

Särtryck av artikel publicerad i AP3s årsredovisning 2014
om ett samtal med Anna Hedborg, Bo Könberg och Kerstin Hessius om dagens
pensionssystem.



Pensionsarkitekter synar systemets utveckling

Dagens pensionssystem har i allt väsentligt fungerat väl. Det är Anna Hedborg och Bo Könberg, som spelade huvudroller vid pensionsuppörelsen för drygt 20 år sedan, överens om när de med Kerstin Hessius träffas för ett samtal hos AP3 i början av januari. Men enigheten om AP-fondernas framtid är mindre.

Pensionsuppörelsen, som ingicks på våren 1994, har en unik ställning i svenska samhället. Inte på något annat område har en överenskommelse över den politiska blockgränsen fått så lång varaktighet eller stor betydelse. Det pensionssystem som upprättades vid slutet av 1990-talet är en angelägenhet som på flera sätt berör hela svenska folket.

Stolta pensionsarkitekter

Bo Könberg (FP) och Anna Hedborg (S) – båda socialförsäkringsministrar på 1990-talet – är stolta över vad de aktivt medverkade till att åstadkomma. I ett samtal med Tredje AP-fondens vd Kerstin Hessius ser de tillbaka på pensionsreformen och resonerar om vad som kan behöva förbättras. De tre går sedan vidare till dagens utmaningar, främst när det gäller AP-fondernas ställning i pensionssystemet.

Det blir en livlig diskussion, men stämningen är vänskapligt uppsluppen. Det här är personer som har mötts många gånger förr och vet var de har varandra. Tonen blev rå men hjärtlig, sade en av dem efteråt. Men samtalet börjar i enighet, innan åsiktsskillnaderna bryter fram.

Ett samtal ägde rum hos AP3 i januari.

Huvudpersonerna Hedborg, Könberg och Hessius gav i samtalet tre infallsvinklar på dagens pensionssystem och AP-fondernas utveckling under de senaste 15 åren.

Rättvist mellan generationer

–Sverige har bland de bästa pensionssystemen i världen. Det är både logiskt och genomtänkt utformat, liksom ekonomiskt och socialt rimligt. Den sunda princip som systemet bygger på är att man själv ska arbeta ihop sin andel av pensionerna och att det alltid ska löna sig att jobba litet mer, börjar Anna Hedborg.

–Dessutom är pensionssystemet uppbyggt på ett sätt som gör det långsiktigt hållbart. Det är samtidigt rättvist mellan generationerna. Varje generation arbetar genom sitt sammanlagda arbete ihop inteckningen för sin egen pension i framtidens produktionskapital. Detta överlämnas till nästa generation som i gengäld – och efter AP-fondernas förmåga att förvalta samhällets kapital – får dela avkastningen med dem som ligger tidigare i ålder.

Hon har inte svårt att få instämmande från Bo Könberg, som också lovordar pensionsreformen.

Mer hållbart än vi trodde

–För mig som socialförsäkringsminister var huvuduppgiften att komma fram till en lösning när det

gällde pensionernas finansiering under den stora belastning på systemet som vi såg framför oss: den trettioåriga puckeln under åren 2010-2040. Jag hade också en ambition om rakare rör, alltså en närmare koppling mellan avgifter och pensioner. Dessutom ville jag ha ett PPM-system med valfrihet, vilket då var en nyhet i pensions-systemet.

–Hur har det då gått? Jag tycker också att vi lyckades ta fram ett mycket bra pensionssystem. Det har visat sig ekonomiskt ännu mer hållfast än vi trodde, även vid stora påfrestningar som under krisåren 2008-2009. Det tråkiga är förstås att den automatiska balanseringen, ”bromsen”, har behövt användas ett par gånger.

