

Samtliga i uppgörelsen ingående partier var överens om behovet av en bred politisk samling bakom det nya pensionssystemet. Detta för att säkerställa dess långsiktighet och hållbarhet oavsett framtida valresultat och politiska majoriteter. Denna grundläggande enighet över parti- och blockgränserna var orsaken till att den dåvarande borgerliga regeringen lyckades nå en kompromiss med socialdemokraterna under ett valår och trots att beslutet i praktiken innebar ett officiellt underkännande av ATP.

## 2.2 Ny långbänk?

Redan månaderna efter valet började emellertid det nyblivna regeringspartiet socialdemokraterna tveka. Den kompromiss som förhandlats fram av Ingela Thalén i opposition mötte redan före valet 1994 motstånd inom arbetarrörelsen, en kritik som knappast mjuknade när socialdemokraterna vunnit regeringsmakten. Thalén och dåvarande finansministern Göran Persson hävdade kompromissens giltighet även efter makttillträdet. Persson insåg att statens finanser var beroende både av stabilitet på lång sikt och av minskad finansiell oro på kort.

Åtskilliga ledande socialdemokrater har allt sedan valet 1994 försäkrat att pensionsuppgörelsen ligger fast. Men partiets två huvudförhandlare har sedan maktskiftet lämnat den socialdemokratiska regeringen. Såväl Anna Hedborg som Ingela Thalén har i dag andra uppdrag; Hedborg som generaldirektör i riksförsäkringsverket och Thalén som socialdemokratisk partisekreterare.

Trots att deras efterträdare fortsätter att hävda pensionsuppgörelsens hållbarhet [2] tyder både lagda och föreslagna åtgärder på att det finns fog för den oro som luftats av de övriga partier som stod bakom uppgörelsen.

Så föreslog regeringen exempelvis i vårbudgeten 1996 att de barnpensioner som ingick som en icke oväsentlig del av

principöverenskommelsen skulle slopas som en del i saneringen av statsfinanserna. Förslaget drogs sedermera tillbaka, men vittnar delvis om de hittills fattade beslutens sårbarhet.

Socialdemokraterna tillsatte tidigare i år ett "samråd" inom partiet vilket syftade till att presentera en subjektiv utvärdering av systemet och dess effekter. Det som oroar de fyra borgerliga partierna är att samrådet snarast kommer att ligga till grund för en socialdemokratisk omprövning av den tidigare överenskommelsen. Klart är i alla fall att genomförandet riskerar att försenas.

Samtidigt med regeringspartiets interna samråd pågår arbetet med den lagrådsremiss som är planerad till våren 1997. Dessutom finns en parlamentarisk genomförandegrupp vars arbete pågår parallellt, och ansvariga myndigheter efterlyser otåligt besked om exakta beräkningsgrunder och detaljer i det kommande beslutet.

### 2.3 Socialdemokratiskt samråd

Det socialdemokratiska samrådet kan kort sammanfattas som en svidande kritik mot pensionsbeslutet 1994. Men även mot socialdemokraternas deltagande i fempartiuppbyggnaden.

Metalls Göran Jonsson menar exempelvis att pensionsbeslutet kan och bör rivs upp: "Det är inte första gången man omförhandlar någonting mellan partierna. Det är möjligt att något borgerligt parti trillar bort, men det är inte hela världen." [3]

LO:s huvudsakliga kritik mot det nya pensionssystemet är att de så kallade premiereserverna innebär en gigantisk maktförskjutning från det offentliga till det privata, genom att en stor del av sparandet blir individuellt i stället för, som inom AP-fonderna, offentligt. Även det socialdemokratiska kvinnoförbundet, ungdomsförbundet SSU och Broderskaparna anför kritik och talar om behovet av nya förhandlingar och förändringar.

Slutligen finns en inbyggd (om än inte uttalad) motvilja mot att släppa den offentliga kontrollen över premiereservernas tillgångar eftersom dessa (i dagsläget cirka 20 miljarder) hanteras av riksgälden, och därmed ingår som pluspost i statens balansräkning. Den balans i statens finanser som regeringen talar om beror alltså delvis på att de individuella pensionspengarna tillgodoräknas som statliga tillgångar av finansdepartementet.

