

Det stabila pensionssystemet: Ett minne blott? Eller kanske en hägring redan från början

Pensionssystemet står inför betydande problem. Sakligt och politiskt. Systemet har tappat kontakten med verkligheten, och någon systematisk uppföljning och utvärdering har inte skett. Meningsfullt underlag för den allmänna debatten saknas.

Det just förflutna året har sett förändringar och förslag som inte går att förena med hittills gällande principer för hur pensionssystemet skall vara utformat och hur förändringar skall beredas och beslutas. Det som hänt visar både att samarbetet kring pensionerna inte fungerar och att det samarbete som etablerades när dagens system byggdes upp är alltför snävt.

Det är mer än 60 år sedan, under den stora ATP-striden, som väljarna mötte alternativ att välja mellan. Det är därför välkommet att nu, inför valet 2022, debatten vidgas och tvingar de fem partier, som hittills utan insyn har hanterat pensionsfrågorna i den s.k. pensionsgruppen, att träda fram och redovisa sina ståndpunkter. Samtidigt måst man förstå att med detta skapas en radikalt ny politisk verklighet.

Legitimitet kan skapas enbart genom en allsidig diskussion. Den behöver t.o.m. gripa tillbaka på frågor om ansvarsfördelningen mellan stat, arbetsmarknad och individ.

Det säger sig självt att sådana diskussioner inte kan föras inför varje val. Men det är mer än 60 år sen sist.

Dagens beslutsfattare behöver sätta sig in i vad som har skett, nu och under de gångna åren, och vad som, enligt nu gällande regler, faktiskt gäller för det offentliga ansvaret för människors ekonomiska förhållanden på äldre dar. Pensionerna är en viktig del i detta, men mycket annat finns. Och vad som händer inom andra socialförsäkringar påverkar vad utfallet för individen blir av själva pensionssystemet. En väsentlig orsak till de problem vi nu står inför beror på att det sambandet har försummats.

Hur har man hanterat önskan att hålla en begränsad del av detta ansvar, alltså reglerna för hur pensionerna räknas ut, utanför politiken? Och är det hittills tillämpade sättet att arbeta rimligt? När samverkan nu står inför en kris behövs insikt och ställningstagande. Bara så kan man finna en väg framåt som inte landar i politiskt kaos.

Stockholm i februari 2022

KG Scherman

För bistånd med underlag i form av rapporter och referenser och givande, stundtals intensiva diskussioner under arbetes gång går ett stort tack till Anna Eriksson, Christer Edam, Håkan Svärdman, Jan Hagberg, Jan Åke Brorsson, Joakim Palme, Mats Svegfors, Nils Lundgren, Ole Settergren, Stefan Oscarsson, Svante Uhlin, Urban Lundberg och andra kollegor från arbetet med pensionerna under åren som gått.

Dispositionen av den följande skriften framgår på nästa sida

Innehåll

En granskning av det gångna årets händelser	3
Åratal av passivitet och bristfälliga samarbetsformer har lett fram till illa genomtänka åtgärder.....	3
Några partier har tagit sig uppgiften att förvalta pensionssystemet. De följer inte längre vad de har lovat	4
Inkomstpensionstillägget.....	5
Höjda avgifter	8
Avgifts- eller förmånsdefinierat – den automatiska balanseringens roll.....	8
Trygghetspensionen, en kombination av sjukförsäkring och pension	9
Grundskyddet, en politisk spelpjäsa.....	10
En utflykt till verkligheten	11
Alternativ behöver formuleras. Utgångspunkten måste då vara insikten att dagens pensionssystem har tappat kontakten med verkligheten.	11
AP-fonderna fick en annan roll än vad som från början var avsett.....	12
Människors arbetsmönster och arbetsmiljö följer inte pensionssystemets regler	13
Övriga socialförsäkringar kompenserar inte den som inte klarar att jobba till hög ålder.	15
”Livsinkomstprincipen” kopplar ihop pensionssystemet med övriga socialförsäkringar	16
Brister i sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och rehabilitering har fått stor betydelse för att pensionssystemet fungerar dåligt.....	16
År 2021 har verkligheten och det partipolitiska spelet strålat samman	17
Det politiska spelet har redan tidigt haft fritt spelrum, men, som nu garantitillägget, förts vid sidan om samarbetet kring pensionssystemet.	18
Pensionssystemet måste ändras, beredningen utvecklas - eller idén om ett allmänt ansvar för pensionerna skrinläggas	20
En nystart blir nödvändigt. Ansvaret måste vidgas, seriös uppföljning etableras, och samarbets- och beredningsformer förändras.	20
Den internationella diskussionen visar ett brott i inställningen till hur samhället fungerar, om hur ekonomi och välfärdsambitioner samverkar	21
Den internationella debatten fick genomslag också i Sverige.....	22
Dagens politik beror troligen inte i första hand på åsiktsskillnader partierna emellan	23
Förutsättningarna brast, systemet övergavs. Vad göra? En sammanfattning följer här	24
Vidare om vägen framåt	25

