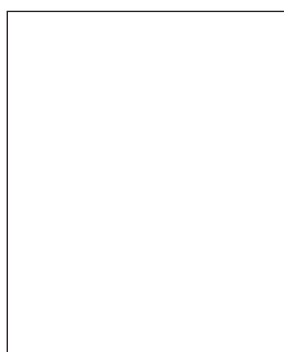


Pension, ägande och makt

av **Gunvall Grip**, produktchef i Folksam



Debatten om den svenska socialförsäkringens utformning har varit intensiv under flera år. På grund av både politiska och statsfinansiella skäl har också flera verksamheter inom socialförsäkringen förändrats.

Inom pensionsområdet finns dock en fråga som har ventilerats mycket litet, nämligen frågan om vem, eller vilka, som äger det uppsamlade pensionskapitalet.

Gunvall Grip

1. Försäkringsförmåner genom makt

År 1778 infördes en bestämmelse som för statstjänstemän innebar bibehållen lön (pension) från 70 års ålder.¹ Tjänstemännen inom industrin har haft kompletterande trygghetslösningar inom ramen för t.ex. SPP (ITP) från år 1917. När det gäller arbetargrupperna kompenserades dessa först under 1970-talet med en kompletterande pensionsförsäkring (STP).

Statsanställda har alltså en lång tradition av försäkringsförmåner — andra har haft särskilda pensionsförmåner under kortare tid. Det är i det perspektivet inte orimligt att se försäkringsförmåner som en spegling av makten och dess fördelning i samhället.²

Dagens diskussion om neddragningar av

förmånerna inom socialförsäkringssystemen — en diskussion som för övrigt pågår i hela Västeuropa — kan i så fall spegla en förskjutning i fråga om makt. Vissa medborgares positioner har i det avseendet försvagats.

I Sverige har emellertid positionerna i ett avseende flyttats fram. Saken gäller frågan om pensionskapitalet. Det blir nämligen allt tydligare vem som äger och förfogar över pensionskapitalet.

2. Pensionskapitalet

Den som äger kapital uppfattas vanligen ha makt. Den som äger kapital kan gå samman med annan som äger kapital för att öka kapitalinnehavet och därmed innehavet av makt — åtminstone kan på så sätt ökad finansiell

makt skapas.

I det sammanhanget är kapital som uppsamlas genom pensionssparande av betydelse. Alla känner vi till AP-fonden, de privata livförsäkringsbolagens fonder, understödsföreningarnas och pensionsstiftelsernas fonder.

Vem äger egentligen pensionskapitalet? Vem äger rätt att förfoga över det?

Frågorna antyder att vi egentligen har med en för det civiliserade samhällets, demokratiens och kanske framförallt marknadsekonomins alldeles avgörande äganderätsfråga att göra. För att kunna besvara dem är det naturligtvis inte oviktigt hur själva pensionssystemet är utformat, dvs vilka grundläggande principer det bygger på.

3. Vad är pension?

Frågan om vad pension är har från tid till annan besvarats lite olika. Pension har tidigare uppfattats som en nåd och varmhjärtad gåva från arbetsgivaren — oavsett om pensionen emanerat från privat eller statlig arbetsgivare. I det perspektivet har pension varit ett tack för lång och trogen tjänst.³

Efter hand utvecklades en avtalad rätt till pension. För att erhålla denna rätt måste vissa regler eller villkor vara uppfyllda som t.ex. avgiftsbetalning som endera utformats som ren skatt, som arbetsgivaravgift eller som egen avgift betald av den anställde.

Distinktionen skatt, arbetsgivaravgift och egenavgift håller glädjande nog på att upplösas och uppfattas allt mer som ett slags nonsensuppdelning eftersom det självfallet är så att det är den enskilde som betalar — ”oberoende av med vilken teknik utdebiteringen verkställs”.⁴

Emellertid har valet av finansieringsmetod haft betydelse för uppfattningen om den anställdes rätt till intjänad pensionsrätt. Än i dag förekommer nämligen att den del av (tjänste)pensionsavgiften som betalas som arbetsgivaravgift inte resulterar i intjänad pen-

sionsrätt om den anställde flyttar från företaget.