–Men nu ser framtiden ljusare ut för buffertfonderna som beräknas behålla ett stort kapital under flera decennier framåt. Fondstyrkan, som visar buffertfondernas storlek i förhållande till samma års pensionsutbetalningar, kommer att vara på hög nivå. Tidigare har prognoserna brukat visa att fondkapitalet till stor del skulle förbrukas under de kommande decennierna, när andelen pensionärer växer, poängterar han.

Arbeta längre, en klassfråga

Anna Hedborg och Bo Könberg är dock inte helt överens. De gör olika bedömningar när det gäller följderna av den stigande livslängden, där ökningen har gått snabbare än vad som var väntat vid pensionsuppbyggnaden.

–För att behålla pensionens värde måste man arbeta mer än i dag. Det rör sig om att förlänga arbetslivet med två tredjedelar av den ökade livslängden. Att flera ska arbeta längre är högst önskvärt och ofta också möjligt, fastslår Anna Hedborg.

–Men alla kommer inte att kunna göra det, eftersom en del jobb blir för tunga när man blir äldre. Det gäller främst de kvinnor som är lågavlönade och saknar kompletterande pensioner. De riskerar att bli fattiga som pensionärer, vilket jag ser som en klassfråga, understryker hon.

Indexera åldersgränsen eller höj pensionsavgiften

–Det är i så fall ett problem som man får titta på. Jag uppfattar dock inte förlängd livslängd som något problem för pensionssystemet, särskilt som forskningen visar att det rör sig om friska år där det finns möjlighet att arbeta, replikerar Bo Könberg.

–Men det hela skulle bli enklare om vi indexerar åldersgränserna för pensionen, så att de följer medellivslängden uppåt med de två tredjedelar som behövs för att få behålla samma andel av inkomsten i pension. Det skulle i så fall

betyda att många blivande pensionärer fortsätter att arbeta en tid till, tillägger han.

Anna Hedborgs förslag är att man ska höja pensionsavgiften. Syftet med detta är att kunna upprätthålla nivån på inkomstpensionerna när livslängden ökar. Annars kommer allt fler av dem som har haft relativt låga inkomster att halka ner och endast kunna få garantipension, varnar hon.

I nästa steg vill hon att även garantipensionerna ska förbättras, vilket kräver tillskott genom statsbudgeten. Anna Hedborg tror att förutsättningarna för en sådan reform blir större om inkomstpensionerna dessförinnan har höjts. Då blir det lättare att visa generositet mot dem som har det sämre ställt och är hänvisade till garantipensionen, hoppas hon.

Bo Könberg framför i stället att det skulle vara bra om de cirka tio procent av löntagarna som i dag saknar avtalsmässig tjänstepension också ska kunna få en sammanlagd pensionsnivå som motsvarar vad andra löntagare har. Det kräver i så fall att de arbetsgivare som inte har tjänstepensionslösningar för sina anställda får betala en högre pensionsavgift, efter en modell som nyligen infördes i Norge.

Ideologiska åsiktsskillnader om pensionssystemet

Åsiktsskillnader lever också kvar på sådana områden som vid pensionsuppbyggnaden löstes genom kompromiss. Anna Hedborg är den enda av dem som slår vakt om att personer med högre inkomster ska betala pensionsavgift ovanför det fastställda taket, utan att detta förenas med någon pensionsrätt. Hon är kritisk mot PPM-systemet med många fonder, vilket Bo Könberg däremot försvarar utifrån en syn på valfrihet som ideologiskt skiljer dem åt.

Kerstin Hessius ser på dessa frågor från delvis annat perspektiv än politikerna. Hon är starkt engagerad i pensionsfrågorna, men som vd för Tredje AP-fonden sedan 2004 är hennes utgångspunkt i första hand kapitalförvaltaren.

–På Tredje AP-fonden ser vi det som vår uppgift att man inte ska behöva höja pensionsavgiften, så att systemet förblir neutralt mellan generationerna, inleder hon.