Ett alternativt förslag som diskuterats är att premiereserverna i stället för att tillhöra och placeras av den enskilde löntagaren, skall

tillfalla och placeras av riks försäkringsverket gentemot vilket de enskilda pensionärerna skall ha en fordran på framtida pensioner.

Det huvudsakliga förslaget i det socialdemokratiska samrådet tycks emellertid vara att premiereserverna helt avskaffas och förvandlas till offentligt sparande av tidigare modell.

#### *2.4 Det nya pensionssystemet*

Det pensionssystem – som enligt den ursprungliga propositionen skall börja ersätta ATP-systemet år 2001 – bygger delvis på individuella pensioner. Utbetalningarna skall vara beroende både av vad den enskilde betalt in och samhällsekonomin utveckling. Men bara delvis. De så kallade egenavgifter som infördes i det nya pensionssystemet utgör ett individuellt sparande till den egna pensionen. Den övergripande valfriheten inom systemet är emellertid starkt begränsad och huvudansvaret för systemet ligger fortfarande på staten.

De enskilda pensionärerna har, med undantag för premiereserven, heller inget eget "konto" där den framtida pensionen växer. I stället är statliga beräkningsmodeller av samhällsekonomin utveckling avgörande för vilken pension som slutligen betalas ut. Detta är också en av anledningarna till att halva pensionsavgiften även fortsättningsvis skall betalas med hjälp av arbetsgivaravgifter.

Blandningen av premiereserver och fördelningssystem (PAYG) är problematisk ur såväl politisk som ekonomisk synvinkel.

Politiskt för att kombinationen är resultatet av en bred kompromiss mellan fem riksdagspartier: socialdemokraterna vill, som höstens samråd visat, minska eller avskaffa de individuellt kontrollerade premiereserverna. De borgerliga partierna vill öka inslaget av individuellt sparande.

Ekonomiskt innebär kombinationen mellan de två systemen att ingen av dem blir rådande. Därmed finns risken att de ekonomiska fördelarna inte kommer att slå igenom med tillräcklig kraft. ATP-systemets ekonomiska brister kommer även fortsättningsvis att både påverka individers och statens ekonomi, om än i mindre grad än hittills.

Dessutom är den tänkta växlingen mellan arbetsgivaravgifter och egenavgifter inte anpassad till skattesystemet i övrigt. För åtskilliga löntagare kommer en höjning av bruttolönen att innebära högre skatt (framför allt för dem som ligger strax under brytpunkten för statlig

skatt). Den nominella lönehöjningen medför även andra konsekvenser, såsom taxeförändringar för barnomsorg och diverse bidrag, utan att nettolönen förbättrats. Tvärtom riskerar de dubbla tröskeeffekterna att leda till sämre ekonomi för många hushåll då de får högre skatt och avgifter kombinerat med lägre bidrag, trots att nettolönen är oförändrad eller lägre än före växlingen.

### 2.5 Livsinkomstprincipen

Den huvudsakliga skillnaden mellan det gamla och det nya pensionssystemet är vilken inkomst som skall vara pensionsgrundande. Till skillnad från ATP-systemet, där pensionen beräknas på de 15 yrkesverksamma år med den bästa lönen, utgår det nya systemet från den samlade livsinkomsten. Alla inkomster är pensionsgrundande, och systemet gör därvidlag ingen skillnad på "tidiga" och "sena" år i yrkeslivet.

Kopplingen mellan avgifter och förmåner, som är vad som skulle göra det nya pensionssystemet stabilare än ATP, är dock inte total. Som en del i fempartiuppgörelsen ingår att staten skjuter till pensionspoäng för bland annat studier, värnplikt, barnledighet, långvarig sjukdom och arbetslöshet. Dessutom behålls skillnaden mellan avgifter (som betalas för hela inkomsten, om än enbart med hälften över brytpunkten) och utbetald förmån (som når ett absolut tak vid brytpunkten 7,5 basbelopp).

Den kanske allvarligaste missen – vilken uppmärksammades redan av flera remissorgan i samband med pensionsarbetsgruppens arbete – är hur de så kallade egenavgifterna införs. Dessa skall när systemet är fullt genomfört uppgå till 9,25 procent av lönesumman och betalas av den enskilde löntagaren. Ytterligare 9,25 procent kommer att som hittills finansieras via arbetsgivaravgifter. Den totala pensionsavgiften blir med andra ord 18,5 procent av lönen.