En granskning av det gångna årets händelser

Åratal av passivitet och bristfälliga samarbetsformer har lett fram till illa genomtänka åtgärder

Det problem som i dag står i centrum är att det finns många människor, som efter ett långt och slitsamt arbetsliv inte har förutsättningar att orka fram till den tid som det nuvarande pensionssystemets räkneregler kräver för en vettig pension.

Ett räkneexempel visar vad dessa grupper förlorar på att inte kunna senarelägga sitt uttag av pension. Den allmänna inkomstrelaterade pensionen blir c:a 40 %¹ för den som tvingas gå vid 63, och inte lyckas uppfylla de numera mycket hårda reglerna för att kunna få sjukersättning, tidigare benämnd förtidspension, i stället för c:a 60 % för den som jobbar till 68, det är den ”behövliga pensionsålder” som räknereglererna i dag leder till. För en byggnadsarbetare, som i dag kanske har 34 000 kronor i månadslön, betyder skillnaden c:a 6000 kronor i allmän pension per månad.

Motsvarande problem gäller för många som redan har gått i pension.

Orsaken till detta problem är att pensionssystemets räkneregler inte lämnar utrymme för hänsyn till förändrade förhållanden i omvärlden, såsom i övriga socialförsäkringar, i arbetsliv, demografi mm. Eller, något ironiskt uttryckt; Omvärlden anpassar sig inte till pensionssystemets räkneregler!

Det är dessa problem som det s.k. inkomstpensionstillägget skall lindra för dem som redan är eller i framtiden blir pensionärer. En utlovad ”trygghetspension” är avsedd att avhjälpa den situation som uppstår för dem som står i begrepp att gå i pension inom några år.

Pensionssystemets grundare, Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna, Moderaterna och Kristdemokraterna, som har kommit överens om att ”förvalta” pensionssystemet i den s.k. pensionsgruppen, under ett antal år med Mp som ”adjungerad” medlem, har under åren som gått inte tagit itu med orsakerna till problemen. En förklaring är att de från början inskränkte sitt samarbete till att gälla enbart pensionssystemet med bortseende från alla de samband som finns och som blir avgörande för utfallet av räknereglererna i pensionssystemet.

Den-allvarligaste följden för många individers pension är att åldersgränsen i övriga socialförsäkringar inte har höjts i takt med att ”den behövliga pensionsåldern” automatiskt har höjts år från år, i takt med att livslängden i befolkningen ökar.

I stället har tiden gått, med förhoppningar om bättre rehabilitering, bättre arbetsmiljö, ändrad inställning och större flexibilitet hos människor. Detta utan att ens diskutera att det kan vara brister i övriga socialförsäkringar som är orsaken till för låga pensioner.

Det är brister som det snäva samarbetet kring pensionerna har medfört som till slut har lett till den situation vi nu har och som utlöst 2021 års åtgärder. Åtgärder som i några

¹ Första årets pension i förhållande till ett inkomstmått för de senaste fem åren före pensionering beräknat för en person född 1954 med pensionsmyndighetens typfallsmodell, version 2021. Exemplet framgår av sid 66 i en publikation *TRYGG PENSION, -ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner*, utgiven 2021 av SPF seniorerna.

fall framstår som motiverade men som strider mot pensionssystemets principer, mot krav på transparens i det demokratiska samtalet och mot överenskomna samarbetsregler.