Om pensionssystemet säger Kerstin Hessius:

–Internationella jämförelser brukar leda till slutsatsen att vårt pensionssystem tillhör dem som är i minst behov av reformering. Samtidigt tillhör inte svenskarna dem i världen som väntas få de högsta pensionerna. Men i Sverige finns ett mycket stort förtroende för att pensionsåtagandena verkligen ska infrias.

Samtidigt ser Kerstin Hessius med bekymmer



Samtalsledare var Johan Schück, Samhällsekonomisk krönikör vid Dagens Nyheter som mötte pensionsarkitekterna Anna Hedborg och Bo Könberg samt Kerstin Hessius (vd). Johan Schück har arbetat på DN sedan 1984 och särskilt bevakat pensioner och utvecklingen sedan 1990.

på att pensionssystemet, som ska vara autonomt, inte har någon särskilt djup förankring i det politiska systemet. Hon jämför med Riksbanken, vars oberoende ställning är mer grundmurad. När det gäller AP-fonderna är det, enligt henne, många som inte gillar deras självständighet, vilket kommer fram vid de årliga utvärderingarna.

Öppen hearing önskas

–Varför bestämde man inte om en öppen hearing varje år där riksdagens finansutskott och socialförsäkringsutskott bjuder in alla parter i pensionssystemet? Det skulle vara Pensionsmyndigheten, premiepensionsdelen och AP-fonderna - och man kunde resonera övergripande om hur det har gått. Det är mitt förslag till hur man kunde få i gång en diskussion om rätt frågor, säger Kerstin Hessius.

Hon möter gehör från Anna Hedborg och Bo Könberg, som säger att ett sådant möte borde vara lätt att ordna.

”Bromsen” slår till i onödan

Kerstin Hessius framför ännu en fundering som gäller när den automatiska balanseringen, alltså ”bromsen”, ska

slå till. I dag sker detta så fort balanstalet, som visar tillgångarnas storlek i förhållande till pensionsskulden vid slutet av varje år, går under ett. Detta tycker hon är tveksamt: balanstalet är enkelt att räkna ut, men den underliggande beräkningen av tillgångar och pensionsskuld är betydligt svårare och måste baseras på antaganden och prognoser.

Det behövs inte stora förskjutningar för att den automatiska balanseringen, ”bromsen”, ska aktiveras.

–Bakgrunden är att AP-fonderna fick för litet kapital från början, när det nuvarande pensionssystemet startades. Redan då låg balanstalet nära 1, där tillgångar och pensionsskulder är lika stora, poängterar Kerstin Hessius.

AP-fonderna fick för lite pengar

–Ligger systemet så nära 1 som vi gör i dag, får antaganden bakom beräkningarna alldeles för stor betydelse och kan utlösa ”bromsen”, alltså sänka pensionerna. Så uppfattar jag inte att det var tänkt: den automatiska balanseringen skulle väl slå till bara om Sverige hade hamnat i en djup lågkonjunktur. Här kan det ifrågasättas

om mindre avvikelser från ett balanstal på 1 verkligen ska behöva få så stora konsekvenser, betonar hon.