Egenavgifterna införs stegvis och växlas i varje steg mot arbetsgivaravgifter. Men eftersom höjningarna/sänkningarna sker i steg om mindre än två procentenheter av bruttolönen åt gången blir växlingen svåröverblickad för den enskilde löntagaren. Såväl för arbetsgivarna som de anställda får egenavgifterna snarare karaktären av en skatthöjning på bruttolönen än reell växling mellan skatt och avgift.

Den växling mellan arbetsgivaravgifter och egenavgifter som skisserats skulle enligt den ursprungliga modellen ske genom att alla



bruttolöner höjdes i motsvarande grad som arbetsgivar-avgifterna sänktes. Detta är emellertid svåröverblickat både för arbetsgivare och arbetstagare.

Själva växlingen kommer oundvikligen att riskera att försvinna i en allmän löneglidning. I vilken utsträckning utgör en löneökning för den enskilda höjd lön på grund av prestation och i vilken mån är det växling av pensionsavgifter? Och hur skall företagen säkert kunna tillgodoräkna sig den sänkta arbetsgivaravgiften på grund av skatte/avgiftsväxlingen när skattetrycket höjs totalt?

Växlingen mellan arbetsgivaravgifter och egenavgifter har kritiserats av såväl fack som arbetsgivare. Risken är uppenbar att arbetsgivarna "förlorar" sänkningen av arbetsgivaravgifterna i andra skattehöjningar, likaså är risken stor att löntagarna inte ser en reell ökning av bruttolönen för att finansiera egenavgifterna.

### 3. Exemplet Chile

#### 3.1 Föregångsland redan 1924

När pensionsfrågan nu åter blivit föremål för politisk strid i Sverige finns det anledning att vidga debatten och studera hur andra länder har löst problemet.

Det land som kommit längst i arbetet att förändra ett ur-hand-i-mun-system till ett fullt finansierat pensionssystem är Chile.

Chile var föregångsland redan 1924 då man som ett av de första länderna i världen införde ett generellt pensionssystem. Även när landet 1981 övergav det gamla systemet och införde ett individuellt, men obligatoriskt, pensionssparande var man först.

Det huvudsakliga skälet till att Chile beslutade sig för att gå från ett statligt "kedjebrevssystem" till ett obligatoriskt, individuellt sparande var detsamma som föranlett svenska politiker att fatta beslut om ett nytt pensionssystem: den gamla modellen var inte ekonomiskt försvarbar och skulle, om inget gjordes, förr eller senare haverera.

Redan i slutet av 1970-talet började utgifterna i socialförsäkrings-systemen överskrida intäkterna [4]. Detta berodde huvudsakligen på befolkningspyramidens förändringar. Chiles befolkning blev allt äldre. Det vill säga just det hände i Chile som enligt alla beräkningar

skulle ske även i Sverige några år in på 2000-talet om det gamla ATP-systemet inte förändrades.

### 3.2 Den chilenska modellen

Det intressanta från svensk horisont är naturligtvis hur det chilenska systemet är utformat, men kanske också hur övergången från det ena systemet till det andra genomfördes och vilka de ekonomiska och sociala effekterna har blivit av det nya pensionssystemet.

Detta pensionssystem, som trädde i kraft den 1 maj 1982, ger pension efter inbetalda premier. Varje löntagare har ett eget "konto" som växer med inbetalningarna och ger pension efter faktiskt bidrag.

Hela pensionspremien betalas av den anställde. Alla löntagare måste enligt lag betala minst tio procent av bruttolönen till sitt pensionskonto. Det är dock tillåtet att betala ytterligare premier, dock med ett tak på 20 procent av inkomsten.

I samband med att Chile bytte pensionssystem genomfördes en växling mellan sociala avgifter och lön. Detta innebar att företagen befriades från löneskatter och sociala avgifter men i gengäld höjde lönerna med 18 procent.

Differensen mellan lönehöjningen (18 procent) och den lagstadgade pensionspremien (10) beror på att även andra försäkringar finansieras på motsvarande sätt. Det gäller exempelvis arbetsskadeförsäkring och efterlevandeskydd (3 procent) samt sjukförsäkring (4 procent) [5].