Den saken har således med intjänad pensionsrätts *oantastbarhet* att göra, en fråga som åtminstone från 1930-talet kan anses avgjord för svenskt vidkommande. Intjänad pensionsrätt följer den anställde, inte företaget — oavsett finansieringsform. Pensionen sägs vara oantastbar.⁵

Numera är det också så att pension betraktas som *uppskjuten lön*.⁶ Det är inte alldeles oviktigt. Det innebär att det är den anställde som egentligen avstår lön och konsumtion för pension och konsumtion i framtiden. Beskrivningen av pension som uppskjuten lön görs på följande sätt när det gäller de s.k. avtalspensionerna:⁷ ”En avtalspension innebär att individen inte erhåller hela ersättningen för det utförda arbetet i form av kontantlön utan att en del erhålls i form av ett löfte om en framtida utbetalning. Avtalspensionen lägger på detta sätt en restriktion på individens val av konsumtion över livet.”⁸

Professorn i nationalekonomi, Assar Lindbeck, uttalade sig helt nyligen även han i de ordalagen: ”Äganderätterna i framtida pensioner är mycket klarare när man kan hävda att pensionen helt enkelt är en uppskjuten lön.”⁹ I det har han självklart rätt.

Eftersom pension numera uppfattas som uppskjuten lön är det även av det skälet oegentligt — närmast bisarrt — att kalla avsättningen (den uppskjutna lönen) för arbetsgivaravgift.

När pension uppfattas som uppskjuten lön och när intjänad pensionsrätt är oantastbar, så innebär det att de försäkrade också civilrättsligt stärkt sin ställning över uppkommet pensionskapital. Utvecklingen under senare tid är ju att allt mer se pensionsrätten som en individuell rättighet - även om det uppsamlade pensionskapitalet uppfattas som kollektivt. Det är således av vikt att slå fast att individen äger en pensionsrätt i det kollektiva pensionskapitalet. Vid utformningen av det nya allmänna pensionssystemet menar man att pen-

sionen så långt som möjligt bör uppfattas just som en individuellt intjänad rättighet.¹⁰ Även den allmänna pensionen har därmed civilrättsligt förstärkts. Politikerna ska inte klåfingrigt kunna manipulera medborgarnas intjänade pensionsrättigheter, heter det.

4. Avgifts-, förmåns- eller försäkringsbestämt system

Ett pensionssystem kan vara avgiftsbestämt¹¹, förmånsbestämt eller försäkringsmässigt bestämt. Distinktionen är viktig i avseende på frågan om vem eller vilka som äger rätt att förfoga över pensionskapitalet.

I ett avgiftsbestämt system bestäms avgiften på förhand, pensionen får bli det den blir. I ett förmånsbestämt system bestäms förmånerna på förhand; därefter får avgifterna bli det de blir. I ett försäkringsmässigt system bestäms *både* avgifter *och* förmåner på förhand.

Arbetsgivarna har — inte utan viss rätt — kunnat argumentera för att uppsamlat pensionskapital egentligen tillhör arbetsgivarna fram till pensionsdagen i de fall pensionssystemet är förmånsbestämt.¹² Kapitalet skall ses som en säkerhet för den förmån som arbetsgivarna och de anställda kommit överens om i avtalet. Om de anställda fritt skulle förfoga över det kapitalet kanske inte den avtalade och utfästa förmånen (pensionen) skulle kunna infrias.

Genom att ett pensionssystem i stället utformas som ett avgiftsbestämt system, dvs utan

på förhand bestämda förmåner¹³, försvinner även argumentet att arbetsgivaren (pensionslöftesgivaren) anses kunna förfoga över pensionskapitalet före pensionsutbetalningen. I ett avgiftsbestämt system avhänder sig arbetsgivaren förfoganderätten definitivt.

