

NATIONALEKONOMISKA FÖRENINGENS

sammanträde den 16 mars 1959

Ordförande: Professor E. L i n d a h l

Obligatoriets pensionsfond

Docent Karl-Olof Faxén

Jag vet inte om den yttersta orsaken till att pensionsfrågan blivit en så dominerande politisk stridsfråga är att söka i de politiska förhållandena just nu eller i frågans vikt och betydelse. Många av de andra förändringar, som skett under senare decennier, har säkerligen varit av större betydelse än de förändringar på pensionsområdet, som nu diskuteras. Som exempel kan jag nämna skolväsendets utbyggnad och omvandling. Till skillnad från pensionsförhållandena har dessa förändringar emellertid skett stegvis. Man har kunnat bygga varje steg på erfarenheterna av tidigare åtgärder. När det gäller pensionerna ställs vi däremot inför att på en gång besluta en väsentlig strukturförändring och det är kanske detta som vållat stridens hetta. Det förhållandet att en pensionering enligt fördelningsprincipen måste grundas på en hel nation som försäkringskollektiv begränsar starkt möjligheterna att gå fram stegvis — i stället måste existerande pensionsanordningar avbrytas på en gång och definitivt ersättas med ett nytt system.

Pensionsfrågan kan uppdelas i två delar, vilkas inbördes sammanhang inte är oupplösligt. Den ena delfrågan är inkomstöverföringen från de aktiva till åldringarna, en omfördelning av ungefär 10 % av nationalinkomsten. Den andra frågan är fondbildningen. I och för sig kan man genomföra en inkomstfördelning av detta slag utan någon fondbildning och man kan också lägga upp en fond utan att så att säga ta pensionsfrågan som motiv för detta.

De pensionsanordningar, som finns i dag är i stor utsträckning baserade på premiereservtekniken. Detta har lett till en betydande fondbildning både i pensionsanstalter av SPP:s typ och i pensionsstiftelser inom företagen. Denna fondbildning har kommit att få ett betydande inflytande på kapitalmarknadens struktur och omfattning samt på

betingelserna för företagens finansiering. Förändrade former för pensioneringen påverkar härigenom finansieringsförhållandena och får därigenom en genomgripande betydelse även på andra områden än det socialpolitiska.

I enlighet med rubriken för kvällens föredrag skall jag inte närmare beröra hur pensionerna är tänkta att utgå enligt förslaget till lagfäst tilläggpensionering, sådant det föreligger i det till lagrådet remitterade propositionsutkastet. Jag skall heller inte beröra frågan om hur avgifterna kan komma att påverka inkomstbildningen, utan jag skall begränsa mig till fondbildningen och de problem som hänger samman med denna.

Det är då viktigt att till en början slå fast att det föreslagna pensionssystemet i princip är ett fördelningssystem, som rent försäkringstekniskt inte kräver någon fondbildning alls. Ett renodlat fördelningssystem arbetar efter vad man skulle kunna kalla: "pay as you go"-principen. Intäkterna under året är inte högre än att de nått och jämt räcker till för att täcka de under året utgående pensionerna. Motivet för den fondbildning som föreslagits, är alltså inte av försäkringsteknisk art, utan ligger helt på det samhällsekonomiska planet. Syftet med fondbildningen är att motverka ett väntat sparandebortfall. Fonduppbyggnaden kan både ökas och minskas godtyckligt utan att detta påverkar systemets förmåga att utge de utfästa pensionerna. Pensionsavgifterna utgår ju på grund av lagstiftning, och skulle inkomsterna inte räcka till, kan riksdagen alltid höja pensionsavgiften.

Alldeles speciellt är det obligatoriska pensionssystemet enligt fördelningsprincip inte beroende av att få ränteinkomster av viss storlek för att kunna infria sina förpliktelser. Skulle ränteinkomsterna inte räcka till, är det endast för riksdagen att höja avgifterna. Högre ränteinkomster för pensionssystemet än vad som beräknats kan användas för avgiftsreduktion eller för förbättring av förmånerna eller för högre fondbildning än som från början avsetts.

Helt annorlunda är det i ett premiereservsystem. Där utgör fondbildningen och kravet på förräntning av fondmedlen rent försäkringstekniskt sett en integrerande del i pensionssystemet. I ett premiereservsystem bygger man upp tillgångar som skall vara tillräckliga för att svara mot de förpliktelser, som systemet åtagit sig just mot de försäkringstagare, för vilkas räkning premierna har inbetalts. Systemet är för sin funktion inte beroende av riksdagsbeslut om premiernas höjd för framtida generationer. I och med att en viss försäkringstagargrupp under en viss tid har betalt in premier, har de erhållit civilrättslig fordran på försäkringssystemet, som måste motsvaras av fon-

der för att systemet skall vara solvent. Några sådana civilrättsliga förpliktelser finns inte i ett fördelningssystem och de kan heller inte uppkomma genom fondbildning, så länge systemet är baserat på fördelningsprincipen.

Ett premiereservsystem kan anknytas till en öppen population, under det att ett fördelningssystem kräver ett fast försäkringskollektiv. Detta betyder att försäkringsverksamheten och fondförvaltningen på ett naturligt sätt kan decentraliseras i ett premiereservsystem. Det kan byggas upp skilda försäkringssystem för olika grupper av företag eller för olika näringsgrenar. En pensionering enligt premiereservsystem kan ombesörjas av ett antal, på vanlig företagsekonomisk bas konkurrerande försäkringsföretag, som ackvirerar inom olika områden och med olika metoder.

Ett fördelningssystem däremot måste byggas på ett fast kollektiv, i praktiken en nation. Flyttningarna mellan olika länder är åtminstone ännu så länge — innan integrationssträvandena i Europa satt djupare spår i arbetsmarknaden — av så pass begränsad omfattning, att de inte vållar allvarliga störningar för ett antal på nationell bas arbetande fördelningssystem. Däremot kan man knappast tänka sig skilda fördelningssystem för skilda län i Sverige. Därtill är den inrikes omflyttningen för stor.

Slutsatsen av detta är för det första:

att en fondbildning i anslutning till ett fördelningssystem måste bli centraliserad på ett helt annat sätt än inom ett premiereservsystem, och för det andra

att fondbildningens storlek inte kan beräknas på försäkringsmatematisk grund utan blir beroende av från tid till annan fattade särskilda beslut.

Man kan exempelvis tänka sig att fonden under en viss period kan komma att minska, t. o. m. minska rätt avsevärt, under det att den ökar relativt snabbt under andra perioder. Exempelvis har fonden inom det fördelningssystem, som tillämpas i USA, minskat en del under de bägge senaste åren på grund av att man underskattat kostnaderna för de förmånsförbättringar, som genomfördes år 1956. Efter de betydande avgiftshöjningar, som genomförs i år och nästa år, väntas emellertid inkomsterna komma att stiga kraftigt och möjliggöra en stark fondbildning. Frågan om fondbildningstakten och syftet med fonduppbyggnaden blir mot denna bakgrund den centrala i hela fonddiskussionen. Skall vi i anslutning till en obligatorisk pensionering enligt fördelningsprincip eftersträva en fondbildning av sådan storlek, att den ersätter allt det sparande som annars hade kommit till stånd

i premiereservfonder av olika slag? Eller skall fondbildningen i ett fördelningssystem begränsas till en buffertfond med funktion att överbrygga sådana fluktuationer i systemets in- och utbetalningar, som beror på konjunktursvängningar eller tillfälliga förskjutningar i befolkningsfördelningen?

Skulle utvecklingen på pensionsområdet få fortsätta fritt utan statsingripanden, visar erfarenheterna från andra länder att en mycket betydande del av de totala investeringarna kan väntas bli finansierade med pensionsfondsmedel. Strävan efter tryggad försörjning på ålderdomen är ett viktigt sparmotiv. Exempelvis väntas de privata pensionsfonderna i USA växa från drygt 10 miljarder dollars år 1950 till drygt 45 miljarder år 1960 och nära 80 miljarder dollars år 1965. Denna utveckling väntas komma att inträda vid sidan av den allmänna obligatoriska pensioneringen i USA, som emellertid ifråga om sin nivå närmast är jämförbar med den svenska folkpensionen och som därför lämnar betydande utrymme för privata kompletteringar.

I vårt land kan man inte räkna med en tillnärmelsevis motsvarande utveckling av privata kompletteringsanordningar till den föreslagna obligatoriska tilläggpensioneringen, och frågan blir då: skall man eftersträva att i anslutning till pensionssystemet bygga upp en fond, motsvarande den annars väntade ökningen av privata pensionsfonder?

En enkel kalkyl visar att en central fondbildning av denna storleksordning måste komma att bli utomordentligt omfattande. Skulle man verkligen gå in för att i en central fond samla alla de sparmedel, som nu hopsamlas på skilda håll för att trygga ålderdomen för skilda kategorier, får denna fond en ställning på vår kreditmarknad, som saknar motsvarighet i vårt land. Vi saknar alla erfarenheter ifråga om placeringsmöjligheter och placeringsteknik beträffande en institution av denna storleksordning.

Inför detta perspektiv är det naturligt att fråga sig om det inte finns andra möjligheter att kompensera för det uteblivna sparandet i privata pensionsinrättningar av olika slag.

I 1957 års pensionskommittés fondpromemoria diskuteras tre möjligheter att kompensera sparandebortfallet, nämligen dels en överbalansering av statens budget, dels en allmänt sparstimulerande ekonomisk politik och dels fondbildning inom ramen för pensionssystemet. Om vi jämför överbalansering av budgeten med fondbildning, så kan det vara pedagogiskt att betrakta pensionsavgifterna inom ett fördelningssystem, i den mån de överskjuter vad som krävs för att betala utgående pensioner, som en form av beskattning. Om vi ser det hela ur inkomstbildningssynpunkt — och alltså ser bort från förmögenhets-

aspekten — blir budgetöverskottsalternativet och fondbildningsalternativet likvärdiga. Möjligheterna till privat konsumtion begränsas i lika grad i bägge alternativen, i det ena fallet genom pensionsavgifter i det andra fallet genom skatter, och möjligheter till privata investeringar skapas i lika grad i det ena alternativet genom utlåning från fonden och i det andra alternativet genom en amortering av statsskulden, varigenom medel i banker och andra kreditinstitut, som nu ligger bundna i statspapper, skulle frigöras. Dessa medel skulle kunna användas för utlåning till enskild industri, handel, hantverk, jordbruk och andra näringsgrenar i stället för utlåningen från pensionsfonden.

Frågan om fondbildning eller inte fondbildning reduceras — om den ses ur denna begränsade aspekt — till hur man vill att skattesystemet skall se ut. Är det lämpligt med en specials katt på personer i vissa åldrar, närmast mellan 18 och 67 år, som utgår i form av en arbetsgivaravgift med en enhetlig procentsats på alla löner och motsvarande inkomster av förvärvsarbete, eller är en annan skatteform lämpligare, t. ex. en allmän varubeskattning? Valet mellan fondbildningslinjen och budgetöverskottslinjen blir härigenom till sist en fråga om hur man vill att skattesystemet skall se ut på längre sikt. Detta är en svår fråga, som jag måste lämna i och med att jag på detta sätt har ställt den.

Om vi därefter jämför fondbildningsalternativet med de alternativ, som bygger på en allmänt sparstimulerande ekonomisk politik, alltså en kapitalbildning i enskild hand i stället för kapitalbildning i central form, hos staten eller hos en pensionsfond, blir problemet betydligt mer komplicerat.