Vid införandet av det nya pensionssystemet gavs alla chilensare som fanns på arbetsmarknaden under det gamla systemet möjligheten att byta. Den som så önskade, kunde däremot behålla det gamla systemet. Däremot var all ny arbetskraft tvungen att tillhöra det nya systemet.

Måhända ett bevis på det nya pensionssystemets politiska framgång och ekonomiska fördelar är att mellan 90 och 95 procent av dem som 1982 gavs möjligheten att välja vilket system de föredrog, tio år senare hade bytt till det nya systemet. Merparten av de fem-tio procent som inte bytt system kan förklaras med att de 1982 var nära pensionering och därför inte hade möjlighet att bidra med pensionsavgifter före pensionering.

### 3.3 Privata pensionsfonder

För pensionsförvaltning finns för närvarande 21 fondbolag, så kallade Administradoras de fondos de pensiones (AFP). Dessa är privata och är inte begränsade till antalet. AFP får inte engagera sig i annat än pensionsförvaltning. Därmed elimineras risken att riskfyllda ekonomiska aktiviteter på andra områden drabbar pensionspengarna.

Dessutom finns strikta regler för fondernas uppbyggnad, placeringar och verksamhet. Vidare regleras villkoren för pensionsplaceringarna och exempelvis de avgifter som belastar sparandet. Reglerna för AFP stadgar dessutom hur och när AFP skall meddela sina villkor till pensionsspararna.

Varje löntagare väljer vilken AFP-bolag han eller hon vill spara i, men har därefter rätt att byta försäkringsbolag upp till fyra gånger per år.

De regler som gäller för AFP-placeringar har två syften. Dels skall de så långt möjligt är garantera pensionssparandets värde (d v s minimera risken), dels skall reglerna bidra till att främja det inhemska sparandet.

Minst 50 procent av fondernas totala kapital måste bestå av statliga obligationer. Högst 30 procent av fondens kapital får investeras i aktier och inte mer än sju procent i ett företag. Ingen enskild AFP får heller äga mer än sju procent av ett företags aktier.

Slutligen får fonderna endast investera i de aktier, obligationer etc som är upptagna på en särskild, statligt utfärdad lista. Hittills har inga utländska objekt kommit med på listan. [6]

### 3.4 Pensionerna

Pensionsåldern enligt det chilenska pensionssystemet är 65 år för män och 60 år för kvinnor. Det står var och en fritt att pensionera sig tidigare om den pension som i så fall utfaller utgör minst 50 procent av medellönen under de tio senaste åren och minst 100 procent av den lagstadgade minimilönen i Chile.

Vid pensionering finns tre alternativ.

\* Hela pensionskapitalet kan tas ut och användas för att köpa en *livstids livränteförsäkring* med bestämda årliga utbetalningar från ett privat försäkringsbolag.

\* Man kan välja att få *pensionen betald direkt från sin AFP*.

Pensionen utfaller då med en årlig avkastning beroende på beräknad

livslängd och fondens tillväxt. Kontot fortsätter att växa med fondens totala utveckling.

\* Det går att *kombinera de två alternativen* så att en del av pensionskapitalet tas ut för att köpa en livränta, medan återstående kapital växer i fonden och betalar avkastning.

### 3.5 En intressant växling

Ett av de svåraste problemen att lösa när ett pensionssystem skall bytas mot ett annat är onekligen själva övergången. Det svenska pensionssystem som diskuteras skall enligt de ursprungliga planerna förändras under lång tid. Alla som i år är 61 år eller yngre berörs i varierande grad. Svenskar födda mellan 1935 och 1953 har såväl ATP som det nya pensionssystemet, medan samtliga födda efter 1954 omfattas fullt ut av det nya systemet.

För helt nya pensionssparare har skiftet av pensionssystem aldrig utgjort något problem. Det bekymmersamma har i stället varit hur de arbetstagare som hittills betalt till det gamla systemet skall tillgodoräknas sina tidigare pensionspoäng i det nya. Ett annat problem har varit hur pensionsfonderna skall få tillgång till det kapital som behövs för att klara utbetalningar av pensioner till dem som har "blandade" pensionssystem.