Det som har hänt har fått stor uppmärksamhet i media och i expertkretsar. Några exempel bland många är *Joakim Palme statsvetare och professor* i Aftonbladet, 13 juli 2021, *Andreas Berg-välfärdsforskare vid Ekonomihögskolan i Lund* DN ledare 30 januari 2022, *Håkan Svärdman, samhällspolitisk chef på försäkringsfacket Forena* i Dagens Arena 31 januari 2022, *Mikael Nyman, chefredaktör i Pensionsnyheterna* 31 januari 2022, *Stefan Oscarsson, mångårig sekreterare i pensionsgruppen* intervjuad i publikationen *Pensioner & Förmåner* 2 februari 2022. Särskilt de här sist nämnda expertpublikationerna ger en omfattande och insiktsfull inblick i den diskussion som nu pågår och som tydliggör att den situation som har uppstått framstår som ohanterlig.

Några partier har tagit sig uppgiften att förvalta pensionssystemet. De följer inte längre vad de har lovat

Före en analys av vad som hände 2021 kan det vara värt att helt kort se hur fem partier har tagit sig uppgiften att ”förvalta pensionsreformen”. Och vad rimliga krav på denna överenskommelse är.

Innebörden av begreppet ”vårt stabila pensionssystem” utgår från en uppslutning kring pensionssystemets grundläggande principer. Mot den bakgrunden har fem partier Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna, Moderaterna och Kristdemokraterna, i fortsättningen benämnda ”de förbundna partierna”, träffat en överenskommelse om hur pensionssystemet skall förvaltas för att ge stabilitet och för att undvika politisk strid om eventuella förändringar. Bakgrunden till denna överenskommelse är att dessa fem partier enades om det ursprungliga förslaget till reform, framlagt av *pensionsarbetsgruppen*² och sedan gemensamt i *genomförandegruppen* hanterade frågor som aktualiserades under genomförandet av reformen. Genomförandearbeten avslutades 2006. Den därefter följande *pensionsgruppen* trädde till 2008.

Pensionssystemets regler är juridiskt fastslagna i författningar. Samarbetsformen de fem partierna emellan har ingen motsvarande juridisk status utan framgår på ett mer övergripande sätt i ett antal dokument. Central är skriften ”Detta är pensionsöverenskommelsen”³. Skriften redovisar en sammanställning av principerna för pensionssystemet. Man kan i efterhand konstatera att titeln på dokumentet är olyckligt vald. Den leder tankarna till att det skulle finnas en ”överenskommelse” några partier emellan som har en självständig ställning vid sidan om lagens bestämmelser. Så är det inte.

Föremålet för samarbetet anges i regeringsbeslut⁴ senast i direktiv 2015. Där skrivs följande:

² Det ursprungliga förslaget finns i SOU:1994:20 och 21. Det har därefter kompletterats och justerats i ett antal efterföljande betänkanden och propositioner.

³ Pensionsarbetsgruppen la det ursprungliga förslaget och följde sen genomförandet

³ Ds 2009: 53

⁴ (S2007:F) redaktionellt något justerat 2015, i anslutning till att Miljöpartiet trädde in i regeringen

Pensionsgruppens uppgift är att värna pensionsöverenskommelsen och att vårda pensionsreformen och dess grundläggande principer. I det ligger att samråda om frågor som rör pensionsreformen och vid behov bereda och ta initiativ till justeringar i regelsystemet. Det finns därmed ingen sluttidpunkt för gruppens arbete utan uppdraget gäller så länge som pensionsöverenskommelsen står fast eller till dess partierna dessförinnan beslutar att avsluta gruppens arbete.

Överenskommelsen är tydligt begränsat till själva pensionssystemet. Inga andra frågor ingår, trots att många andra faktorer har väsentlig betydelse för hur det praktiska utfallet av pensionssystemet blir för den enskildes pension. Men inget hindrar dessa partier från att, när det behövs, vidta ramen för sitt samarbete. Vilket emellertid inte har skett.

Med angivet syftet anges en förhandlingsordning för samarbetet på följande sätt.

”Om det skulle krävas förändringar i ålderspensionssystemet som kräver beslut av riksdagen måste sådant förslag först vara föremål för samråd mellan de fem partier som gemensamt står bakom ålderspensionsreformen. Endast om enighet om förändringen har uppnåtts vid samrådet kan förslaget föreläggas riksdagen.”