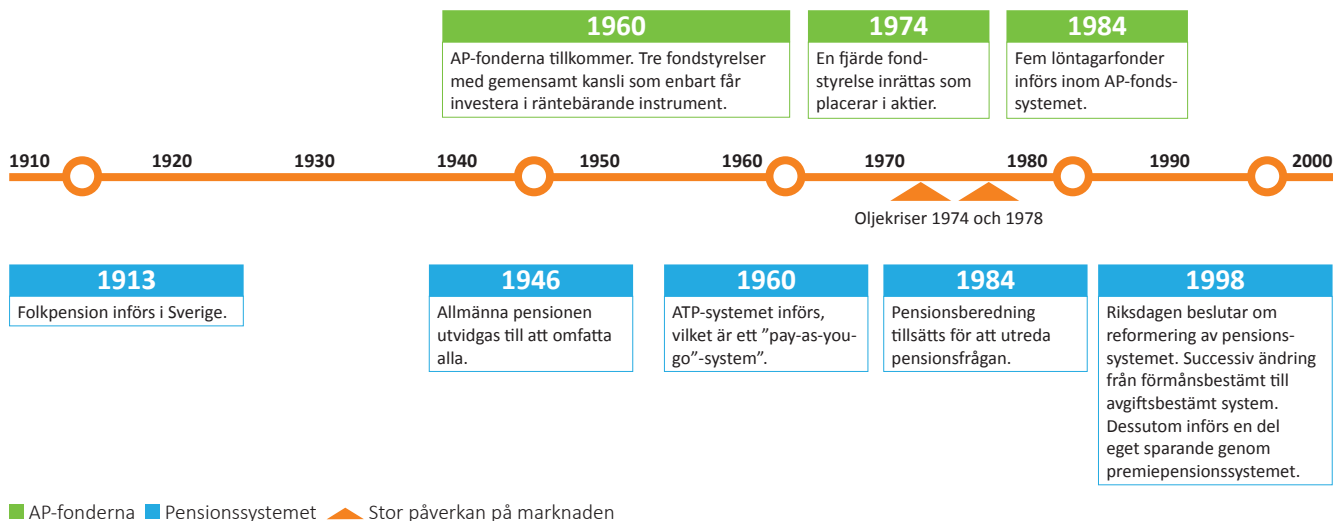
Bo Könberg håller med angående ”bromsen” och menar att den borde utformas på ett sätt som inte resulterar i så tvära kast. Han tycker att man kan gå steget längre än den parlamentariskt sammansatta pensionsgruppen, vars förslag nu är ute på remiss.

Treårsutjämning är bra

I pensionsgruppen har man kommit överens om att sprida effekterna av ett ändrat balanstal så att de läggs ut över en treårsperiod. Men enligt Bo Könberg borde utjämning kunna göras över en ännu längre period.

Anna Hedborg menar att treårsutjämningen är bra, men vill däremot slå vakt om den automatiska ”bromsen” som, enligt henne, utgör ett starkt skydd mot godtyckliga ingrepp. Hon pekar på de hårda fördelningskonflikter mellan pensionärer och yrkesaktiva som kunde ha uppstått, ifall Sveriges ekonomi hade råkat värre ut under krisåren 2008-2009. Enligt henne är det i så tillspetsade lägen som behovet är allra störst av automatiskt verkande

Händelser som påverkat pensionssystemet



regler, så att det står klart vad alla ska förhålla sig till.

Pensionsgruppens förslag

Pensionsgruppens överenskommelse om ändring av reglerna för den automatiska balanseringen ingår i en större uppgörelse som presenterades den 12 mars 2014. Ett annat viktigt inslag där gäller AP-fondernas struktur och placeringsregler, vilket dessförinnan hade utretts av Buffertkapitalutredningen.

Denna del av pensionsgruppens överenskommelse innebär, i korthet, att det inrättas ett särskilt organ som ska vara huvudman för AP-fonderna och dra upp riktlinjer för deras kapitalförvaltning, bland annat i form av en referensportfölj. Placeringarna ska i fortsättningen ske utifrån en aktsamhetsprincip, i stället för kvantitativa regler. AP-fondernas antal reduceras till tre buffertfonder som, när det gäller bland annat löner och arbetsrättsliga förhållanden, ska följa samma principer som andra statliga myndigheter.

Oenighet om AP-fondsnyttan

Om detta utbryter en livlig diskussion där Anna Hedborg, som länge var ord-

förande i Första AP-fonden, är kritisk mot pensionsgruppens lösning:

–Jag förstår inte vad pensionsgruppen är ute efter, när man i praktiken vill låta AP-fonderna styras från finansdepartementet. Det finns inga misshållanden eller excesser att peka på, tvärtom har fonderna skött sitt uppdrag. Detta är ingen nödvändig förändring, utan något som man bara har bestämt sig för att göra – trots att inget därmed blir bättre, framhåller hon.