För det första blir det fråga om hur hög kapitalbildning, som egentligen är önskvärd. Eftersom man genom kollektiva beslut, om pensionsavgifter eller om skatter, kan påverka investeringskvotens höjd på ett mer direkt sätt än genom en allmänt sparstimulerande ekonomisk politik, kan vi inte undgå frågan om avvägningen mellan investeringar och konsumtion.

För det andra är det fråga om investeringarnas inriktning. Vilken typ av investeringar skulle framför allt gynnas av den ena eller den andra vägen att motverka sparandebortfallet?

När det gäller den första frågan, investeringarnas omfattning, kan man kanske påvisa en viss opinionsförskjutning under senare år beträffande investeringarnas betydelse för framåtskridandet. Medan man tidigare på ett kanske något onyanserat sätt satte likhetstecken mellan stor investeringskvot och snabbt framåtskridande, är man nu mera benägen att söka en större andel av framåtskridandets orsaker

i teknisk utveckling, organisation, ”den mänskliga faktorn”, ”Horn-dalseffekten” eller vad man nu kallar det för, och lägga motsvarande mindre vikt vid investeringarna. Man uppfattar saken närmast så, att investeringar av en viss omfattning är nödvändiga för att möjliggöra framåtskridande av en viss storlek, men att takten i framåtskridandet på längre sikt ytterst bestäms av andra faktorer än investeringarna, och att alltså marginella tillskott till investeringar utöver en viss nivå ger en förhållandevis låg avkastning.

Om detta är riktigt, bör målet bli att upprätthålla en investeringskvot, som svarar mot en av andra faktorer bestämd takt i framåtskridandet, men inte att försöka att genom åtgärder av olika slag öka investeringskvoten över denna nivå. Om denna slutsats accepteras, blir nästa fråga: Hur skapas reall utrymme för investeringar av denna omfattning, och vilken roll spelar förändringar i enstaka delar av det totala sparandet? Vilken roll spelar förändringar i det personliga sparandet, i företagssparandet och i det offentliga sparandet? Är det så att förändringar i en av dessa sparandekomponenter på kortare eller längre sikt mer eller mindre automatiskt kompenseras genom förändringar i andra komponenter, så att det totala reala utrymmet för investeringar förblir oförändrat? Eller är det tvärtom så att det personliga sparandet, företagssparandet och det offentliga sparandet är självständigt bestämda var för sig, och att deras summa således bestämmer investeringarnas storlek?

Det personliga sparandet bestäms måhända väsentligen av andra faktorer än behovet av investeringar, i varje fall investeringar inom företagssektorn. Men när det gäller det offentliga sparandet och företagssparandet kan det inbördes beroendet under vissa betingelser vara betydelsefullt.

Enligt en extrem uppfattning skulle företagssparandet vara en restpost. En minskning av det offentliga sparandet vid oförändrade investeringar skulle leda till en ökning av företagssparandet, vilket i sin tur skulle leda till överefterfrågan på arbetskraft och risk för inflation. En ökning av det offentliga sparandet — och vi kan i detta sammanhang betrakta sparandet inom en pensionsfond som analogt med offentligt sparande — skulle på motsvarande sätt leda till en dämpning av överefterfrågan på arbetskraft men inte till sysselsättningssvårigheter. Företagens verksamhet skulle enligt denna uppfattning fortgå ungefär oförändrad även vid en väsentligt lägre nivå för företagssparandet. En väsentligt större del än hittills av företagens investeringar skulle lånefinansieras, och en mycket stor del av dessa ökade lån skulle, om den offentliga sparandeökningen ligger i en

pensionsfond, komma från denna. Denna syn på företagssparandet går närmast tillbaka på den s. k. "windfall-profit" teorin för företagsvinsterna. Företagsvinsterna uppfattas som i huvudsak icke planerade, icke förväntade tillskott till inkomsterna, vilka konstateras år för år i efterhand, men som icke påverkar handlandet eftersom de icke ingår i företagets kalkyler för kommande år.

Om företagssparandet däremot är självständigt bestämt av andra faktorer än de totala investeringarna, det offentliga sparandet och det personliga sparandet, t. ex. företagets behov av konsolidering i förening med de växande kapitalanspråk som teknikens och organisationens utveckling ställer, måste en ökning av det offentliga sparandet mycket snart leda till sysselsättningssvårigheter. En fondbildning måste då, om sysselsättningen skall vidmakthållas, motverkas genom underbalansering av budgeten, under det att betingelserna för företagets finansiering icke förändras jämfört med nuvarande förhållanden. Relationen mellan självfinansiering och lånefinansiering rubbas icke.

Här finns, som jag antytt, utrymme för skilda uppfattningar, och 1957 års pensionskommitté har inte kunnat bygga sina resonemang på att någon av de nyss skisserade hypoteserna är riktig. I stället har man inriktat sig på att finna sådana institutionella former, att pensionsfonden inte hindrar en framtida anpassning i den ena eller den andra riktningen, allt eftersom utvecklingen visar att den ena eller den andra uppfattningen om företagssparandets natur och reaktionssätt är den riktiga. Kommittén har således eftersträvat en så flexibel fondkonstruktion som möjligt.

Så långt frågan om sparandets sammansättning: hur en fondbildning kan komma att påverka sparandets fördelning på olika sektorer, och speciellt förhållandet mellan företagssparande och offentligt sparande. Men sparandet påverkas även av ändringar i beskattningsreglerna och i räntan. Vilka möjligheter finns det i praktiken att kompensera det bortfall av sparmotiv, som den obligatoriska pensioneringen måste innebära, genom åtgärder på detta område?

Ja, den allmänna uppfattningen här är väl den att en högre ränta på längre sikt leder till ett större enskilt sparande och alltså vid ett givet investeringsprogram ett motsvarande mindre behov av offentligt sparande. I enlighet härmed anses det att en lägre grad av progressivitet i den totala personliga beskattningen, som innebär att räntan på sparmedel blir högre, räknat netto efter skatt, leder till ett större sparande. Vidare bör rimligtvis en förskjutning av det totala skattestrycket i riktning från kapitalinkomster till arbetsinkomster verka

ökande på sparandet. En skatt på löner och andra inkomster av förvärvsarbete skulle således ur sparandesynpunkt vara att föredra framför en allmän inkomstskatt eller en allmän varubeskattning. Men även om dessa orsakssamband erkänns, blir det till sist en avvägningsfråga, vilken vikt som skall tillmätas sparandesynpunkten vid utformningen av räntepolitiken och skattepolitiken och vilken vikt som skall tillmätas andra önskemål.

När det gäller företagsbeskattningen torde den allmänna uppfattningen vara den, att en skatteform, som innebär en jämförelsevis hård beskattning av företagsägarnas konsumtion, men en jämförelsevis låg beskattning av sådana företagsinkomster, som sparas direkt i företagen är ägnad att öka det totala sparandet. Sådana skatteformer kan också vara önskvärda ur synpunkten att stabilisera sysselsättningen inom företagen vid växlande konjunkturer. Enligt många uppfattning är det dock en betydande nackdel med dessa skatteformer, att de i mycket hög grad drabbar de expansiva företagen och näringsgrenarna och endast i mindre grad de områden, där vinsterna är låga. Ur strukturrationaliseringssynpunkt anser många det därför vara önskvärt med andra former av företagsbeskattning.

När man bedömer en allmänt sparstimulerande ekonomisk politik som en väg att ersätta sparandebortfallet vid en allmän pensionering, får man inte glömma, att alla dessa olika sparstimulerande åtgärder samtidigt har politiskt viktiga konsekvenser i andra hänseenden och att de av den framtida opinionen kommer att bedömas främst ur dessa andra aspekter. Genomförandet av pensionssystemet representerar en strukturförändring, som inte kan återkallas, under det att de ekonomiskt-politiska åtgärderna på sparandets område kan förändras i framtiden, allteftersom den politiska opinionen svänger.

När 1957 års pensionskommitté som vi vet enats om att för en första femårsperiod förorda fondbildning som ett medel att motverka sparandebortfallet, får detta ses mot bakgrunden av en bedömning av det aktuella läget. Bland annat var kanske utgångsläget ifråga om den statliga budgeten vid tiden för promemorians avgivande inte det bästa för ett genomförande av budgetöverskottslinjen, och det har inte blivit bättre sedan dess. Man har vidare haft att beakta en rad övergångssvårigheter vid starten. Men vad man enades om var endast fonduppbyggnaden t. o. m. år 1964. Pensionsfonden blir i början av år 1965 omkring 5 miljarder kronor, under det att statskulden i dag är 20 miljarder och affärsbankernas inlåning 16 miljarder. Den fond, som kommittén i första hand behandlat, är ganska blygsam i jämförelse med 60-miljardersfonden i pensionsberedningens

betänkande. Om fondbildningen skall fortsätta efter 1964 eller ej kommer att bli beroende av framtida omprövning. Försäkringstekniskt finns det ingenting som hindrar att fondbildningen avbrytes. Man kan vid mitten av 1960-talet mycket väl komma att föredraga andra vägar än fondbildning för att motverka sparandebortfallet.

När det därefter gäller fondmedlens placering, kan dessa frågor egentligen inte ses skilda från frågan om hela samhällets investeringspolitik i stort. Vilken betydelse skall tillmätas de offentliga investeringarna i undervisning, sjukvård, transportväsen och andra grenar av samhällets aktivitet, som det offentliga tagit på sig, och vilken vikt skall tillmätas den privata sektorns investeringsbehov? Efter vilka kriterier skall investeringsmöjligheterna allokeras mellan skilda projekt inom dessa områden? Vilken vikt skall tillmätas lokaliseringssynpunkter? Hur skall man beakta strukturrationaliseringsaspekten, som ju ofta går stick i stäv med lokaliseringspolitikerna? Vilken vikt skall tillmätas s. k. sociala motiv till skillnad från räntabilitetsmotiv och andra företagsekonomiskt uttryckbara motiv?

Även på denna punkt måste den allmänna opinionen i framtiden komma att bli avgörande för pensionsfondens politik. För närvarande är det såvitt jag förstår en utomordentligt allmänt utbredd uppfattning att största möjliga produktionsökning är ett mål för den ekonomiska politiken, enligt många mening det centrala målet. Accepteras detta mål — måste fördelningen av investeringsmöjligheterna generellt sett baseras på räntabilitetskriteriet. Ett investeringsprojekt, som ger högre räntabilitet än ett alternativt sådant, har i allmänhet större förutsättningar att bidra till produktionsökningen. Det skall dock genast tilläggas, att detta endast gäller i ett ekonomiskt system, där priserna tillåtit anpassa sig efter konsumenternas värderingar.

Den kritik, som framförts mot räntabilitetskriteriet, grundas — i den mån den överhuvudtaget är vederhäftig — på ett framhållande av den bristande realismen i vissa av de förutsättningar, som den liberala prisbildningsmodellen är byggd på. Den liberala doktrinen ser t. ex. bort ifrån att företaget är en social enhet och inte bara en parameter i en produktionsfunktion. En kritik av räntabilitetskriteriet kan också grundas på att "external economies" kan vålla situationer i fråga om prisbildningen, som inte är förutsatta i den liberala modellen. Man kan även peka på betydelsen av olika former av social konsumtion och på att den offentliga sektorns tjänster inte är föremål för prissättning och värdering på samma sätt som den privata sektorns är. Avvägningen mellan privat och offentlig verksamhet måste därför baseras på något annat än räntabiliteten. Kritiken av ränta-

bilitetskriteriet har dock aldrig kunnat framställas på ett systematiskt och genomtänkt sätt. Den har fått formen av spridda randanmärkingar och punktvisa reservationer till en effektivitetsideologi, som man dock i stora drag ansluter sig till i alla läger.