Förhandlingsordningen innebär att om ändringar av betydelse blir aktuella, så åtar sig de förbundna partierna att konsultera varandra och att endast om de är överens gå vidare till riksdagen med sådana förslag.

Några från allmän och demokratisk synpunkt oeftergivliga krav på hur pensionerna hanteras är följande.

Förändringar av systemets grundläggande principer måste anges och beskrivas. Pensionerna är ett långsiktigt kontrakt mellan medborgare och det offentliga. Kraven på tydlighet går därför längre än när det gäller flertalet andra politiska beslut. Att fem partier i en sluten grupp, även när de är överens, i praktiken skall styra beredningen av viktiga frågor för pensionerna, det är inte rimligt. Detta framgår också tydligt formuleringen av dess uppdrag.

Under det gångna året har lågtgående förändringar av stor betydelse för pensionerna aktualiserats. Det gäller inkomstpensionstillägget, införande av en ”trygghetspension”, som visserligen formellt är en sjukförsäkringsfråga men som i väsentlig grad kommit till för att förbättra pensionerna för vissa grupper, samt vidare grundskyddets funktion och, om den genomförs, en aviserad höjning av avgifterna. Några av dessa åtgärder kan uppfattas som sakligt motiverade, alla är centrala politiska diskussionsämnen. Men inget av dem har hanterats så att de tillgodoser pensionsöverenskommelsen och rimliga krav på kommunikation med allmänheten.

Inkomstpensionstillägget

I september 2021 har ca 2 miljoner pensionärer fått besked om man får del av det s.k. inkomstpensionstillägget. Tillägget lanseras med parollen ”det skall löna sig att ha arbetat ett helt liv”.

Ett centralt politiskt problem har blivit att många pensionärer anses ha en allt för låg pension även med ett långt arbetsliv. En bidragande orsak till denna uppfattning är dels att ett under åren förstärkt grundskydd (garantipension och behovsprövade tillägg) inte

har tillåtits leda till höjning av de inkomstgrundade pensionerna i motsvarande omfattning dels att kraven på ”behövlig pensionsålder” hela tiden höjs, utan att detta faktum i nämnvärd grad har slagit igenom i människors attityder till vad som är lämplig pensionsålder.

Nu skapades inkomstpensionstillägget. Det grundas på en önskan att förbättra situationen för dem som redan har gått i pension. En sådan insats går emellertid inte att förena med tidigare gällande principer. Principerna var, att för varje individ skall, upp till en viss inkomstnivå, pensionen grundas på vederbörandes livsinkomst. Detta resultat uppnås genom att

- Var och en årligen tillgodoräknas pensionstillgodohavanden, som svarar mot vad som är från år inbetalats som avgifter för vederbörande,
- Den årliga avgiften skall vara oförändrad över åren
- Individens pensionstillgodohavanden, omräknade och ackumulerade enligt särskilda regler, skall utgöra den enda grunden för den inkomstrelaterade pensionen.
- Inget tillskott skall komma från statsbudgeten.

Det årliga pensionstillgodohavandet består av en s.k. pensionsrätt på 16% av den pensionsgrundande inkomsten, som registreras, förvaltas och ackumuleras av Pensionsmyndigheten, medan 2,5% placeras, utvecklas och ackumuleras i fonder enligt den enskildes eget beslut. Den hos pensionsmyndigheten ackumulerade pensionsrätten blir grund för den s.k. inkomstpensionen, behållningen i den enskildes fonder blir grund för premiepensionen.

Inkomstpensionstillägget innebär att om man inte har fått ihop en ”bra” pension på ett visst antal arbetade år, då blir det ett tillskott för vilket ingen avgift betalats. Tillskottet kommer utöver den hittills och även i fortsättningen gällande grundtryggheten. Kostnaden belastar statsbudgeten. Med detta finns ingen av de just nämnda grundprinciperna för hur inkomstpensionerna skall beräknas kvar. Nu gäller i stället följande ”principer”:

- Skattebetalarna bidrar till inkomstpensionen för vissa individer
- Hur stor pensionen för dessa personer blir beror, utöver vederbörandes avgifter, också på antalet arbetade år.
- Och dessutom på om vederbörande i övrigt anses tillhöra en grupp som är förtjänt av ett särskilt tillskott.