–Men följden blir att självständigheten hos AP-fonderna upphör när det gäller avkastningskrav och riskprofil – och då försvinner också riskspridningen. Den kompetens som har byggts upp vid fonderna kommer inte längre att behövas, när dessa förlorar sin självständiga ställning och i stället sorterar under en annan myndighet som ska ta de strategiska besluten.

Långsiktighet bör belönas

Kerstin Hessius går på en liknande linje. Hon vill först nämna att AP-fonderna genom sin långsiktighet har en unik roll inom näringslivet. Ett exempel är hur de har tagit ägaransvaret för landets största fastighetsbolag, Vasa-

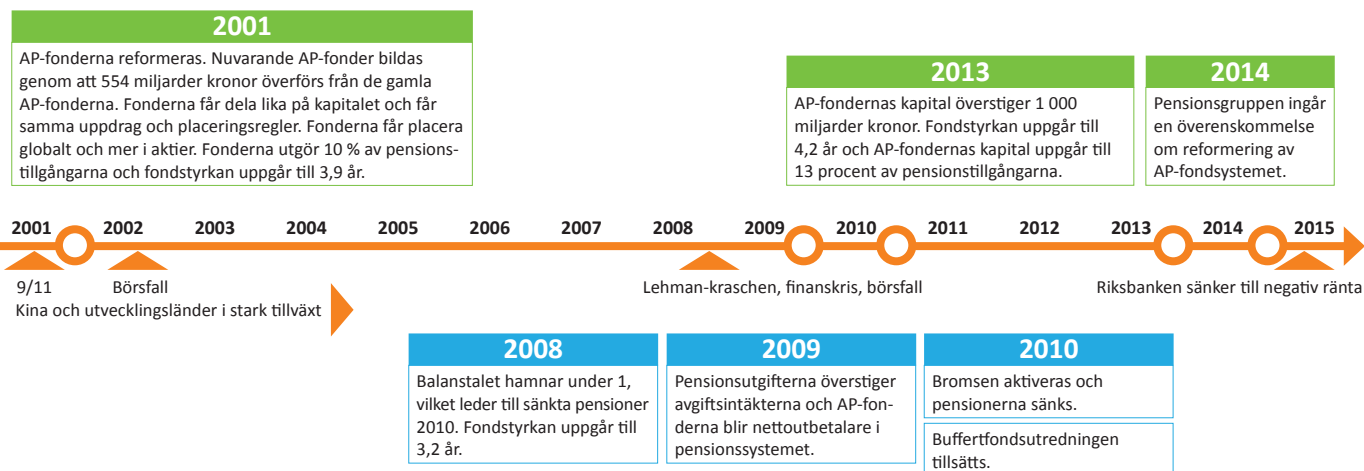
kronan. Om fonderna inte längre ska ta detta aktiva ansvar, finns det ingen annan i Sverige som står redo att ta över.

Men enligt henne finns flera skäl att slå vakt om nuvarande ordning.

–Tredje AP-fonden sade nej redan när Buffertkapitalutredningens förslag till ändrad styrning gick ut på remiss för två år sedan. Vi anser att nuvarande ordning ger goda möjligheter till en professionell pensionsförvaltning och att AP-fonderna på detta område tillhör de bästa i världen. Vårt perspektiv är bredare än enbart kortsiktig kapitalavkastning och utgår från hela pensionssystemets behov, bland annat när det gäller att undvika att "bromsen" löses ut, argumenterar hon.

Hela grunden ändras.

–Genom vad pensionsgruppen har kommit fram till ändras hela grunden för detta arbete. Det viktiga är inte antalet buffertfonder, utan att dessa ges möjlighet att arbeta självständigt och professionellt. Men här är tanken att fonderna ska styras av den nya huvudmannen utifrån en referensportfölj, vilket leder till likriktning och en index-



förvaltning av enbart noterade tillgångar. Därmed ges AP-fonderna en underordnad ställning där deras nuvarande ansvar mot pensionssystemet och självständighet mot regeringen upphör, fortsätter Kerstin Hessius.