Den svenska lösningen är att successivt och med en avtrappningsmodell växla det nya pensionssystemet in i det gamla. Enkelt uttryckt innebär det att de äldsta arbetstagarna till allt övervägande del kommer att få sina pensioner från ATP, medan yngre endast får några få procent, eller inget, av sina pensioner från det gamla systemet.

I Chile genomfördes växlingen i stället omedelbart. Detta både för att undvika övergångsproblem, och för att få det nya systemet att fungera optimalt redan från början. Tanken var att fondernas tillväxtmöjligheter maximeras och riskspridningen minimeras ju större kapital de förvaltar.

Den chilenska modellen infördes på ett förvånansvärt enkelt och smärtfritt sätt. Dessutom är de ekonomiska resultaten av övergången intressanta att studera.

Chilenska staten utfärdade Bonos de Reconocimiento för ett värde som motsvarade de intjänade pensionsrättigheterna för var och en som medverkat i det gamla systemet i minst 12 månader före införandet av det nya systemet. Därmed garanterades inte enbart den

faktiska pensionen för samtliga löntagare utan också den finansiella mekanismen för övergången mellan statliga pensioner och AFP.

En avgörande faktor bakom framgången var onekligen också den snabba och konkreta växlingen mellan sociala avgifter och höjda nettolöner. Den svenska modellens stegvisa höjning av egenavgifterna motsvaras (åtminstone synbart!) av en motsvarande löneökning/ minskning av löneskatterna. Men denna koppling kan uppfattas som försumbar för den enskilde löntagaren i varje steg. Därmed saknas den mikroekonomiska kopplingen till bytet av pensionssystem.

I Chiles gjorde hela växlingen i ett steg: samtliga löntagares bruttolöner höjdes med 18 procent samtidigt som arbetsgivaravgiften slopades. Därmed slapp såväl näringsliv som löntagare risken att växlingen försvann på vägen. Varje chilensk arbetare kunde se löneökningen, varje företag de minskade avgifterna. Och i konsekvens med detta synliggörs varje framtida höjning av exempelvis arbetsgivaravgifter och/eller andra löneskatter. Varken stat, företag eller anställda kan "luras" eller behöver känna sig lurade.

Sänkningen av arbetsgivaravgifterna var dessutom större än höjningen av bruttolönerna. Detta berodde på att statens kostnader för pensionssystemet försvann. Administrationen blev helt enkelt billigare, vilket omvandlades till sänkta lönekostnader för företagen.

Statens vinst är uppenbar: pensionssystemet kostade mer än löneskatterna gav, en merkostnad som uttraderades i ett slag. Dessutom slapp staten den byråkrati som byggts upp för att hantera inhämtande, placering, beräkningar och utbetalningar av pensioner.

### 3.6 Fler fördelar

Fördelarna med det chilenska pensionssystemet begränsas emellertid inte enbart till ekonomiska vinster för individer och staten. Även företagen drog nytta av pensionsreformen då skattelättnaden minskade lönekostnaden.

Det chilenska näringslivet i stort har upplevt ett ökande intresse för investeringar. Dels beror detta på en betydande ökning i tillgången på riskvilligt kapital när pensionsfonderna skall placera sina tillgångar. Och dels genom en större förståelse för näringslivets villkor och förutsättningar.

Genom att pensionssparandet numera är kopplat till individen är alla chilensare måna om goda villkor för såväl företagande som förmögenhetstillväxt generellt. Då varje chilensk medborgare har en avsevärd förmögenhet bunden i pensionssparande finns en utbredd vilja att underlätta tillväxt, goda villkor för företag och förmögenhetstillväxt. Eller, annorlunda uttryckt: "I stället för att tycka illa om de rika har chilenska arbetare själva blivit rika." [7]

### 3.7 Positiva bieffekter

Det huvudsakliga skälet till förändringen var förvisso att skapa ett hållbart pensionssystem för att garantera värdet av den arbetsföra befolkningens framtida pensioner. På köpet kan emellertid en rad andra positiva bieffekter konstateras.