Det är därför ur samhällsekonomisk synpunkt av utomordentligt stor vikt att i fondens placeringsreglemente stadgas att kravet på god avkastning av fondmedlen — vid sidan av andra önskemål — skall utgöra riktmärke för fondens placeringspolitik.

Som jag tidigare framhållit har fonden ingen försäkringsteknisk funktion. Ur försäkringens synpunkt skulle alltså kravet på avkastning mycket väl kunna eftersättas. Riksdagen kan ju när som helst höja premierna, om fondavkastningen inte skulle bli den beräknade. Men ur samhällets synpunkt är det utomordentligt viktigt, att om man i form av en pensionsfond skapar en stor anhopning av kapital, detta kapital också används på effektivast möjliga sätt. Något bättre kriterium på effektivitet än avkastningens höjd finns inte formulerat.

Även om det således är värdefullt med matematiskt uttryckbara kriterier att hålla sig till vid placering av pengar såväl för en styrelse i en pensionsfond som för andra placerare, är det självklart åtskilliga omständigheter kring en penningplacering, som ytterst måste bli beroende av det personliga omdömet och erfarenheten. I det ekonomiska system som vi för närvarande har, finns det ett visst skydd mot konsekvenserna av stora felbedömningar genom att ansvaret för penningplaceringar och investeringar är fördelat på ett stort antal händer. Den lånesökande, som inte finner förståelse för sitt projekt på ett håll, bör kunna vända sig till någon annan långgivare för att övertyga denne om det hållbara i sin tankegång. På så sätt reduceras riskerna för felbedömningar.

Det har varit ett allmänt önskemål att också förvaltningen av en pensionsfond inom ramen för ett obligatorisk fördelningssystem skulle kunna uppbyggas efter liknande principer. Inom ett premiereservsystem är detta, som jag tidigare framhållit, inte alls något problem. Där kan ju försäkringen redan från början decentraliseras på ett stort antal försäkringsinrättningar, och med själva försäkringens decentralisering följer naturligt också fondförvaltningens decentralisering. Men i ett obligatoriskt fördelningssystem är det annorlunda. Där kräver själva försäkringssystemet en central hopsamling av medlen och man måste finna särskilda anordningar för att uppnå en decentralisering.

Det naturliga är härvid att på ett eller annat sätt bygga på existerande kreditinstitut: affärsbanker, sparbanker, jordbrukskassor, hypoteksinstitut osv. På ett eller annat sätt bör dessa anlitas som mellan-

händer vid fondmedlens placering, därom torde ingen diskussion råda. Den lånesökande bör ha kontakt endast med ett reguljärt kreditinstitut, även om pengarna ytterst kommer från fonden. Kreditinstitutens sakkunskap och erfarenhet på sina olika områden kan på så sätt utnyttjas till fördel för fonden och man undviker att bygga upp en helt ny kreditadministration vid sidan av den bestående.

Som redovisas i 1957 års pensionskommittés fondpromemoria har kommittén ingående prövat olika möjligheter att fördela fondmedlen på befintliga kreditinstitut, utan att dessa kreditinstitut därför råkar i beroendeställning till fonden. Problemet har närmast varit att finna en objektiv mekanisk regel för medlens fördelning, som inte samtidigt innebär en kvotering av kreditmarknaden, och som kan praktiskt genomföras under skilda kreditmarknadsförhållanden. De olika förslag till sådana regler, som varit uppe till diskussion, har emellertid måst avvisas på grund av olika praktiska och kreditpolitiska hänsyn. I propositionen har dock fondstyrelserna fått en möjlighet att efter prövning i varje särskilt fall anlita banker och andra kreditinstitut som förmedlare av långivningen. Denna möjlighet innebär en utökning av fondens placeringsmöjligheter jämfört med kommitténs förslag.

En annan metod, som i förstone kan förefalla mycket elegant, är den s. k. specialdestinationslinjen, nämligen att fondmedlens placering begränsas till ett fåtal kreditområden t. ex. bostadsbyggande och kraftförsörjningen. Många av de tekniska problem, som uppkommer vid en mer flexibel placering av fondmedel, kan på detta sätt undvikas.

Å andra sidan innebär dock specialdestinationslinjen en prioritering av vissa kreditområden. Även om denna prioritering förefaller rimlig för den allmänna opinionen i dag, kan den inte påräkna att förefalla lika rimlig om fem eller tio år. Om tio år kanske vi vill prioritera jordbruket, herr ordförande, under det att man inte längre fäster så stor vikt vid bostäderna. Specialdestinationslinjen strider mot det grundläggande kravet på flexibilitet för fondens placeringsmöjligheter och har därför avvisats av kommittén.

Kvar står härfter obligationsmarknadslinjen och återlånelinjen. Placering i obligationer är en traditionell metod för stora institutionella placerare, som inte själva vill ta på sig ansvaret för kreditvärdighetsbedömning. Kreditvärdighetsbedömningen har i stället skett dels genom de banker, som har medverkat vid emissionen av obligationslånet, dels genom de övriga privata placerare, som köper obligationer av ifrågavarande emission. Det är att märka att fonden, när det gäller

privata obligationer, endast får placera i sådana emissioner, som är avsedda för den allmänna rörelsen. Fonden kan icke överta ett obligationslån under hand av en privat låntagare.

Återlåningen representerar däremot ur kreditteknisk synpunkt en nyhet, och det kan därför vara av intresse att något uppehålla sig vid dess förhistoria. För pensioneringen av anställda i enskild tjänst har det sedan länge spelat en utomordentligt stor roll, att företagen har haft rätt att skattefritt avsätta medel till särskilda pensionsstiftelser. Pensionsstiftelserna har i vårt land kunnat investera sina tillgångar direkt i vederbörande företag. Medlen har sålunda inte behövt avskiljas från företagets rörelse. Detta system har fungerat väl. Pensionsstiftelserna har med ytterst få undantag när kunnat fullgöra sina förpliktelser gentemot de pensionsberättigade och anordningen har bidragit till pensioneringens utbredning.

Trots det i stort sett mycket gynnsamma resultatet av pensionsstiftelsernas verksamhet har stundom farhågor för säkerheten i de inestående medlen gjorts gällande. Svenska Arbetsgivareföreningens förslag till arbetarpensionering av år 1954, (alltså inte det förslag som senare blev "linje 3") som byggde på pensionsstiftelse-tanken, innehöll därför en anordning för ömsesidig garanti företagen emellan beträffande pensionsmedlen. Tekniskt sett ordnades detta så att företagen kunde inbetala premierna med revers, under det att riskerna bars av en särskild delcrederefond inom systemet. Pensionsmedlen skulle således fortfarande få arbeta inom företagen till 100 %, under det att de anställdas rätt till pension tryggades. Dessa tankar utgör grunden till återlåne-linjen.

Frågan huruvida denna återlåning av en viss del av de fonderade pensionsmedlen skulle kunna överföras till det obligatoriska systemet diskuterades självfallet ingående inom kommittén. Man hade där för det första att beakta den grundläggande olikheten i pensionssystemens karaktär. Tidigare pensionsförslag, som innefattade återlåning, var byggda på premiereservprincipen, under det att obligatoriet är byggt på fördelningsprincipen. Eftersom fondbildningen i det senare fallet inte kan grundas på försäkringsmatematiska kalkyler, blir själva basen för beräkningen av återlåningen en annan.

För det andra var det i fördelningsystemet fråga om en central fond, under det att man i tidigare förslag hade tänkt sig ett antal decentraliserade fonder. För att inte de låntagande företagen genom återlåningen skulle kunna komma i ett mindre önskvärt beroendeförhållande till en centraliserad fond, en risk som inte förelåg på samma sätt i tidigare förslag, måste särskilda anordningar vidtas. Den lös-

ning, som valdes, blev som bekant att lägga riskerna i samband med återlåningen helt på förmedlande kreditinstitut. Fonden i sig själv skall inte löpa någon som helst risk i samband med återlåningen. Detta står i överensstämmelse med principen att den i sina övriga placeringar bör undvika sådana låneformer, som framtvingar en individuell riskprövning. Genom att den individuella riskprövningen sålunda helt läggs på de enskilda kreditinstituten, måste dessa institut också förutsättas göra en normal kreditvärdighetsprövning i fråga om återlåningen.

Den automatiska rätten till återlåning i tidigare förslag har således av kommittén — och i propositionen — ersatts med en betingad återlåning, föregången av normal kreditvärdighetsprövning. Återlåningens betydelse ligger endast i att kreditinstitutet från fonden kan rekvirera ett lån, motsvarande återlånet, till en ränta som med en halv procent överstiger högsta inlåningsränta. Med en sådan anordning kommer återlåningen sannolikt att få betydelse endast vid kreditrestriktioner — vid normala förhållanden på kreditmarknaden ändras mycket litet ifråga om företagets kreditmöjligheter.

En annan fråga är om återlåningen kommer att stimulera till ökad användning av kreditförsäkring eller andra former av riskutjämning för att möjliggöra att låntagare, som normalt inte kan få bankkredit, skall kunna komma i åtnjutande av återlåningen. Kommittén räknade med möjligheten härav, men ansåg samtidigt att detta knappast var en fråga som borde regleras genom pensionsfondens förvaltningsreglemente. Utvecklingen här bör få bli beroende av enskilda initiativ. Kommittén ansåg dock att en sådan riskutjämning icke fick drivas så långt, att kreditinstitutens eget intresse för prövning av varje enskilt lån allvarligt minskades.

En annan väsentlig olikhet mellan återlåningen i tidigare förslag och i propositionen ligger i amorteringstiderna. I propositionen medges generellt tio års amorteringstid, under det att kommittén ville begränsa amorteringstiden till 5 år i de fall då in-teckningssäkerhet icke lämnades. Denna amorteringstid, 10 år, är kort i jämförelse med många långfristiga kapitalbehov. Vidare får enligt propositionen endast hälften av premierna överhuvud taget bli föremål för återlåning. Även om alla företag skulle utnyttja sin återlånerätt till 100 %, vilket är mycket osannolikt, kommer återlåningen därför att omfatta endast en mindre del av fonden, år 1965 35 à 40 %.

Om jag då till sist skulle samla mig till en sammanfattning, så skulle jag vilja sammanfatta önskemålen om fondens konstruktion i 3 slagord: decentralisering, flexibilitet och självständighet.

Kravet på decentralisering tillgodoses bl. a. genom uppdelningen i tre delfonder, i anlita bank och andra kreditinstitut som mellanhänder, och genom återlåningen.

Flexibiliteten tillgodoses genom den vida ram av placeringsmöjligheter, som fonden har genom obligationsmarknaden och genom att anlita bank och andra kreditinstitut som mellanhand. Man har svårt att föreställa sig ett kreditpolitiskt läge, i vilket en fond med den föreslagna konstruktionen skulle vålla svårigheter på grund av bristande flexibilitet.