Men även i ett traditionellt förmånsbestämt system kan nog sägas att den försäkrades ställning stärkts genom det faktum att pension ses som uppskjuten lön.¹⁴

Ibland påpekas att ett avgiftsbestämt system är mera försäkringsmässigt än ett förmånsbestämt. Detta kan naturligtvis diskuteras eftersom på förhand bestämd avgift *eller* förmån bara till hälften kan betraktas som försäkringsmässigt. I ett renodlat försäkringsmässigt system fastställs, som nämnts, *både* avgift *och* förmån; en bestämd avgift står i proportion till ett bestämt försäkringsbelopp.¹⁵

5. Pensionskapitalets beskattning

Valet mellan ett avgifts- eller avsättningsbestämt och ett förmånsbestämt pensionssystem har ytterligare en aspekt, nämligen frågan om pensionssystemets beskattning.

I ett förmånsbestämt system kan sägas att beskattningen av pensionskapitalet från den försäkrades synvinkel har mindre betydelse eftersom pensionsnivån (förmånen) bestäms av avtalet (pensionslöftet) mellan anställd och arbetsgivare. Om pensionskapitalet beskattas krävs att avgifterna till systemet höjs vilket naturligtvis påverkar t.ex. det allmänna löne-

Figur 1. Pensionssystem

Förmånsbestämt system	
Avgiften blir det den blir	Förmånen bestämd på förhand
Avgiftsbestämt system	
Avgiften bestämd på förhand	Förmånen blir det den blir
Försäkringssystem	
Avgiften bestämd på förhand	Förmånen bestämd på förhand

utrymnet. Beskattningen är dock i sådana fall av indirekt betydelse för de anställda.

I ett renodlat avgiftsbestämt system, dvs ett system som bygger på vissa på förhand bestämda avgifter, som i sin tur bildar underlag för framtida pensioner, får beskattningsfrågan mera direkt betydelse. I ett sådant system ska ju pensionen, som det ibland heter, ”bli det den blir”; avgifterna är bestämda på förhand, dock ej pensionsförmånerna. Skattläggs sådant pensionskapital utan möjligheter till avgiftshöjningar som kompenserar för denna skatt, blir naturligtvis pensionsförmånerna lägre än de eljest skulle bli.

I ett förmånsbestämt pensionssystem är det således först och främst arbetsgivarna (eller pensionslöftesgivarna) som har intresse av att bevaka beskattningen av pensionskapitalet, medan det i ett avgiftsbestämt system främst blir de försäkrade, de anställda, som har intresse av att följa skattefrågorna av pensionskapitalet.

Så långt kan alltså sägas att utvecklingen gått dithän att pension numera betraktas som uppskjuten lön, att den som avstår lön och konsumtion civilrättsligt stärkt sin ställning genom förvandlingen av pensionssystemen i en, som man anser, mer försäkringsmässig riktning. Ytterligare en förstärkning och individualisering av förfogandet består däri att den försäkrade kan placera sitt pensionskapital inte endast hos en (1) kapitalförvaltare utan hos flera konkurrerande kapitalförvaltare och dessutom i olika fonder.¹⁶

I allt stort uppfattas pensionskapital numera som vilket som helst annat individuellt sparande som den försäkrade bör förfoga över som vilken som helst annan ägare av kapital. Pension är inte längre tack för trogen tjänst.

Dessutom kan noteras att skillnaderna mellan ett förmånsbestämt och ett avgiftsbestämt pensionssystem sannolikt också har implikationer på frågan om beskattningen av pensionskapitalet.¹⁷

6. Vem bör äga?

Under senare tid har debatten om ägandet över det svenska näringslivet tagit fart. Det utländska ägandet på Stockholmsbörsen (de 30 största bolagen) har under den senaste femårsperioden ökat från ca 6 till närmare 30 procent. Skälen till det är naturligtvis flera: bristen på svenskt riskkapital, bristen på kapitalister, den svenska kronans fall, avregleringen av kapitalmarknaden.