En del av dessa är "bokföringsmässiga", om än inte ointressanta. Så har till exempel det nationella sparandet ökat dramatiskt. Detta är naturligtvis till övervägande del beroende av att skatter har blivit sparande. Ekonomen Marco Santamaria vid Federal Reserve Bank of New York menar att uppgången i privat sparande nästan helt motsvaras av nedgången i offentligt sparande, och att det är närmast omöjligt att påvisa en nettoökning av sparkvoten. Men enbart det faktum att *den enskilde* uppmuntras att arbeta genom att pensionen då blir högre gynnar tillväxten. Att företagen dessutom fått väsentligt lägre lönekostnader kombinerat med större tillgång på riskvilligt kapital gör effekten dubbelt positiv.

Så var tillväxtsiffrorna åren efter skiftet bättre både jämfört med tidigare år och i förhållande till jämförbara länder. Det går naturligtvis inte att hävda att detta enbart beror på det nya pensionssystemet, men sambandet är allt för tydligt för att bortförklaras med ren tur eller andra omständigheter.

Att pensionen är individuell och därmed oberoende av den yrkesaktiva befolkningens sammansättning och totala produktion har dessutom flera fördelar.

För det första elimineras risken att inarbetade pensionspoäng enligt ett fördelningssystem försvinner på grund av att antalet pensionärer växer samtidigt som arbetskraften minskar. För det andra förhindras den omdiskuterade generationsklyfta som skulle kunna bli följden av ett ATP-system som inte förmår leverera det som förväntats.

Den tredje – och kanske främsta – fördelen är att det fullt finansierade, individuella pensionssystemet kan motverka de samhällsekonomiska nackdelar en förändrad befolkningspyramid kan leda till. I stället för att belasta en krympande arbetskraft kommer en växande andel pensionärer med eget sparkapital att bidra till att öka produktionen genom både konsumtionskraft och tillgång på riskvilligt kapital. De ekonomiska nackdelar ett fördelningssystem (PAYG) riskerar att medföra vänds med ett individuellt pensionssparande till en fördel för samhälls-ekonomi.[8]

### 3.8 Från svart till vit ekonomi

Skiftet från löneskatter till egenavgifter har även haft positiva effekter på ekonomin ur ett annat perspektiv. Världsbanken visar i rapporten *Pension Reform and Growth* (1995) hur bytet av pensionssystem ger högre incitament att tillhöra den vita ekonomin.

Med stöd av såväl teoretiska modeller som i empiriska studier av vad som hänt i Chile, menar Världsbanken att det fullt finansierade pensionssystemet bidrar till att reducera den svarta sektorn av ekonomin, vilket totalt sett ökar den skattbas som finansierar resterande del av statens verksamhet.

Förklaringen är tämligen enkel: eftersom den framtida pensionen till övervägande del är beroende av eget arbete (eller mer exakt inbetalda pensionsavgifter som andel av inkomsten) försvinner incitamentet att erhålla icke-deklarerade inkomster. Den svarta sektorn motverkas av vetskapen att den framtida pensionen är beroende av eget – "vitt" – arbete, snarare än en kollektiv skattekraft.

## 4. Slutsatser och lärdomar från Chile

### 4.1 Ingen fullständig privatisering

Det chilenska bytet av pensionssystem innebar inte en fullständig privatisering. Staten har fortfarande ansvar för en grundpension, vilket i praktiken gäller dem som av olika skäl är arbetsoförmögna. Vidare begränsar reglerna placeringsmöjligheterna för AFP:s investeringar så att staten bär det huvudsakliga ansvaret för kapitalallokering.

Men även om statens andel av pensionerna kan sägas vara 50 procent av förmögenheten (via statliga obligationer) så innebär det

chilenska systemet en faktisk halvering av statens ekonomiska ansvar och risk. I det tidigare systemet var staten ytterst ansvarig för hela det kapital som pensionskollektivet kunde fordra, med det nya systemet är halva pensionskapitalet en reguljär fordran via vanligt obligationsförfarande. Pensionspengarna är säkrare som fordran på staten i form av obligationer än som fordran på löpande budget.