Återstår så självständigheten. Skall den betydande kapitalansamling, som fonden eventuellt kan komma att utgöra, komma att användas på ett ur samhällets synpunkt effektivast möjliga sätt, måste fondens ledning ges en fullt självständig ställning. Icke minst gäller detta fondstyrelsernas förhållande till statsmakterna. Kravet på god förräntning av fondmedlen utgör det enda skydd mot en användning av fondmedlen till förmån för speciella intressegrupper och till nackdel för samhället i stort, som kan åstadkommas.

Ordföranden: Jag skall be att få framföra ett tack till docent Faxén för detta raskt och ledigt målade panorama över en fråga som intresserar oss alla så starkt. Han har i sin framställning kunnat få med, tycks det mig, otroligt många synpunkter på dessa problem, och jag tror att detta anförande lämpar sig synnerligen väl som utgångspunkt för den kommande diskussionen.

Härefter yttrade:

Sekreterare **P. Holmberg:** Docent Faxén har här givit en mycket föredömlig redovisning för den problematik vi står inför. Jag har egentligen inte så många reflexioner att göra i anledning av vad han sade, men jag vill beröra några punkter som jag särskilt reagerade inför.

Allra först vill jag betona, att huvudsaken med tjänstepensioneringen inte är pensionsfondsproblemet, utan avser själva förmånssidan. Pensionsfonden är ett bihang, som man fått lov att ta med av vad man ansett vara samhälls-ekonomiska skäl. Naturligtvis dominerar sparandefrågorna, när man skall betrakta effekten av införandet av en pensionsfond. Här är själva införandet det intressanta. Hur det hela kommer att se ut på ett slutgiltigt stadium om några decennier vågar vi inte ha så exakta uppfattningar om.

Docent Faxén har anlagt en del allmänna synpunkter beträffande effekten av en obligatorisk pensionsfond på sparandet. Jag tycker det var synd att han inte litet mer preciserade problemets storleksordning. Problemet är ju inte så oerhört stort som vissa försöker göra gällande.

Nysparandet i Sverige kan väl väntas att i början på 1960-talet uppgå till omkring 6 miljarder kronor per år. Tillskottet till den allmänna tjänstepen-

sionsfonden kommer att röra sig om i genomsnitt en miljard om året. År 1960 kommer man att ta bort den extra bolagsskatten, och därigenom uppkommer en minuspost på 200—300 miljoner per år, som alltså minskar avgiftsbördan för de avgiftsbetalande företagen. Vidare betyder återlånerätten, om den fullt utnyttjas, ungefär 500 miljoner om året, som skall sättas i relation till bruttotillskottet till fonden på 1 000 miljoner. Om man alltså skalar av detta, kommer jag till, att om nu sparandet skulle drabbas av införandet av en dylik fond, så kommer det i likvida medel kanske inte att röra sig om mer än 200—300 eller måhända 400 miljoner per år, vilket ju vid ett totalt nysparande på 6 miljarder är ganska måttligt. Då har jag ändå utgått från att bara företagssparandet skall drabbas.

Jag tycker alltså att man skall försöka krympa ned problematiken till vetliga proportioner. Gör man det så finner man, att i den mån någon viss typ av sparande kommer att påverkas av införandet av tjänstepensionering och en därmed förenad fond, rör det sig kanske inte om så enorma belopp att man inte med olika metoder kan motverka denna effekt.

Jag tror — vilket också docent Faxén antydde — att företagssparandet kanske kommer att reagera mest känsligt inför införandet av en tjänstepensionsfond. Orsaken är i första hand att man i propositionsutkastet knappast tänker sig att de nuvarande pensionsstiftelserna skall kunna användas i framtiden. Ur allmänna synpunkter är det, efter vad jag kan förstå, tillfredsställande att pensionsstiftelserna kommer att avvecklas. Jag delar inte docent Faxéns uppfattning att pensionsstiftelserna, som har skötts direkt av privatföretagen, har varit en god sak. Löntagarna och även skattemyndigheterna har på mer än ett sätt haft direkt motsatt erfarenhet av dessa pensionsstiftelser.

Företagssparandet kommer alltså förmodligen att drabbas i första hand. Men å andra sidan är jag övertygad om att påverkan till mycket stor del också är en konjunkturföreteelse. Kommer konjunkturen att vara så att företagarna kan övervältra avgiftsbördan på löntagarna och på konsumenterna så kommer företagssparandet att kanske klara sig ganska smärtfritt från denna pålaga. Jag skulle tro att just konjunkturfaktorn härvidlag dominerar helt över själva pensionsfaktorn. Konjunkturfaktorn betyder nog mera för företagssparandets utveckling även på kort sikt än själva pensionsfondens införande.

Det är klart att konjunkturfaktorn också har betydelse för hur hushållssparandet och det offentliga sparandet skall påverkas av pensionsfondens införande. Men när det gäller det hushållssparande, som inte är företagssparande, och det offentliga sparandet, måste man förutom konjunkturfaktorn beakta rent institutionella faktorer. Härvidlag tyckte jag att docent Faxén på ett mycket uppriktigt och allsidigt sätt belyste just de socialpsykologiska faktorernas betydelse. Jag tror att tjänstepensioneringens inverkan på det offentliga sparandet blir i hög grad beroende av vilken budget- och finanspolitik och vilken allmän skattepolitik man vill föra. Allt detta beror ju i sin tur på hur de rent partipolitiska intressena bryter sig mot varandra och vad som blir resultatet därav. Frågan huruvida staten som arbetsgivare skall begagna sig av återlånerätten blir också efter vad jag förstår en politisk fråga.

Hushållssparandets utveckling efter införandet av en tjänstepension blir säkert i mycket hög grad beroende av vilken förmåga olika sparinstitut, d.v.s. försäkringsbolag och banker, har när det gäller att frångå sin hittillsvarande

konserveratism. Jag tycker att sparinstitutet här i landet för närvarande är ganska sömniga, forskningsovilliga och idéfattiga, så man kanske inte bör vänta sig att sparinstitutet efter en pensionsreform skall bidra till att med nya idéer lindra och minska sparandebortfallet på hushållssektorn.

Här måste man också inflika, att om hushållssparandet skulle minska i och med införandet av en allmän tjänstepension, skulle naturligtvis sparinstitutet komma att skylla på tjänstepensionen. Men man finner å andra sidan av konjunkturinstitutets sparundersökning 1955, att tillkomsten av pensionskydd inte är någonting som tydligt inverkar på sparandet, såsom exempelvis docent Faxén här gjorde gällande när han åberopade de amerikanska erfarenheterna. Folks motiv att spara är inte alls i den omfattning som många hävdar just tryggheten på ålderdomen, utan motivet till sparandet ligger på andra plan i dagens samhälle. Detta område är ganska utforskat, men man vet så pass mycket som att frånvaron av pensionsanordningar inte är någonting som i avgörande grad inverkar på hushållssparandet. Men naturligtvis kommer våra sparinstitut att säga detta efter 1960, om hushållssparandet går ned. Jag tror ändå att sparinstitutet framöver med litet nya idéer — eller rättare sagt mycket nya idéer — skall kunna bidra till att vidmakthålla nivån på nuvarande hushållssparande eller t. o. m. höja den.

En sak som docent Faxén förbigick var att den Åsbrinkska kommittén inte har blivit färdig med sitt uppdrag. Värdesäkringsfrågan har t. ex. inte färdigbehandlats. Man har emellertid sagt att man kommer att behandla något av den frågan. Det står ingenting skrivet om detta i det förslag till proposition, som nu är offentliggjort. Men man kan kanske förmoda, att om det blir en central pensionsfond av någorlunda storleksordning, kommer denna att framtvunga någon form av lösning av frågan om värdesäkring vid kapitalplacering. Förutsättningen är naturligtvis att styrelserna för pensionsfonderna är så pass självständiga och viljekraftiga att de reagerar mot de inflationsförluster, som pensionsfonden i framtiden kan väntas lida, och mot de inflationsvinster, som låntagarna ur denna fond å sin sida kan väntas göra. Jag tror alltså att det finns större förutsättningar att få en lösning av värdesäkringsfrågan för kapitalplaceringar om man får denna pensionsfond än om man inte får den. Enligt min mening är också en sådan lösning betydligt mera sannolik vid en central pensionsfond än vid pensionsfonder, som är spridda på ett antal enskilda försäkringsbolag.

Till slut skulle jag vilja kommentera något av vad docent Faxén sade om återlånen. Där om vet man nu inte så mycket, men i den mån det finns risker förknippade med en central pensionsfond tror jag de till största delen finns på återlåningens område. Hur kommer återlåningen att praktiseras? Hur blir det då de enskilda kreditinrättningarna skall bestämma om exempelvis räntestrukturen? På vad sätt kommer kreditinstitutens hittillsvarande utlåningsverksamhet att påverkas av denna nya form av utlåning? Kommer kreditinstitutens utlåning i framtiden att mer än nu gå till branscher där lönedelen väger tungt, medan företag med små lönekostnader kommer att bli lidande i sin kapitalförsörjning på grund av kreditinstitutens sätt att praktisera återlåning? Kommer kreditinstitutet genom press från enskilda företag eller enskilda grupper av företag att kringgå sin riskbedömning genom att koppla in kreditförsäkringsarrangemang, så att den centrala fonden skjuter över riskbedömningen på bankerna och bankerna i sin tur skjuter över riskbedömningen på

försäkringsbolag? Hur kommer för övrigt konkurrensen att bli mellan kreditinstituten när det gäller att bevilja dylik återlåning? På vad sätt kommer riksbankens penningpolitik att inverka i samband med införandet av återlåningen? En ganska intressant fråga, som jag nämnde förut, är huruvida staten som arbetsgivare också skall återlåna.

Jag ställer dessa frågor, utan att försöka besvara dem, för att påpeka att det kanske är just beträffande återlåningen som man har mest anledning att följa utvecklingen i början på 1960-talet. Då man skall försöka summera erfarenheterna 1965, kommer man kanske att erfara de största överraskningarna just på återlåningens område.

Ordföranden: Det kanske kan passa bra att efter detta lämna ordet till en ledamot av den Åsbrinkska kommittén, professor Erik Lundberg.

Professor Erik Lundberg: Jag åtar mig inte att föra den Åsbrinkska kommitténs talan. En stor del av rapporten skrevs ju för övrigt av kommitténs experter, som delvis just talat eller kommer att tala.

Jag vill endast ta upp några frågor, kanske delvis för att komplettera de frågor som redan ställts. Jag hade hoppats att herr Holmberg skulle ge radikala svar på en del frågor, och därmed sätta fart på debatten, men han svek oss på den punkten.

Först skulle jag vilja fråga inledaren, docent Faxén. Jag fick ett intryck av att han närmast hade den uppfattningen att den fondbildning, som är kombinerad med pensionsreformen, inte skulle vara särskilt nödvändig eller viktig. Det var dock svårt att veta när docent Faxén var sig själv och när han var expert i pensionskommittén. Men det föreföll som om han ansåg, att framåtskridande och effektivitet inom näringslivet hängde mest på teknikerna och på riktig resursanvändning, medan tillgången på sparmedel var en mera sekundär betingelse, som dessutom i många fall inte var absolut nödvändig.