Inkomstpensionstillägget har introducerats trots att det bryter mot de principer som hittills gällt. Regeringen anger i anslutning till förslaget 5 att en pensionsförmån i form av det föreslagna inkomstpensionstillägget kan tillgodose behovet av att skyndsamt och på kort sikt höja pensionerna för dem som har arbetat ett helt arbetsliv med låg lön. Regeringen redovisar att ett antal remissinstanser har invänt mot att det föreslagna tillägget bryter mot pensionssystemets principer om att livsinkomsten skall vara grunden för individens pension och att avgiftsfinansiering är en viktig princip. Regeringen skriver:

⁵ Prop2020/21:1 Utgiftsområde 11

”Inkomstpensionstillägget ska därför ses som en lösning på kort sikt medan arbete pågår för en mer långsiktig lösning för höjda pensioner, något ESV, ISF, LO, Lärarnas Riksförbund, pensionärsförbunden, Svenskt Näringsliv och SPV efterlyser.”

Ett tydligare exempel på att dagspolitiken nu tagit över hanteringen av pensionerna är svårt att föreställa sig. Denna slutsats skymms inte, närmare förstärks av uttalandet tidigare i den aktuella propositionen där det följande anförs:

Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 framfört behovet av att förstärka den allmänna inkomstgrundade ålderspensionen i syfte att upprätthålla det så kallade respektavståndet, det vill säga att det ska finnas en skillnad i pension mellan dem som arbetat och dem som inte har gjort det. På kort sikt är Pensionsgruppen överens om att år 2021 höja pensionerna genom en ny förmån, ett inkomstpensionstillägg.

Därtill pågår arbete inom Pensionsgruppen med olika förslag som syftar till att långsiktigt öka respektavståndet, det vill säga att det alltid ska löna sig att ha arbetat och att pensionen för den som har arbetat ett helt arbetsliv är högre än nivån för grundskyddet.

Nu förutskickas att vidare arbete skall ske för att höja det s.k. respektavståndet för framtiden. Detta önskemål innebär att den inkomstrelaterade pension när den lyfts skall bli större än vad blir idag. Ändrade pensionsberäkningar och/eller i verkligheten höjd ålder när pensionen tas ut fordras för detta resultat. Det är den senare utvecklingen, alltså en tydlig senareläggning av den effektiva pensionsåldern, som hittills har eftersträvats.

Motsvarande förhoppningar uttalades inför valen både 2014 och 2018.

Som vi här ser gäller den paroll varmed inkomststillägget har lanserats också för framtiden. Utvecklingen hittills ger inte stöd för att det kravet skulle kunna mötas enbart av åtgärder utanför pensionssystemet. Pensionsmyndigheten visar⁶ att medelpensionsåldern, som är avgörande för pensionsnivåerna, sedan början på 2000-talet legat oförändrad strax under 65 år. Slutsatsen blir att långt tydligare och mer kraftfulla åtgärder än hittills fordras för att ändra människors uppfattning om vad en rimlig pensionsålder är.

Det måste också observeras att åtgärder som vidtas i dag, för att påverka arbetsmiljö, förbättra insatser för arbetsanpassning, förändra attityder och utveckla förmåga hos människor, allt är sådant som tar lång, ofta mycket lång tid för att få effekt och därefter ännu längre tid för att påverka ett helt arbetsliv. Sådant åtgärder kan alltså på sin höjd marginellt påverka situationen för den som nu och för många kommande år står i begrepp att gå i pension.

Dessutom, parollen så som den har formulerats ger kraft åt krav på större insatser än de 600 kronor som nu erbjuds. Uppenbart är också att den bör gälla även andra redan pensionerade än den snäva grupp som tillägget nu gäller för.

Dörren har öppnats, den kommer inte att kunna stängas. Det är en slutsats som följer av resonemangen kring inkomstpensionstillägget.