Nu ställs frågan om denna utveckling är en välsignelse eller en olycka. Ett viktigt argument mot allt för stort utländskt ägande är att beslutsfattande över det svenska näringslivet förläggs just utomlands och att detta i sin tur dränerar Sverige på de till beslutsfattandet näraliggande strukturerna — kunskap, nätverk etc. På sikt, menar man, riskerar detta att utarma Sverige på forskning, utveckling, staber och andra viktiga resurser, som således hamnar utanför Sverige eftersom nationalitet med stor säkerhet spelar roll när beslut fattas.¹⁸

En tänkbart viktig aktör i detta sammanhang blir således ägarna av pensionskapitalet. VD för 1-3 AP-fonden, Carl Johan Åberg, menar att om hela AP-fonden placerades i svenska aktier så skulle detta kapital resultera i ett betydande ägande av svenskt näringsliv. Det är naturligtvis riktigt. För att skapa ett total mix på placeringarna bör pensionssystemet enligt Åberg i stället utformas så att förbindelserna mellan det statliga inflytandet och den direkta förvaltningen bryts. Så sker också inom det nya reformerade pensionssystemet. Ett efter hand allt större kapital kommer att kunna placeras hos privata kapitalförvaltare, vilket å andra sidan, enligt Åberg, reser frågan om dessa kapitalförvaltare är bra kapitalister. Kommer de att bli passiva eller aktiva ägare? Det passiva ägarskapet uppfattar Åberg som kortsiktigt eftersom de passiva ägarna normalt inte anser sig ha tid att vänta ut de långsiktiga vinsterna. Åberg föredrar det aktiva ägarskapet.¹⁹

Frågan om (svenskt) pensionskapital bör placeras i t.ex. svenska aktier är således en fråga om lämplighet, dvs till att börja med en fråga om det effektiva ägarskapet: Ägare (och förvaltare) av pensionskapital anses vara mindre lämpliga. Skälen till det är främst två: Ägare (och förvaltare) av pensionskapital antas verka som passiva ägare. Dessutom kommer det samlade pensionskapitalet att vara betydande — ägarna av sådant pensionskapital kommer tillsammans att kunna äga allt för stora delar av näringslivet — därmed kommer de indirekt att inneha för mycket makt.

Det första argumentet om det effektiva ägarskapet innehåller således ett effektivitetskriterium som i allt väsentligt diskriminerar små aktieägare även om dessa små aktieägare skulle gå samman och därmed bli stora.²⁰

Det andra argumentet tangerar naturligtvis den klassiska socialiseringsdebatten.

7. Pensionskapitalet — ett socialiseringshot

Den enskilde medborgarens pensionskapital — privat pension, tjänstepension och allmän pension — kan i och för sig vara relativt oförargligt utifrån ett makt- eller ägarperspektiv. Däremot blir det allvar av när frågan gäller det samlade pensionskapitalet.²¹ En centraliserad fonduppbyggnad betyder, menar man, inte endast ett hypotetiskt utan även ett reellt socialiseringshot.

Återigen finns anledning att återopa Assar Lindbeck: ”Den stora risken med en offentlig fonduppbyggnad är naturligtvis att den kan resultera i en betydande maktkoncentration på kapitalmarknad och i näringslivet, och därför äventyra en viktig förutsättning för ett decentraliserat ekonomiskt system och ett pluralistiskt samhälle ... De senaste årens ständigt återkommande förslag om att AP-fondernas medel skall användas till aktieköp i det privata näringslivet illustrerar mycket konkret att dessa risker inte endast är hypotetiska. Efter dessa

erfarenheter måste man dra slutsatsen att stora offentliga fonder utgör ett permanent socialiseringshot mot svenskt näringsliv.”²²

Pensionsarbetsgruppens förslag om många och decentraliserade kapitalförvaltare av premiereservpensionerna har, tycks det, emanerat från Assar Lindbeck. Hans resonemang är följande:

”Om ett premiereservsystem organiseras i offentlig regi finns ... mycket litet hopp om att undvika en omfattande statlig, dvs politisk kontroll över kapitalmarknaden och en omfattande socialisering av näringslivet. Frågan hur maktförhållandena skulle utvecklas vid stora privata premiereservsystem är mer komplicerad. Även i detta fall finns risker för maktkoncentration. Frågan är särskilt relevant när det gäller tillgångar som ger möjlighet till ägarmakt i företagen, såsom aktier. Man bör ha klart för sig att ett fullt utbyggt premiereservsystem skulle fordra ett förvalt kapital som är åtminstone dubbelt så stort som BNP, och omfatta kanske hälften av nationalförmögenheten. De finansiella företagens stora benägenhet till fusioner accentuerar riskerna för maktkoncentration. Existensen av många icke-statliga försäkringsbolag och pensionsfonder är då viktig för att minimera riskerna.”²³ Det senare är ju också vad som föreslogs av pensionsarbetsgruppen och beslutades av riksdagen.