Det är ur den synpunkten som senare delen av inledningsanförandet, när docent Faxén talade om den centrala betydelsen av räntabiliteten, inte synes mig stå helt i överensstämmelse med uppfattningen om sparandets sekundära roll. Om företagen i allmänhet har goda möjligheter att höja effektiviteten utan större behov av sparande och i varje fall med ett minimum av tillgång på kreditmedel utifrån, så behöver ju inte fonden vara så hårt bunden av räntabilitetskriterier. Tror man däremot, vilket jag närmast gör, att tillgången på sparmedel och att tillgång på sparande för det enskilda näringslivet i framtiden blir knapp — framför allt interna sparmedel men även sparmedel utifrån — är en viktig och nödvändig betingelse för att kunna tillvarata de tekniska utvecklingsmöjligheterna, då blir effekten av fondbildningen och frågan, vart fondens medel går, ytterst väsentliga problem. Jag tror det var just detta som docent Faxén lade vikt vid i andra delen av sitt anförande — trots uppfattningen om sparandets sekundära roll i föredragets första del. Men jag har nog missförstått honom. I varje fall skulle det vara bra att få ett förtydligande.

Herr Holmberg ansåg, att frågan om pensionsfonden har överdimensionerats och att farhågorna på en del håll är alltför stora. Det är möjligt att så är fallet, om man endast betraktar utvecklingen fram till 1965, ty då blir ju storleksrelationerna mellan de tal vi har att göra med inte så anmärknings-

värda. Farhågorna för pensionsfödbildningen har dock uppkommit med utgångspunkt från planerna på en väldig kapitalbildning genom pensionsfonderna på längre sikt. Det är ju inför dessa perspektiv det är av mycket stor betydelse att få veta mera om vad vi ger oss in på. Vi måste då klargöra *vad* vi tror oss kunna uträtta med hjälp av en stor födbildning.

Jag hade faktiskt hoppats att herr Holmberg skulle vara litet gladare födbildare och litet mindre av vetenskaplig frågeställare. Låt mig då i stället å hans vägnar framhålla vad jag anser borde vara önskemål ur mera socialistisk synpunkt. Jag har sålunda föreställt mig att den föreslagna pensionsreformens födbildning bör betraktas som en metod att få till stånd kapitalbildning inom vår ekonomi utan att några enskilda individer och bolag får förmögenhetsökning. Det bekymmersamma med vanlig sparpropaganda och direkta åtgärder för att stimulera sparandet är ju att de som framför allt blir stimulerade och kan dra nytta av sparstimulerande åtgärder i regel just är företag och individer med relativt hyggliga inkomster och god förmögenhet. En sparfrämjande politik, som verkligen är framgångsrik, skulle sålunda följas av en orättvisare förmögenhetsfördelning. Nu har vi emellertid funnit på metoden att få till stånd ett stort sparande utan att någon blir förmögnare, ty ingen äger fonden, den står till allas vårt förfogande och förvaltas till det allmännas bästa. Hittills har vi ju "gudskelov" inte lyckats vidare bra med sparpropaganda och sparstimulerande åtgärder och därför inte heller behövt ta konsekvenserna i form av växande orättvisor i fråga om förmögenhetsfördelningen. I och med pensionsreformen får vi goda motiv för ett tvångssparande utan våldlig förmögenhetsbildning.

Födbildningen i mera storartade former än de som föreslagits gälla fram till 1964 borde sålunda så vitt jag förstår vara en viktig ingrediens i en mera radikal utformning av den ekonomiska politiken. Från den utgångspunkten kan man ju från oppositionens sida utmåla farhågorna särskilt dystert genom att framhålla, att födbildningen inte så mycket betyder nytt nettosparande som en omfördelning av sparandet från företag och enskilda inkomsttagare till pensionsfonderna. Därmed ökas riskerna för att vi hos styrelserna för de tre fonderna får ett betydande mått av maktkoncentration på kapitalmarknaden med de olägenheter och ovisshetsmoment för den ekonomiska utvecklingen, som detta kan medföra. Det är sålunda högst naturligt, att det finns stora principiella motsättningar i uppfattningarna om meningen med och betydelsen av stora pensionsfonder, som skall byggas upp i samband med pensionsreformen. Ur ekonomisk-vetenskaplig synvinkel är det däremot ytterst svårt att få underlag för en klar uppfattning om konsekvenserna av det föreslagna pensionsfödsparandet.

Möjligheterna för att sparande överföres från företag till pensionsfonderna beror, som herr Holmberg framhöll, i hög grad på konjunkturfaktorerna. Man kan inte bara betrakta frågan strukturellt. Även utvecklingsresultaten på längre sikt måste betraktas som en funktion av de konjunkturfaser som passeras. För vi mycket av den typen av försvagade konjunkturer som vi har för närvarande, d. v. s. hög frekvens av relativt dåliga konjunkturer inom olika näringsgrenar, kan det bli små möjligheter för företagen att skaffa sig kompensation för pensionskostnaderna. Riskerna för överföring av medel från företag till fonden bör då vara väsentligt större än i inflatoriska konjunkturlägen då företagen har möjligheter att kompensera sig. Förslag till en betydande födbildning har väl

framför allt motiverats av farhågorna för att incitamentet till enskilt inkomsttagarsparande i hög grad skulle minska genom pensionsreformen. Herr Holmberg ansåg emellertid med ledning av konjunkturinstitutets sparundersökning, att man inte behövde hysa så stora farhågor för detta. Då måste man fråga: Varför behöver vi i så fall ett så stort pensionsfondsparande som föreslagits? Är det för att föra över medel från företag till fonden eller för att ytterligare öka det totala sparandet? Jag tror emellertid att man inte kan bygga på konjunkturinstitutets sparundersökning för en sparandeprognois av det slag det här är fråga om. Det är ju fråga om en provundersökning och den omfattar dessutom ett ytterst litet antal pensionärer i särskilda inkomstklasser. Vi kan inte av detta material dra några som helst pålitliga slutsatser.

Däremot tycker jag det ligger en hel del i vad herr Holmberg säger om möjligheterna att aktivisera inkomsttagarsparandet, när pensionsreformen väl genomföres. Vi hade farhågor för att den obligatoriska sjukförsäkringen skulle få mycket allvarliga konsekvenser för den privata sjukförsäkringen. Det visade sig efteråt att farhågorna var överdrivna och att den privata sjukförsäkringen i själva verket fick viss stimulans av att den obligatoriska sjukförsäkringen kommit till. Det är kanske inte lika lätt att tänka sig att privat liv- och kapitalförsäkring får stimulans genom pensionsreformen. En stark negativ effekt på sparandet måste tänkas bli det primära. Men sedan bör det finnas stora positiva anpassningsmöjligheter för försäkringsbolag, sparbanker och andra sparinstitut att med pensionsreformen som given föra en sparstimulerande politik. Jag tänker mig t. ex. att när pensionsreformen är genomförd och vi sålunda får pensionerna värdesäkrade, blir behovet av värdebeständiga liv- och kapitalförsäkringar mycket stort. Blir det möjligt för försäkringsbolagen med statssanktion att bjuda olika sorter av värdebeständiga livförsäkringar — väl anpassade till pensionssystemet — till någorlunda hyggliga premier, kan marknaden för sådana försäkringar bli stor. Och därmed hjälps det privata sparandet upp. Jag tänker mig att våra pensionärer om 20 år eller om 40 år, trots att de inom breda lager har ganska hyggliga inkomster, kommer att känna sig ungefär lika fattiga som nu med bara folkpension och litet till, därför att alla andra pensionärer också har hyggliga inkomster. Standardbehoven drivs upp. Pensionärerna behöver nu pengar t. ex. för att göra utländska resor, och en kapitalförsäkring som tillförsäkrar dem en värdebeständig penningssumma vid det tillfälle när de får gott om tid och ändå har hygglig standard i övrigt, skulle säkert verka tilltalande. Det borde finnas goda möjligheter för försäkringsbolag att skapa expanderande marknader för olika typer av värdebeständiga försäkringar och därigenom stimulera till ökat sparande som kompensation för det sparande som bortfaller genom reformen. Detta var ett exempel. Jag tänker mig sålunda allmänt — som herr Holmberg också antydde — att det finns stora möjligheter till nyskapande på sparandeområdet i anpassning till pensionsreformen. Man kan hoppas att banker och försäkringsbolag använder sin skicklighet att få enskilda individer att känna behov av fortsatta sparrepresentationer.

Jag har inte mycket att tillägga beträffande problemet om återlånerätten. Denna är ju i och för sig en betänklig anordning — starka olustkänslor till förslaget har f. ö. redovisats av 1957 års pensionsutredning. Förslaget är emellertid motiverat av oron för maktkoncentration till de stora fonderna, som förvaltas av ett fåtal personer. Det är ingen lycklig lösning att vi får ytterligare

mer av "vattentäta skott" inom vår kreditmarknad. I och för sig skulle man hellre se större möjligheter till rörlighet och smidighet för fondförvaltningen. På goda grunder har man emellertid ansett farorna av maktkoncentration större och på detta sätt funnit en provisorisk form av decentralisering. Ingen vet emellertid hur återlånerätten kommer att begagnas och vilka former den faktiskt får. Det blir ett experiment, och som docent Faxén framhöll är vi väl alla på det klara med att det beslut, som skall fattas om fondens förvaltning, blir provisorisk. Det finns alla möjligheter att ta upp frågan till omprövning efter en relativt kort tidsperiod.

Direktör I. Laurin: Jag skall här i huvudsak begränsa mig till en allvarlig "aritmetisk" brist hos den föreslagna fonduppdelningen, en brist som föga uppmärksammats i den allmänna debatten. Här i kväll har denna fonduppdelning överhuvud varit föremål för rätt liten uppmärksamhet.

Enligt den Åsbrinkska kommitténs förslag skall storleken av varje delfond bestämmas genom saldering varje år. Storleken av varje delfond bestämmas genom saldering: en viss delfond är vid årets slut lika med den ingående delfonden plus vissa kreditposter minus vissa debetposter. Kreditposterna är dels fondens egen avkastning, dels på sektorn i fråga belöpande pensionsavgifter, som influtit under året. Mot detta finns intet att invända. Debetposterna är delfondens andel av försäkringens gemensamma förvaltningskostnader och av utbetalda pensioner. Hur fördelas då dessa kostnader på de tre delfonderna? Svaret är att de uppdelas i förhållande till delfondernas storlek vid årets början.

Om denna fördelning av, framför allt, utgående pensioner kan man kort och gott konstatera, att den inte ens kan kallas schablonmässig, eftersom det inte finns antydning till bevis för att den slår någorlunda rätt. Om den andra delfonden är dubbelt så stor som den första belastas den med dubbelt så stort belopp för pensionsutbetalningar, alldeles oavsett i vilken utsträckning pensionstagarna består av f. d. anställda hos arbetsgivare, tillhörande de olika sektorerna.

Här stöter vi sålunda på ännu en godtycklighet utöver de många, som finns i själva försäkringssystemet därför att man kastat loss från premiereservsystemet. Att fördela utgifterna är naturligtvis precis lika viktigt som att fördela inkomsterna. Ett salderingsfel, som upprepas år efter år, växer obegränsat. Det kommer därför inte att dröja många år innan en eller två av fondstyrelserna — kanske alla tre — anser sig ha anledning klaga över att dess fond avtappats alltför kraftigt. Den utlovade decentraliseringen är sålunda inte så mycket att hurra för.