⁶ Medelpensionsålder, utträdesålder mm. Svar 2019-05-02 på uppdrag i regleringsbrev 2019

Höjda avgifter

Socialförsäkringsminister Shekarabi har uttalat att pensionerna behöver höjas både för framtiden och för dagens pensionärer. Pensionsgruppen diskuterar enligt hans uttalande att höja pensionsavgiften och möjligheten att för samma ändamål ta pengar från AP-fonderna. Någon samsyn att avgiften ska höjas finns dock enligt övriga partier inte.

Inkomstpensionstillägget innebär att hittills gällande pensionssystem även rent tekniskt har övergetts. Avsteg från principer gäller också om avgifterna höjs. Bland de grundläggande principerna i pensionssystemet finns att avgiften skall vara oförändrad. Dessutom gäller, att om avgiften höjs för att möjliggöra förbättring av redan utgående pensioner eller i övrigt för att förstärka pensionerna på något annat sätt än enligt de räkneregler som beskrivs i föregående avsnitt, så innebär det ytterligare avsteg från gällande principer. Samma slutsats gäller om medel tas från AP-fonderna för annat ändamål än just det som allmänt gäller för användning av inbetalda medel. De är nämligen numera en central del i den formel som genom den automatiska balanseringen, bromsen, bestämmer om pensionerna skall kunna betalas enligt ordinarie räkneregler.

Avgifts- eller förmånsdefinierat – den automatiska balanseringens roll.

Resonemangen om vad som är viktiga sakliga och politiska principer och vad som kan reduceras till att vara enbart en matematisk innebörd av formler som styr beräkningen av inkomstpensionen kan synas vara av mindre vikt. Den matematiska utformningen kan ges nya tolkningar. När det gäller den automatiska balanseringen, bromsen är det väsentligt att värja sig mot sådana förenklade resonemang

Den automatiska balanseringen är den mekanism som knyter ihop utgifter och inkomster vid oförändrad avgift. Om risk enligt vissa avancerade beräkningsmetoder finns för att den långsiktiga finansiella balansen rubbas, träder den automatiska balanseringen in och sänker pensionerna. Pensionssystemet har med detta blivit avgiftsdefinierat.

I propositionen där förslaget om den automatiska balanseringen lades fram⁷ kan man läsa följande:

En av de viktigaste principerna som beslutades för det nya pensionssystemet är att pensionsrätt skall intjänas med samma belopp som den avgift som inbetalas av eller för individen. Det nya systemet är ett s.k. avgiftsdefinierat system. Vidare beslutades att den inkomstgrundade ålderspensionen skall vara en fristående försäkringsgren som finansieras i sin helhet med en specialdestinerad och fast pensionsavgift. Om ett pensionssystem skall uppfylla dessa principer måste avgiftsinkomsterna tillsammans med tillgångarna i den s.k. buffertfonden garanterat kunna finansiera pensionsutgifterna. Risken för varaktiga underskott måste alltså elimineras.

Utskottet⁸ upprepade i stort sett ordagrant detta motiv för den automatiska balanseringen. De föreslagna formlerna är komplicerade men syftet är alldeles klart,

⁷ prop.2000/01:70

⁸ Socialförsäkringsutskottet 2000/01 Sfu13

nämligen att möjliggöra ett upprätthållande för all framtid av de ovan preciserade principerna. Att skapa ett ”autonomt” pensionssystem.

Konstruktionen av den automatiska balanseringen växte fram under årtal av utredande. Påståendet om att det föreslagna inkomstpensionssystemet kunde benämnas ”avgiftsdefinierat” fanns redan i de tidiga förarbetena, men då grundat på prognoser om att den långsiktiga finansieringen var säkerställd utan särskilda åtgärder. Försäkringsexpertis visade att dessa förhoppningar var ogrundade, den automatiska balanseringen beslutades för att förhoppningarna skulle få en saklig grund.

Formlerna för den automatiska balanseringen är tillkomna för ett enda syfte: Att möjliggöra att avgiften kan hållas oförändrad vid oförändrade regler för hur individens pension räknas fram. Dvs. en finansiell stabilitet utan avgiftshöjning. När den förutsättningen överges, genom höjda avgifter eller tillskott av skattemedel, är fältet öppet för vidare åtgärder av den typen.