Att förvalta pensionskapital kan visserligen låta aningen kameralt, men har, som ovanstående citat visar, självfallet med betydande inneboende dimensioner makt att göra.

8. Låt ägarna av pensionskapitalet bestämma

Frågan om ägandet av och därmed makten över — och genom — pensionskapitalet bör enligt min mening numera inte vara särskilt kontroversiell. Eftersom pensionskapitalet individualiserats, stärkts civilrättsligt och genom att vissa system gjorts avgiftsbestäm-

da²⁴, och dessutom att de försäkrade ges rätt att välja fonder och fondförvaltare, så innebär det att förfogandet över pensionskapitalet allt oftare överlåtits på de försäkrade själva.

Det kan numera anses vedertaget att pension betraktas som uppskjuten lön. Detta är naturligtvis av stor vikt. Sedan flera årtionden uppfattas i Sverige intjänad pensionsrätt dessutom som oantastbar; ingen annan än den försäkrade äger rätt till redan intjänad pensionsrätt.

Ägande av pensionskapital ses således allt oftare som vilket som helst annat individuellt kapitalägande.

I en marknadsekonomi är det ju av vikt att värna äganderätten, en rätt som oupplösligen hör samman med förfoganderätten.

Frågan om hur de försäkrade ska förfoga över sitt pensionskapital bör alltså avgöras av marknaden, dvs av de pensionsförsäkrade själva.

Om flera pensionskapitalägare väljer att gå samman för att med sitt samlade pensionskapital utöva makt över kapitalmarknaden, eller om de genom det samlade pensionskapitalet väljer att utöva makt i enskilda företag, så bör de försäkrade naturligtvis få göra det. Agerandet är i det fallet detsamma som när andra ägare av kapital går samman för att utöva makt. Ägare av pensionskapital bör rimligen inte förhindras att få utöva den makt som andra individer med motsvarande kapital tillåts utöva.

Ägare av pensionskapital bör således inte diskrimineras härvidlag. Det vore ju att inskränka förfogandet, dvs på den äganderätt och den civilrättsligt förstärkta ställning som inte minst politikerna i arbetet med pensionsreformen så vältaligt tycks ha argumenterat för.

Kommentarer

¹ Ett mera sammanhållet pensionsreglemente för statstjänstemän tillskapades år 1907; tjänstepensioneringen för de kommunalt anställda fick en enhetlig lösning genom bildandet av Sveriges Kommunalanställdas Pensionskassa år 1922. Källa: *SOU 1990:77, Allmän pension, Bilagor*.

² Se t.ex.. Lennart Nygren (1922), *Trygghet under omprövning; Välfärdsstaten och 90-talets utmaningar*, kapitel 3.

³ För statstjänstemän gällde tidigare att lönen/tjänsten uppfattades som livstidsbunden; pension för deras del kan alltså betraktas som en växling från livstidslön till pension.

⁴ Ds 1994:81, *En social försäkring*, (ESO-rapporten), s 264.

⁵ Uttrycket oantastbarhet i samband med tjänstepensionsplaner innebär således att den intjänade pensionsrätten skall betraktas som ovillkorlig.

⁶ Att betrakta pensionen som uppskjuten lön är naturligtvis inget svenskt påfund. Till exempel kan nämnas att fackföreningsrörelsen i Spanien redan intagit denna ståndpunkt, se *Agreement between the trade unions UNION GENERAL DE TRABAJADORES and the COMISIONES OBRERAS with relation to its joint activities in the area of pension plans*, Madrid, 29th March 1990.

⁷ Avtalspension är pensionsförmån avtalad mellan arbetsmarknades parter.

⁸ Sverre Bjørntad, Agnes Kruse (1994), *Den kommunala pensionsskulden, metoder, redovisning, effekter.*, s 41.