Här avviker Bo Könberg, som i egenskap av styrelseordförande i Pensionsmyndigheten har varit med om att i ett remissvar tillstyrka huvudprinciperna i Buffertkapitalutredningens betänkande.

”Förändring på principiella grunder”

–Men samtidigt reserverade jag mig mot övriga styrelsens beslut att tillstyrka utredningens förslag om en enda AP-fond och föreslog i stället tre AP-fonder, vilket sedan också blev pensionsgruppens lösning, påpekar han.

–Min uppfattning är att det har gått bra med AP-fonderna och att de har skött sitt uppdrag. Så det är inte för pensionernas skull som en förändring behövs, utan den sker på mer principiella grunder.

–Jag ser det som väldigt naturligt att dela upp funktionerna som kapitalägare och kapitalförvaltare, alltså att staten låter ett särskilt organ ställa upp vilka krav som ska gälla för AP-

fonderna. Tvärtom innebär detta att rollfördelningen blir tydligare. Det borde inte betyda att de tre AP-fonder som jag i fortsättningen vill ha gör likadant, eftersom var och en av dem – utifrån givna riktlinjer – fattar sina egna beslut om kapitalförvaltningen, understryker Bo Könberg.

Mot detta invänder Kerstin Hessius.

–Det farliga, som många inte tycks inse, är att kopplingen försvagas mellan AP-fonderna och pensionerna. Det uppstår en intressekonflikt om fonderna enbart ska titta på avkastnings-siffror, utan att ta hänsyn till andra faktorer som också påverkar vilka pensioner som i slutändan kan betalas ut.

–Värdet av att fördela förvaltningen på flera fonder förloras också i stor utsträckning om AP-fondernas uppdrag begränsas. I dag sprids ju risken genom att AP-fonderna sinsemellan gör olika bedömningar om åtaganden och risker, såväl i pensionssystemet som på de finansiella marknaderna.

Maktspredning och riskspredning viktigt

Anna Hedborg går vidare på samma linje:

–Det här är inte bra, eftersom ingen vet framtiden utan man bara kan gissa.

Därför behövs både maktspredning och riskspredning, i stället för att de strategiska besluten ska koncentreras till en enda myndighet.

Bo Könberg låter sig inte övertygas.

–Det låter på er som om att det handlar om allt eller intet. Men det finns redan en fempartiuppgörelse i pensionsgruppen, vilket innebär att den är förankrad hos en riksdagsmajoritet. Det hindrar inte att något kan ändras, men det går knappast att förkasta alltihop. För er del skulle det vara bättre om ni först gör klart vad i uppgörelsen som är viktigast att ändra och sedan koncentrerar er på det.

Kerstin Hessius svarar:

–Problemet är att det rör sig om en helhet, där många inte har förstått konsekvenserna.

Bo Könberg genmäler:

–I en debatt säger man ofta om sina motståndare att de inte begriper något.

Här bryts den allt mer animerade diskussionen av att tiden är ute. Det finns mycket att tala om när det gäller pensionssystemet, men ingen kan missta sig på att AP-fondernas ställning blir en av 2015 års verkligt stora frågor.

Joban Schück



Bo Könberg

Socialförsäkrings- och sjukvårdsminister (FP)
1991-1994
Landshövding i Södermanlands län
2006-2012
Styrelseordförande i Pensionsmyndigheten
2010 –



Anna Hedborg

Socialförsäkringsminister (S) 1994-1996
Generaldirektör för Riksförsäkringsverket
1996-2004
Ordförande i Första AP-fonden 2000-2011



Kerstin Hessius

Vice riksbankschef 1999-2000
Vd för Stockholmsbörsen 2001-2004
Vd för Tredje AP-fonden 2004 –