Det är inte kritikens sak att prestera ett bättre förslag till fördelning av utgifterna än den som propositionen, stödd på den Åsbrinkska kommittén, föreslår. Jag vill dock påpeka, att från propositionens egen utgångspunkt skulle en annan fördelningsregel vara mera naturlig. Denna utgångspunkt är, som docent Faxén framhållit, att fonderingens egentliga uppgift är att motverka det sparandebortfall, som kan väntas uppstå genom tilläggs pensioneringens tillkomst. Fonderingen är sålunda ett tvångssparande helt vid sidan av pensionssystemet. Pensionsavgiften betraktas med andra ord såsom sammansatt av en ren fördelningsavgift plus någonting som regering och riksdag "finner erforderligt" för att säkerställa ett visst sparande.

Från denna utgångspunkt vore det rimligt att endast tvångssparandedelen av avgifterna fördes till delfonderna eller, vilket är detsamma, att delfonderna

såsom enligt förslaget krediterades respektive avgifter i deras helhet och debiterades fördelningsmässigt beräknade avgiftsdelar. Dessa kan naturligtvis på grund av olikheter i ålderssammansättningen vara olika i de tre sektorerna. Staten skulle då kunna säga till de tre fondstyrelserna: Egentligen skulle vi ha tillämpat ett rent fördelningssystem utan fondbildning; det som vi tar ut därutöver för att kompensera sparandebortfall kommer oss inte vid, det får ni ta hand om.

Om det är möjligt att på det sättet reducera godtyckligheten framgår icke av propositionen.

Jag vill också påpeka en detalj av icke ringa intresse. Fonden skall enligt lagförslaget förvaltas av de tre styrelserna så "att den blir till största möjliga gagn för försäkringen". Departementschefen är angelägen om att detta inte skall väcka några omotiverade förhoppningar: "En fondstyrelse kan inte genom att den uppnått högre avkastning å de av styrelsen förvaltade medlen än de övriga fondstyrelserna åstadkomma att avgifterna för de avgiftsbetalare, vilkas avgifter förvaltas av styrelsen, blir lägre än för övriga avgiftspliktiga. Det fördelaktiga resultatet av fondstyrelsens verksamhet kommer hela försäkringen till godo."

Det är förvisso riktigt, att en fondstyrelse inte kan göra någon nytta åt sin sektor. Däremot har man anledning att sätta ett frågetecken vid den sista meningen, ty i själva verket kommer det fördelaktiga resultatet av fondstyrelsens verksamhet icke heller "hela försäkringen" till godo, vilket docent Faxén redan visat. Skälet är ju helt enkelt, att fonden inte har något med försäkringen att göra.

Möjligen kan en god förvaltning av fondmedlen bidra till en framflyttning av den tidpunkt, då fondavsättningarna blir negativa, och på det sättet fördröja en nödvändig avgiftshöjning.

En pikant detalj är att det inte står något om att fondstyrelserna skall taga hänsyn till samhällsnyttan: några rekommendationer från riksbanken skall fondstyrelserna tydligen inte lyssna på. Eller också utgår man från den liberala teori, som docent Faxén antydde, nämligen att det råder identitet mellan samhällsnytta och strävan efter maximal räntabilitet. För enskilda försäkringsanstalter, för vilka ett sådant uttryck som "gagn för försäkringen" är en ekonomisk realitet, underkänner man emellertid räntabilitetskriteriet. För dessa utfärdar riksbanken som bekant rekommendationer om placeringarnas inriktning. Men helstatliga fondstyrelser, som egentligen inte *kan* göra något till gagn för försäkringen, skall ha uttrycket "gagn för försäkringen" till ledstjärna. Är det underligt, om man inte kan låta bli att försöka läsa mellan raderna?

Ordföranden: De talare, som hittills haft ordet, har i mycket stor utsträckning ägnat sig åt att ställa frågor. Sekreteraren i utredningen, licentiaten Kurt Eklöf, som väl också varit med om att skriva propositionen, vill kanske svara på några av dessa frågor eller ställa ytterligare frågor.

Fil. lic. **Kurt Eklöf:** Vad jag hade att säga har, bland mycket annat, redan sagts av inledaren, och det är bara på några punkter jag har några kommentarer att göra till vad föregående talare framfört här i kväll.

Beträffande behovet av uppbyggandet av en pensionsfond, så har det talats om effekten på företagssparande och hushållssparande. Jag har något saknat en synpunkt, som väl är så självklar att den kanske inte behöver understrykas, men som väl ligger närmast till hands när det gäller pensionsreformens effekt på sparandet. När vi får obligatoriet — om vi får det — kommer med all säkerhet ett mycket starkt bakslag att drabba det sparande med tanke på ålderdomen som i dag försiggår i organiserade institutionella former — i S.P.P. och i en mängd tjänstepensionskassor. Hur pensionsreformen för övrigt och på längre sikt påverkar sparandet är svårt att bedöma, men här finns något att ta fasta på då man avväger behovet av fonduppbyggnad under de första åren. Jag kan inte finna att den fonduppbyggnad fram till 1965 som föreslås i propositionen på något sätt skulle vara orimligt stor ur denna synpunkt.

Professor Lundberg hade några kritiska saker att säga om återlånsystemet, som jag helt och hållet vill instämma i. Om man kommer ihåg något av sin nationalekonomi och är idealistisk nog att vilja att de finansiella resurserna skall fördelas efter räntabilitetskriterier, så finns det inte något gott att säga om återlåningen. Det innebär en tillämpning av någon slags rättvisepincip, som inte har med sunda samhällsekonomiska kriterier att göra, och som är helt malplacerad i detta sammanhang. Men det är väl ändock så, att de pengar företagen erhåller som återlån till största delen skulle ha lånats upp av dem i andra former. Jag har alltså svårt att se att återlånsystemets skadeverkningar i praktiken skulle bli alltför stora.

En invändning, som jag skulle vilja bemöta, är att en tioårig amorteringstid skulle vara för kort för att återlånen skulle kunna bidra till företagens försörjning med långfristigt kapital. Om ett företag betalar in pensionsavgifter år efter år så kan det ju ständigt återlåna nytt kapital. Så länge företaget håller sig uppe, så kommer på det sättet en fond att stå till dess förfogande, som normalt växer, starkt under de första åren, men även därefter i den mån företagets lönesumma stiger. Det innebär i alla händelser att långfristigt kapital står till företagets förfogande.

På en punkt har jag ett behov av att bestämt säga emot en av de föregående talarna, och det är i fråga om principerna för fondens uppdelning på de tre fondstyrelserna. Direktör Laurin säger att den föreslagna uppdelningen skulle vara inkorrekt, eller något ännu värre. Jag vill bara upprepa vad som sagts så många gånger. Pensionsfonden har ingenting med försäkringssystemets teknik att göra. Detta gäller också fonduppdelningen, vars regler valts för att få en så enkel metod för fördelningen som möjligt. Försäkringstekniskt är systemet en enhet och det är fullständigt irrelevant att studera om de personer, för vilka avgifter betalas in till en viss delfond, är de vilkas pensioner betalas ut från samma fond. Om fonduppdelningen inte kan ge någon försäkringsteknisk motivering, så är det just vad som är meningen. Direktör Laurins resonemang är ett exempel på en form av jämförelse, som alltid är orättvis mot system byggda på fördelningsprincipen. Man utgår från att vissa konstruktioner, som hör hemma i ett premiereservsystem alltid är de enda riktiga. I den mån ett annat system avviker från premiereservsystemet är det felaktigt. Denna metod förekommer på många punkter, t. ex. i talet om överkompensation, som uppenbarligen inte har någon plats — eller i varje fall en helt annan plats — i ett fördelningssystem.

Så vill jag säga något om faran, som professor Lundberg nämnde, av den

maktkoncentration hos ett fåtal människor som pensionsfonden för med sig. Den viktigaste garantin mot dessa faror utgörs ju av regeln att medlen skall placeras i obligationer eller genom andra kreditinstitut, men det finns mer att tillägga. De tre alternativ som man kan diskutera för en allmän tilläggs-pensionering är ett premiereservsystem, ett fördelningssystem med en stor fond och ett fördelningssystem utan fond kombinerad med någon annan metod att lösa kapitalförsörjningsproblemet. I det sista fallet, som jag dock tycker verkar utopiskt, kan man kanske tänka sig möjligheten av en decentralisering av placeringensbesluten. I fallet med ett premiereservsystem, där förvaltningen av fond-medlen delas upp mellan försäkringsbolag, tror jag inte att man, med erfarenhet av hur det brukar gå till här i landet, kan räkna med fler än några få bolag. Man kan då fråga sig om skillnaden, när det gäller maktkoncentrationens faror, är så stor mellan detta fall och det föreslagna fördelningssystemet. Med ett nu mycket populärt betraktelsesätt kan man säga att det i båda fallen blir en byråkrati, som i första hand sköter placeringarna. I ena fallet blir det en byråkrati, som är utsedd av staten, LO, arbetsgivareföreningen o. s. v., i andra fallet en byråkrati som utses av arbetsmarknadens parter eller av sig själv. Jag tror inte att skillnaden kan bli så stor, att den ena gruppen tjänstemän är bättre utrustad i fråga om att förvalta pengar än den andra.

Vad man är särskilt rädd för är emellertid uppenbarligen inte att obligatoriet med dess fond skall leda till maktkoncentration i största allmänhet, utan att det skall leda till en maktkoncentration hos staten. Vad kommer att ske med pensionsfondens pengar? Kommer det att bli en politiskt bestämd fördelning, eller kommer fördelningen att ske marknadsmässigt efter några räntabilitetskriterier? Och vilken roll spelar regeln att pengarna skall placeras så att de ger god avkastning? Jag tror för min del inte att obligatoriets pensionsfond på något avgörande sätt skulle komma att påverka placeringarnas fördelning eller de metoder med vilka den kommer till stånd.

Det har ju här påpekats, att försäkringsbolagens medel, i dag, skall placeras så att de ger bästa möjliga avkastning i försäkringstagarnas intresse, men att detta inte kunnat ske genom att riksbanken begränsat bolagens placeringsmöjligheter. Bakom detta ligger givetvis statsmakternas beslut, som innebär att det behövs så och så mycket pengar till statens upplåning och bostadsbyggandet, och kreditinstitutens placeringar anpassas på det ena eller andra sättet till dessa behov.

Om styrelserna i pensionsfonden bleve lydiga redskap i statens hand kan man givetvis tänka sig, att de av staten omhuldade ändamålen skulle ta en ännu större andel av resurserna, och i varje fall med metoder som medförde mindre besvär. Jag misstänker emellertid att styrelserna, sammansatta på det sätt som anges i propositionen, kommer att bli ganska svåra att tas med och inte alls bara kommer att foga sig i vad statsmakterna vill. Jag tror inte det finns anledning förmoda att statens makt över kapitalmarknaden med detta system automatiskt skulle bli större än om några privata försäkringsbolag skulle förvalta en tilläggs-pensionerings fonder.