Pensionsfondernas frihet (och därmed möjligheter att maximera avkastningen) begränsas även genom de regler som stadgar vilka aktier som tillåts ingå i investeringsportföljen. För det första är endast chilenska företag upptagna på listan vilket hindrar pensionsförvaltarna att söka sig till de marknader som har den högsta tillväxten. För det andra vill den statliga förvaltning som har i uppdrag att godkänna företag (aktier) som investeringsobjekt begränsa risken för pensionskapitalet. Därmed exkluderas även tillväxtföretag med potentiellt högre risk/avkastning.

De begränsningar som byggts in i det chilenska pensionssystemet kan ses som en trygghet för pensionärerna; risken att förlora sitt sparkapital till följd av konkurser är kraftigt reducerad. Men samtidigt innebär det en begränsning av tillväxtpotentialerna för sparkapitalet.

#### *4.2 Fördelar för den enskilde*

Fördelarna med den chilenska modellen är flera. En av de främsta förbättringarna är den stora valfrihet den innebär för enskilda pensionärer. En valfrihet som gäller allt från vem som skall förvalta pensionskapitalet till när man skall pensionera sig. Framför allt friheten att bestämma pensionsålder är unik för Chile, och torde vara attraktiv. Den som vill, kan och orkar arbeta längre står det fritt att göra så, den som vill pensionera sig tidigt har den möjligheten om pensionskapitalet motsvarar minst den lagstadgade grundpensionen.

Uppkomsten av en omfattande privat pensionsförsäkringsmarknad är betydelsefull för den chilenska ekonomin. Framför allt den frihet som uppkommer då den enskilde arbetstagaren pensionerar sig är intressant. Själva pensionsmomentet är det enda fullt ut privatiserade i den chilenska modellen. Även här är det största möjliga valfrihet för den enskilde som varit ledstjärnan.

Den största fördelen är emellertid att pensionssparandet är den enskilde pensionärens egendom från första kronan. De enskilda



löntagarna inte bara kan kontrollera sina pensionspengar – de äger sitt sparkapital i stället för att enbart ha en mer eller mindre säker fordran på staten. Skillnaden är uppenbar jämfört med de flesta andra länders pensionssystem, där staten de facto äger pensionspengarna och löntagarna endast har en fordran på staten när han/hon går i pension. En fordran som riskerar att bli föremål för försämringar, ensidiga nedskrivningar eller rent av konfiskation till följd av politiska beslut.

Det chilenska pensionssystemet kan betraktas som en stor ekonomisk framgång. Efter femton år har tillväxten varit betydligt högre i AFP än den någonsin var i det gamla PAYG-systemet. Dessutom visar chilenska folket att de föredrar det nya systemet. Som noterats tidigare har mellan 90 och 95 procent av de pensionssparare som vid införandet fick välja mellan det gamla och det nya, gått över till det individuella systemet.

Även de som tidigare var systemets argaste kritiker erkänner i dag att de hade fel när de argumenterade emot införandet av individuellt pensionssparande. Den chilenska fackföreningsrörelsen sade blankt nej till det nya systemet i början av 1980-talet men har i dag bytt åsikt. Bland annat ordföranden för textilarbetareförbundet har uttalat att fackets ursprungliga ståndpunkt var "ett misstag" och att det privata pensionssystemet är "mycket populärt bland arbetarna". [9]

## 5. Jämförelser mellan Sverige och Chile

Den svenska pensionsproblematiken är i stora stycken identisk med den som fick Chile att byta system från en fördelningmodell (PAYG) till ett fullfinansierat system. Skillnaderna är emellertid intressanta. Framför allt gäller detta hur de ekonomiska argumenten påverkats av politiken och tvärtom.

Såväl Chile som Sverige hade pensionssystem som gick med underskott, när systemet nått sin mognad – det vill säga något eller några år efter att den första årskullen med full ATP pensionerats. I båda länderna har de politiska makthavarna insett att ekonomiska realiteter kräver en genomgripande förändring av pensionssystemet.

Skillnaden mellan Chile och Sverige är att i Chile byggde politiken på de ekonomiska kraven, förutsättningarna och möjligheterna, medan det svenska pensionsbeslutet inte nått ända

fram. Politiska och ideologiska låsningar som finns kvar sedan den uppsplitande ATP-striden på 1950-talet har hindrat de svenska politikerna från att fatta beslut som ligger i linje med vad ekonomiska beräkningar ger vid handen som nödvändigt.