⁹ Assar Lindbeck i tidskriften *Ekonomisk Debatt* 1994/4 s 465, i diskussion om det reformerade pensionssystemet.

¹⁰ *SOU 1994:20, Reformerat pensionssystem, Betänkande av Pensionsarbetsgruppen*.

¹¹ Avgiftsbestämt system kallas även avsättningsssystem.

¹² På samma sätt kan medlen i AP-fonderna betraktas som statöliga i ett förmånsbestämt system.

¹³ I ett avgiftsbestämt system heter det ibland att "pensionsnivån får bli det den blir". I det sammanhanget kan det vara värt att notera att uttrycket "pensionslöfte" snarast bör förknippas med ett förmånsbestämt och ett försäkringsmässigt pensionssystem; i ett avgifts- eller avsättningsbestämt pensionssystem existerar ju i princip inget löfte om framtida pensionsnivå.

¹⁴ Det kan medföra att de anställda numera endast av välvilja behöver arbetsgivarrepresentanter i olika (tjänste-)pensionsbolags styrelser.

¹⁵ Traditionell individuell livförsäkring i Sverige är *försäkringsmässigt* i den bemärkelsen att premien står i proportion till ett fastställt försäkringsbelopp. Föreslagen premiereservpension och fördelningspension i det reformerade allmänna pensionssystemet är ett *avgiftsbestämt* system. Här kan påpekas att ett avgiftsbestämt pensionssystem i stor utsträckning kan liknas vid den pensionsform som finns inom *unit linked*, dvs fondförsäkring. *Förmånsbestämda* system är t.ex. tjänstemännens ITP-plan och arbetarnas STP-plan.

¹⁶ Både i bl.a. ITP-systemet och det reformerade allmänna pensionssystemet.

Även i en DN-ledare den 18/8 1994 under rubriken "Attack på TCO:s folk. LO är ute efter att lägga vantarna på privattjänstemännens pensionsfonder" tycks utgångspunkten vara den att pensionskapitalet i SPP tillhör de försäkrade. Se även DN den 23/8 1994.

Se också Jan Erik Nyberg, *Framtidens Pensioner; Ett nytt allmänt pensionssystem, Arbetspapper från TCO*, nr 1/93, s 4.

¹⁷ Genom ändringen i beskattningen av pensionskapital från 1995 har den debatten redan kommit igång, se t.ex. Dagens Industri 3/11 1994 s 12 och SvD 21/1 1995, Näringsliv.

¹⁸ Per Afrell i DN 5/2 1995 under rubriken: "Svenskt ägande är viktigt. Enfaldigt tro att de styrandes nationalitet är utan betydelse".

¹⁹ Intervju med Carl Johan Åberg i DN 5/2 1995 under rubriken "Kapitalförvaltare i världssformat".

²⁰ Andra som börjat formulera sig kring frågan om pensionskapitalet och det industriella ägandet, se Svenska Industritjänstemannaförbundet, skrivelse till Ordföranden i genomförandegruppen Anna Hedborg 1995.02.06; Per-Erik Granström, Bo Holmberg (s) motion till riksdagen ang. placeringsregler för kapitalförvaltare i det reformerade allmänna pensionssystemet (1994/95:25038); Lennart Nyström, "Vad vill regeringen med pensionskapitalet?", Aktuell i Politiken (s), 3/2 1995 s 13.

²¹ Att makten över pensionskapitalet är åtråvärd visar ju inte minst den svenska försäkringsdebatten om ITP-pensionerna. Den delvisa avmonopoliseringen av ITP i SPP har naturligtvis till inte ringa grad orsakats av att detta uppsamlade pensionskapital efterhand blivit betydande (numera ca 200 miljarder kronor).

²² Assar Lindbeck (1992) *Klarar vi pensionerna?* s 44-45.

²³ Assar Lindbeck a a s 55 f.

²⁴ Även diskussionen om de svenska kommunala pensionerna kretsar kring frågan om avgifts(eller avsättnings)bestämt resp. förmånsbestämt system. En liknande diskussion finns inom t.ex. hela EU.