Försäkringsdirektör med. dr **Tage Larsson:** Jag måste bekänna att jag har mycket svårt att förstå hur en del av de resonemang, som förts här i kväll, över huvud taget kan föras. Jag blev ganska förvånad över att bankkommissarie Eklöf tog upp frågan om premiereservsystem contra fördelningssystem på

det sätt som han gjorde. I själva verket är det ju så enkelt. Det bör inte vara underligt att det sägs i denna lokal, där inte bara nationalekonomer utan också bokförare och revisorer brukar sammanträda, att om någon får en rätt till någonting så får någon annan en skyldighet i motsvarande grad. Om det ges rätt till lagfästa pensioner, så måste någon få skyldighet att betala dem, eller också kommer de inte att betalas — så enkelt är det. Om ett företag åsamkar sig en skuld och inte betalar denna skuld under det löpande året, så betyder det inte att företaget under året har haft en kostnad som det är skyldigt att bokföra i det årets vinst- och förlusträkning, men det betyder ovillkorligen att företaget har haft en kostnad som det förr eller senare får skyldighet att föra upp i vinst- och förlusträkningen. Vi kan alltid värdera tillgångar och skulder, vi kan alltid periodisera intäkter och kostnader, och det gäller att träffa överenskommelser om hur detta skall göras. Men vi kan aldrig komma ifrån att det beträffande pensionsutfästelser inte finns mer än två möjligheter: premiereservsystem och falsk bokföring eller svindel. Därmed är inte sagt att premiereserven skall redovisas på det sätt som står föreskrivet i lagen om försäkringsrörelse. Det beror på vilken grad av säkerhet man vill ge för utfästelserna. Vill man inte ge någon säkerhet alls, behöver man inte avsätta någon täckning för premiereserven, men premiereservskulden finns där utan täckning — konstigare är det inte. I själva verket är en sådan form av falsk bokföring tillåten för ett aktiebolag; skulden på grund av intjänt pensionsrätt behöver inte redovisas som skuldpost i balansräkningen. Så länge det finns tillräckliga dolda reserver på tillgångssidan eller andra skuldposter är tillräckligt undervärderade blir det ingen fara genom en sådan falsk bokföring. Men naturligtvis *försvinner* inte skulden — premiereserven — därför att den inte redovisas som skuldpost i balansräkningen.

Per Holmberg gjorde mig mycket förvånad när han sade att huvudsaken inte är fonden utan förmånsidan. Det glädde mig verkligen att höra detta, och jag frågar: Hur i all världen kan propositionen se ut som den gör under den förutsättningen, och hur i all världen kan den över huvud taget föreligga?

Vi har i kväll hört en av ledamöterna och en av experterna i 1957 års pensionskommitté. Denna kommitté tillsattes för att utreda vissa samhällsekonomiska och finansiella problem i samband med en utbyggd pensionering. Pensionskommittén skulle bland annat överväga metoderna och möjligheterna att säkerställa pensionernas värdebeständighet, pröva frågan om pensionernas finansiering, undersöka vilken effekt en pensionsfondering enligt olika alternativ kan tänkas få på övrigt sparande och överväga pensioneringens och fondbildningens betydelse med hänsyn till möjligheterna att bedriva en för penningvärdets bevarande erforderlig penning- och kreditpolitik. Detta har jag kortfattat tagit ur direktiven.

Vad har 1957 års pensionskommitté gjort? Den 22 januari 1958 avgav kommittén ett delbetänkande, där det uttryckligen säges att man brutit ut en liten detalj ur detta komplex, som kommittén har i uppdrag att utreda. Pensionsberedningens majoritet hade "övervägt" två alternativa skalor för avgiftsuttaget vid en obligatorisk tilläggs-pensionering. Kommittén valde den högre av dessa och analyserade hur pensionsreformen kunde förväntas påverka sparat under 1960-talet. Att det var två år före 1960-talet tog man ingen som helst hänsyn till. Kommittén framhöll att resultaten givetvis är osäkra men att analysen genomgående pekar i riktning mot slutsatsen att pensionsreformen

som sådan tenderar att medföra ett betydande sparandebortfall från igångsättningsåret och framöver. Man hade då inte utgått från det lägre alternativet för avgiftsuttaget på vilket den proposition bygger som nu läggs fram. Undersökningen av vilken effekt en pensionsfondering enligt *olika* alternativ kan tänkas få på övrigt sparande inskränktes alltså till ett enda speciellt alternativ med fastlåsta förmåner och fastlåsta högre avgifter än som nu föreslås, och den begränsades till 1960-talet.

Kommittén sade, att det är givet att en så väsentlig höjning av pensionärernas levnadsstandard som det här är fråga om endast kan beredas utrymme inom samhällsekonomin om andra reformer, andra privata och offentliga behov makas åt sidan i tillräcklig mån. Finns det något i propositionen om vad det är som skall makas åt sidan? Jag har inte kunnat hitta det.

Beträffande fondbildningen sade kommittén, att man inte bör vara blind för möjligheten att ett stort budgetöverskott eller en stark fondbildning under statlig eller statligt kontrollerad förvaltning — kommittén tycks likställa dessa saker — lockar till en i och för sig alltid välmotiverad expansion av statsutgifterna. I uttrycket "alltid välmotiverad" tycker man sig märka en glimt av ironi.

Pensionskommittén hade inte alls prövat alla de andra frågorna som jag nämnde. Förslaget remitterades till ett antal myndigheter och organisationer, och remisstiden utgick den 14 februari. Tre dagar dessförinnan, den 11 februari, lade regeringen fram den proposition om lagfäst tilläggs pensionering, som sedermera avsågs av 1958 års riksdag. Först nu — i 1959 års proposition — refererar regeringen vad remissinstanserna sade om förslaget till fondförvaltning i 1957 års pensionskommittés betänkande. Vad kommittén och remissinstanserna anförde om sparandet och de samhällsekonomiska verkningarna berördes inte alls i propositionen.

Vad har 1957 års pensionskommitté gjort efter den 2 januari 1958? Finns det redovisat i propositionen? Nej, inte med ett ord. Studerar man berättelsen till 1959 års riksdag om vad i rikets styrelse sig tilldragit, finner man några korta ord om att utredningsarbetet, avseende vissa expertutredningar rörande värdebeständighetsproblemet m. m., fortgår.

Detta är alltså den grund vi skall bygga på. Jag skulle gärna vilja ställa frågan: Är socialministern, kommitténs ordförande och kommitténs ledamöter beredda att offentligt redovisa vilken grund det är som genom pensionskommitténs arbete nu föreligger för en pensionsreform av denna natur?

Jag håller fullständigt med Per Holmberg om att man bör krympa ned problematiken, men inte till den milda grad att man hamnar i ignorans. Vi vet mera än vad vi visste i januari eller februari 1958. Vi vet hur det statsfinansiella läget har utvecklats sig o s v. Skall vi nu blunda och säga, att därför att det blir en så liten fond — det är fråga om 5 miljarder under de första fem åren — skall vi bara gå med på vad som helst utan att över huvud taget tänka oss för? Per Holmberg talade om sparandebortfallet och sade några ord om försäkringsbolagens insatser därvidlag. Jag skall inte gå in i polemik på den punkten, men jag vill helt enkelt fråga: Hur har staten skött penningvärdet?

Bankokommissarie Eklöf sade att fonden inte har med försäkringen att göra. Låt oss acceptera detta. Tyvärr är det inte klart sagt i propositionen, att fonden inte har med försäkringen att göra. Vad är det då som skall motivera att

man skaffar sig denna fond och att den förvaltas på detta sätt? Jag skall försöka göra problemet mycket enkelt och säga några ord om fonden nr 1, som avser stats- och kommunalanställda.

Statsanställda har i dag pensionsrätt efter ett system, som socialministern anser vara föredömligt. Det anser inte jag, ty pensionsrätten är inte oantastlig, men det kan vi bortse från i detta sammanhang. Endast för några enstaka statstjänstemän blir det någon ändring, framförallt för sådana som anställts i åldern 40—45 år och därför får vidkännas reduktion enligt nu gällande reglemente men inte skulle få någon reduktion enligt obligatoriet. I övrigt blir det för statstjänstemännen ingen annan ändring än att pensionerna skall utbetalas från pensionsstyrelsen i stället för från statskontoret. Jag kan mycket väl förstå att statstjänstemännen tycker att de skall ha en viss kompensation för den ändringen — därför att rättssäkerheten kan bli sämre. Att komma in i obligatoriet är ur denna synpunkt inte så lustigt för statstjänstemännen. En annan sak är att statstjänstemännen kanske tycker att de skall ha ytterligare ett antal procents löneförhöjning för att bli nollställda jämfört med anställda som tidigare inte haft rätt till pension. Men något annat händer absolut inte. Staten har samma förpliktelser som förut att betala pensionerna. Eventuellt får staten ta ett litet steg i riktning mot sund redovisning — i riktning mot ett premiereservsystem — och låta vinst- och förlusträkningen belastas med kostnader för pensionsavgifter, vilket jag tycker är en stor fördel i och för sig. Men kan detta motivera att de statsanställda skall ta hand om förvaltningen av de medel som avsättes för täckning av statens förpliktelser? Det blir ju alltjämt staten som arbetsgivare som har betalningsansvaret.

Om vi säger att fonden består av 5 miljarder fem år efter obligatoriets införande och 20 procent belöper på statsanställda, är det 1 miljard som de statsanställda skall vara med och sköta förvaltningen av. Men staten har i dag mer än 10 miljarder i pensionskund, som staten inte redovisar som skuld men har täckning för genom att den har en del tillgångar och har beskattningsrätt. Varför säger man inte redan i dag, om man har en gnutta av konsekvens, att vi nu skall skilja av 10 miljarder av statens tillgångar och låta dem förvaltas av en fondstyrelse bestående av tre representanter för staten och tre representanter för de statsanställda.

Om arbetsgivarna genom lagstiftning skall åläggas en viss prestation, nämligen att betala pensioner efter den förmånsutformning som propositionen talar om, kan det vara något motiv för att man dessutom skall lägga en annan börda på arbetsgivarna, nämligen att tvinga dem att betala en särskild skatt, som skall bokföras på ett särskilt sätt, eller — vilket är ungefär detsamma — att ge staten mycket betydande lån som inte skall återbetalas.

1990 skulle fonden uppgå till 60 miljarder nominellt. Företagen skulle stå för sina förpliktelser solidariskt med staten och kommunerna i deras egenkap av arbetsgivare samt med de självständiga yrkesutövare, som lockats eller tvingats in i systemet trots att det är oförmånligt för dem. Det skall bli en dispositiv rätt för dem att utträda, men socialministern har utvecklat en skicklighet, som på sitt sätt förtjänar allt beröm, när det gäller att ställa upp hinder för dem. Han använder både överkompensation och andra morötter för att locka och rikligt med käppar för att bestraffa dem som är så fräcka att de ändå träder ut. Men givetvis kommer de nu unga och de framtida fria yrkesutövare att träda ut, om de får möjlighet till det. Arbetsgivarna — företagen

samt staten och kommunerna — får då täcka bristen. Det betyder att arbetsgivarna, om de vill handla vettigt, bör utträda omedelbart när systemet kommer i gång. Om de gör det, står man där med Ebberöds bank. Man har de äldre och medelålders självständiga yrkesutövarna, som man lovar riklig överkompensation om de går in i systemet och som därför möjligen går in, och sedan finns det ingen som skall betala. Jag är över huvud taget mycket häpen över denna konstruktion. Det säges ingenstädes i propositionen vem som skall ha betalningsansvaret — vem som är försäkringsgivare. Man vill inte säga ifrån rent ut att man blir tvungen att tvinga alla att vara med.