Vidare har den breda uppgörelsen – som onekligen är av stort värde i den mån den ger den långsiktighet som avsågs – resulterat i ett system som bygger på minsta gemensamma nämnarens princip från politiska utgångspunkter, snarare än ett ur ekonomisk synvinkel optimalt system.

De enskilda partiernas misstro och misstänksamhet mot varandra har fått dem att enas om en förändring som i hög grad syftar till att förhindra att någon annan "vinner", i stället för att utgå från de enskilda löntagarnas behov och framtida trygghet.

Ytterligare en skillnad är det sätt på vilket den beslutade förändringen genomförs. När Chile väl bestämt sig för hur det nya pensionssystemet skulle vara utformat anpassades växlingen till vad som kunde förväntas ge största möjliga mervärde för staten, företagen och de enskilda löntagarna. Växlingen mellan löneskatter och egenavgifter genomfördes på mycket kort tid för att både vinna tid och pengar.

I Sverige är – återigen – politiska hänsyn en avgörande del av när och hur det nya systemet implementeras. Övergången tar lång tid och sker i små steg. Därmed förhindras förvisso risken för tillfälliga opinionsras för de politiker som innehar regeringsmakten. Men samtidigt går en stor del av förändringens dynamik och positiva bieffekter förlorad.

En annan skillnad är att Sverige valt en kombination mellan det gamla systemet och det nya, mellan arbetsgivaravgifter och egenavgifter, medan Chile redan från början valde att byta system fullt ut. Genom att enbart ha en form av pensionsinbetalningar minskar de totala transaktionskostnaderna för pensionssystemet. Ett problem kan vara att arbetsgivarna i den politiska debatten kan påstås "slippa" pensionskostnaderna. [10]

Detta är naturligtvis i sak felaktigt då lönekostnaden är densamma oavsett om de pengar som används för att betala pensionsavgifter utgörs av arbetsgivaravgifter eller bruttolön. Däremot kan, som det chilenska exemplet lär oss, den totala lönekostnaden sjunka till följd av effektivare handhavande av pensionspengarna. Detta är dock

förmodligen avhängigt av att konkurrens, valfrihet och öppenhet präglar pensionssparandet.

I Chile har detta tillgodosetts både genom att individen står för hela sparandet, att varje AFP måste offentliggöra villkor, resultat och avgifter och att individen har rätt att byta pensionsförvaltare upp till fyra gånger per år.

## 6. Slutord

Den svenska tvehågsenheten riskerar att lämna generationer av framtida pensionärer med sämre ekonomi än de hade behövt ha. Att politikerna dragit pensionsfrågan i långbänk har dessutom bidragit till att försämra den svenska ekonomin under den ekonomiska krisen sedan 1990.

Allt flera pensionssparar privat, vid sidan om det statliga pensionssystemet, och anger som orsak att de inte litat på att "politikerna" kommer att leverera vad som utlovats. I stället för att använda disponibla inkomster till konsumtion, investeringar eller annat sparande låser en betydande del av svenska folket stora summor i privata pensionsförsäkringar. Delvis i onödan, eftersom det är fullt möjligt att göra i Sverige vad Chile gjorde redan för femton år sedan.

## Noter

- 1) *Pension Reform and Growth*, Corsetti, Schmidt-Hebbel, The World Bank, Policy Research Department, 1995
- 2) På fråga från moderaternas pensionsexpert Margit Gennser om huruvida det socialdemokratiska rådslaget kommer att inverka på pensionsöverenskommelsen svarade Margot Wallström "Självklart så gäller det som står i propositionen" (TT 960919)
- 3) TT 961201
- 4) *Privatizing Social Security. The Chilean Case*, Marco Santamaria, Columbia Journal of World Business, 1992
- 5) *Singapore versus Chile, Competing models for welfare reform*, Butler, Asher, Borden, Adam Smith Institute, 1996 (sid 23)
- 6) *Singapore v Chile...* (sid 24)
- 7) Robert Genetski, Wall Street Journal, 930521
- 8) Mark Klugman, The International Center for Pension Reform
- 9) Steve Hanke, *Is Chile on the Italian Menu?*, International Economy, juli-augusti 1992
- 10) *Singapore v Chile...* (sid 27)