Det avses att arbetsgivarna skall bygga upp en fond, som 1990 utgör 60 miljarder nominalkronor, till vilken de inte har minsta rätt, samtidigt som de då har förpliktelse på 90 miljarder realkronor. Det är klart att detta skulle komma att medföra många ändringar i samhället. Bl a förmodar jag att aktier får flyttas över från realpapper till nominalpapper, därför att aktiebolagen skall tvingas att ge utfästelser i realkronor och att placera pengar hos staten i nominalkronor utan att få tillbaka dem. Hittills har företagen varit vana att placera i realkronor vad de lånar i nominalkronor. Jag tror liksom herr Holmberg att det blir väsentligt ändrade förhållanden genom ett sådant arrangemang.

Fil. lic. **Erik Höök:** Jag blev ganska förvånad över ett uttalande av docent Faxén. Han sade att den Åsbrinkska kommitténs centrala rekommendation hade bestått i att man förordat en fondering som det bästa sättet att kompensera det sparandebortfall, som skulle inträda vid obligatorisk pensionering. Visserligen har kommittén berört detta i ett par rader, men i stort sett har kommittén inte på något sätt uttalat sig om olika vägar att kompensera sparandebortfallet vid obligatorisk tjänstepensionering. Den har väl ansett att detta delvis föll utanför kommitténs arbetsområde.

Kommittén menade i korthet att den helt enkelt inte trodde på statsmakternas förmåga att åstadkomma frivilligt budgetöverskott eller föra en sparfrämjande ekonomisk politik. Men den har inte närmare undersökt möjligheterna på dessa två områden. Hela frågan huruvida det finns någon motivering ur samhällsekonomisk synpunkt för en så stor fondbildning har därför över huvud taget inte behandlats i något av de sittande kommittéerna. Den ursprungliga budgetberedningen har ju heller inte berört denna fråga utan säger bara att detta troligen är en lämplig metod att kompensera sparandebortfallet. Ingen har alltså närmare behandlat frågan, huruvida fonden är lämpligare än andra eventuella metoder.

Docent Faxén sade att en överbalansering av budgeten och en fondering ger ungefär samma problem, dvs. hur skatterna skall ordnas. Det finns goda skäl att betrakta frågan på det sättet. Det finns ett direkt samband mellan dessa olika system därigenom att av det sparande, som åstadkommes genom en fondering, måste en större del, omkring 40 procent, finansieras via skatteuttag. Detta beror på uteblivna skatter till staten på grund av statens och kommunernas förpliktelser mot sina anställda, för vilka tidigare inte gjorts någon inbetalning i form av pensionsavgifter. Där kommer man till syvende og sist till frågan om hur staten skall föra den ekonomiska politiken och hur det skall gå med budgetöverskottet. Man har inte löst sparandeproblemet i och med fonden, utan det hela beror fortfarande på myndigheterna och den budgetpolitik statsmakterna kommer att föra.

Jag vill också säga någonting om återlånerätten. Många talare har förutsatt att sparandebortfallet kommer att träffa företagen. Jag tror inte alls att sparandet kommer att gå ut över företagen, utan det blir löntagarna som får bära bördan. Problemet kommer i en delvis annan dager om man behandlar det som en fråga om hur hushållssparandet påverkas snarare än företagssparandet. Detta har ett direkt samband med återlåningen. Flera talare har sagt, att detta är en ganska otrevlig men ofrånkomlig metod. Jag håller fullständigt med om, att det i och för sig är ett mycket otrevligt sätt att lösa decentraliseringen och automatiken i utlåningen från fonden. Men till skillnad från de tidigare talarna tror jag inte alls det är en ofrånkomlig metod. Jag tror att man gott kan undvara återlåningen, och jag tror det vore bäst att helt avföra återlåningen från fondproblematiken. De motiv som man hittills fört fram för återlåning har ju ingen större tyngd. Man har sagt, att man vill ha en viss garanti för att fonden inte kommer att diskriminera i sin kreditgivning till företagarsektorn. I och för sig innebär ju återlåningen en diskriminering. Det är ingenting som i och för sig säger att ett företag bara därför att det betalat in avgift skall ha återlånerätt. Är det ett stort företag med många anställda som betalar in och får återlåna, diskrimineras rent kapitalmarknadsmässigt företagare, som inte betalat in så mycket. Det är inte säkert att behovet av lånat kapital står i relation till hur mycket pengar företagen betalar in i pensionsavgifter.

Docent Faxén sade, att det finns en rak linje från pensionsstiftelser till återlånerätten. Det är möjligt att det finns en linje, men efter vad jag kan förstå är den ingalunda rak utan krokig på många punkter. Pensionsstiftelserna var ju ändå ett företagssparande. Det var medel, som företaget disponerade och som i stort sett var riskbärande. Man har då sagt, att om företagen går miste om förmånen att få disponera medel på detta sätt, så skall de få compensation genom en dylik återlånerätt. Bara för att det rör sig om pensioner tror man att man kan ersätta ett företagssparande med lån, som det krävs en bankmässig säkerhet för och som är en direkt skuldförbindelse på ett helt annat sätt än tidigare pensionsstiftelser. Om man där vore konsekvent skulle man säga, att någon återlåning med dessa motiveringar vill vi absolut inte veta av, men vi kan möjligen ändra fonderingsreglerna i mera liberal riktning.

Dessutom kommer man inte ifrån, att om man kräver en rationell och fri kapitalmarknad, så är en sådan inte på något sätt förenlig med en återlånerätt. Därför finner jag att hela detta förslag skulle ha vunnit enormt mycket på att man klippte av den linje, som docent Faxén tidigare skisserat och avstod från återlånerätten.

Direktör **S. Hydén**: Jag skulle inte alls ha deltagit i debatten, om inte återlånefrågan kommit upp i så många sammanhang. Först skulle jag vilja föra ned diskussionen till jorden igen. Återlånerätten enligt lagrådsremissen betyder nämligen litet i förhållande till den propaganda som har förts kring den.

Per Holmberg sade att företagen får återlåna 500 miljoner per år. Men för vart och ett år skall de amortera en tiondel av den skuld de förut haft. Det betyder, omsatt i praktiken, att man får återlåna 2,5 eller möjligen, med visst sätt att beräkna amorteringen, 2,75 års premie.

I motsats till licentiat Höök tycker jag att det fortfarande är en rak linje mellan pensionsstiftelserna och återlånerätten. Eftersom våra premier i ett fullt utbyggt system i vad avser det egentliga näringslivet är omkring 1 miljard,

så blir 2,5 gånger dessa premier 2,5 miljarder. Pensionsstiftelserna har minst 5 miljarder, och det är alldeles uppenbart att man även vid hundraprocentigt utnyttjande av återlånerätten har gått miste om hälften av vad man i dag har som motsvarighet till denna återlåning.

Eftersom nu denna stiftelse, om jag kallar fonden så, kommit till stånd för att ersätta annat sparande, är det ju inte mer än rimligt att en viss del av medlen användes på detta sätt för att ersätta ett alldeles påtagligt bortfall av sparande.

Docent **K.-O. Faxén**: Professor Lundberg har ställt en fråga till mig, som jag har att besvara. Som han uppfattade det, hade senare delen av mitt anförande kommit att svära mot förra delen, vilken påfordrade ett förtydligande, som man brukar uttrycka saken i tentamenssammanhang.

Det var riktigt uppfattat att jag anser att den av pensionsberedningen föreslagna, mycket stora fondbildningen inte är den lyckligaste vägen att ersätta sparandebortfallet. Det är enligt min uppfattning stor sannolikhet för att man vid den omprövning av hela fondfrågan, som skall företagas år 1964 eller 1965 kommer att stanna för en väsentligt lägre fondbildningstakt än som tidigare diskuterats. Kanske låter man rent av fondbildningen upphöra, när man fått några års erfarenhet av densamma och hunnit bygga upp en fond av tillräcklig storlek för att tjäna som buffert vid fluktuationer i inkomsterna eller i befolkningens ålderssammansättning.

Betydelsen för det långsiktiga framåtskridandet av det marginella tillskott till sparande och investeringar, som en fondbildning skulle kunna åstadkomma, har ofta överdrivits. Ett framåtskridande i viss takt kräver sparande av viss omfattning, det kan inte bestridas, men en marginell ökning i takten för det långsiktiga framåtskridandet kräver också andra saker än en ökning av sparandet. Om vi alltså skall öka takten i framåtskridandet från t. ex. 3,5 till 4 procent per år över t. ex. en 50-årsperiod, tror jag knappast att detta är möjligt enbart genom att anskaffa flera kapitalföremål av samma slag som redan tidigare arbetar i produktionen, utan kapitalföremål av ny art måste tillkomma. För den långsiktiga produktionsökningen blir det tekniska framåtskridandet m. a. o. av avgörande betydelse.

Kommittén diskuterade ingående hur stora sparandetillskott, som den enskilda företagssektorn och den offentliga sektorn på längre sikt kunde behöva från en pensionsfond. Avgörande för bedömningen av dessa frågor måste enligt min mening bli vilken uppfattning man har om orsakssammanhangen bakom företagssparandet resp. de offentliga budgetbalanseringsprinciperna, som bestämmer det offentliga sparandet.

Har man den uppfattningen, att sparandet inom företagen i viss mån är beroende av företagens interna behov av konsolidering, deras kapitalbehov med hänsyn till väntade anspråk på kapitalmedel på grund av den tekniska utvecklingen, som företagen måste hänga med i, och liknande faktorer, reduceras behovet av externa sparandetillskott till företagssektorn för att ett givet investeringsprogram skall kunna realiseras. De offentliga budgetbalanseringsprinciperna har inte varit oförändrade sedan antiken — tvärtom har de i stor utsträckning anpassats till växlingar i balansen mellan sparande och investeringsvilja inom den privata sektorn. Man kan med viss tillförsikt vänta sig att riktningarna för statens och kommunernas finanspolitik till någon del anpas-

sas till de förändringar, som en obligatorisk tilläggs pensionering skulle medföra.

Det finns med andra ord grund för den förhoppningen, att man efter någon tids erfarenhet kommer att finna andra vägar än fondbildning för att motverka det sparandebortfall, som en obligatorisk tilläggs pensionering kommer att medföra, och att tillgodose de kapitalbehov, inom den enskilda liksom inom den offentliga sektorn, som den tekniska utvecklingen, den internationella konkurrensen och andra faktorer kommer att aktualisera.

Professor Lundberg menade, att min uppfattning om sambandet mellan variationer i den långsiktiga takten för framåtskridandet och marginella tillskott till sparande och investeringar skulle strida mot att jag tilldelade räntabilitetskriteriet en central roll vid fördelningen av investeringsmöjligheterna. Jag kan inte förstå detta. Vad jag sagt beträffande den första frågan skulle kunna uttryckas så, att jag tror att kurvan för kapitalets gränseffektivitet vid given teknik faller relativt snabbt, sedan en viss investeringskvot uppnåtts. Marginella tillskott av investeringar utöver denna gräns lönar sig alltså förhållandevis litet. Men håller man sig inom ifrågavarande gräns, borde väl räntabilitetskriteriet spela en lika stor roll för effektiviteten i fördelningen av investeringsmöjligheterna som om kurvan för kapitalets gränseffektivitet hade ett mera flackt förlopp?

Ordföranden: Det finns ett ordspråk som säger att en dåre kan fråga mer än tio vise kan svara på. Vem skall svara när tio vise börjar fråga? Det är en reflexion som man osökt har gjort här i kväll. Många viktiga problem är fortfarande olösta på detta område.

Jag ber till sist att få tacka för inledningsanförandet och alla diskussionsinlägg i kväll och förklarar härmed sammanträdet avslutat.