Att vidare behålla den automatiska balanseringen antyder att det skulle fortsatt finnas ett autonomt system med finansiell stabilitet för all framtid. Så är det inte längre. Det för alltid autonoma pensionssystemet har visat sig vara politiskt omöjligt att vidmakthålla.

Det finns skäl för att höja avgifterna för att förbättra pensionerna. Då fordras att det görs klart att detta innebär att en grundprincip har övergetts. Endast därmed skapas förutsättningar för att den fortsatta förändringen av avgifter och pensioner skall kunna utformas på ett väl genomtänkt sätt och för att ett nytt allsidigt uppföljningssystem skall kunna utformas. I ett sådant system kan analyser av den typ som tagits fram som underlag för den automatiska balanseringen få en viktig roll. Då inte för att direkt påverka pensionsberäkningen utan för att fortlöpande följa och redovisa inkomstpensionssystemets finansiella ställning.

Trygghetspensionen, en kombination av sjukförsäkring och pension

Socialförsäkringsminister Shekarabi ställer i utsikt lättnader för äldres möjligheter att få förtidspension, numera benämnd sjukersättning, genom införandet av en så kallad trygghetspension. Förslaget återfinnes i budgetpropositionen hösten 2021⁹.

Åtgärden är välbehövlig.

Den utredning som ligger bakom löftet föreslår väl motiverade lättnader i dagens för alla hårda krav för att kunna få sjukersättning. Därutöver föreslås något, men obetydligt, lättade krav på omställning för den som är äldre. Dock kvarstår att det är sjukdom som orsakat en arbetsoförmåga och fortsatt strikta krav på ”uttömda rehabiliteringsansträngningar”. Kravet att i vissa fall byta bosättning även för den som nått hög ålder kvarstår också.

Förslaget innebär formellt en förändring i reglerna för sjukförsäkring och är därför inte berört av begreppet ”det stabila pensionssystemet”, så som det har formulerats av de förbundna partierna och därmed inte heller av den överenskommelsen om att ändringar

⁹ Prop. .../sid ff

i pensionssystemet skall, innan de aktualiseras, diskuteras av de fem partierna i pensionsgruppen.

Situationen är en av många belägg för att pensionsöverenskommelsen är alltför snäv. Särreglerna för möjligheten att få sjukersättning vid högre ålder är en fråga med tydlig koppling till pensionerna, som begreppet trygghetspension också tydliggör.

Grundskyddet, en politisk speljäsa

Om grundskyddet och dess relation till den inkomstrelaterade pensionen kan man i departementsstencilen 2009:53 läsa följande:

”Ålderspensionerna relateras till den enskildes inkomster under hela den förvärvsverksamma delen av livet. Detta standardskydd kompletteras med ett grundskydd för personer som inte kunnat tjäna in någon eller bara en låg inkomstrelaterad pension”. Vidare framgår att ”garantipensionen skall avräknas mot inkomstgrundad ålderspension, motsvarande utländsk pension och efterlevandepension i form av änkepension”.

I en överenskommelse 23 november 2021 mellan socialdemokraternas partiordförande Magdalena Andersson och vänsterpartiet, en överenskommelse som var en förutsättning för att vänsterpartiet skulle tolerera henne som statsminister vid riksdagens omröstningar 24 november och 29 november, utlovas ett s.k. garantitillägget, som utan behovsprövning skall utgå till ”de 700 000 sämst ställda pensionärerna”, Överenskommelsen finns dokumenterad i ett dokument, av följande lydelse;

”Inkomsterna för Sveriges sämst ställda pensionärer är för låga. Regeringen kommer därför under innevarande mandatperiod att lägga fram en strukturreform för att långsiktigt stärka inkomsterna för de pensionärer som har det sämst ställt.

Strukturreformen sker i form av att ett garantitillägg till pensionärer med låga inkomster. Stödet uppgår till som mest 1000 kronor i månaden, och en proposition läggs fram till riksdagen så att den nya lagen kan träda ikraft den 1 september 2022. Garantitillägget kommer med automatik betalas ut av Pensionsmyndigheten från och med januari 2023. Inkomstavräkningen ska beakta att det fortsatt ska löna sig att ha arbetat eller att arbeta, exempelvis ska garantitillägget inte räknas av mot tjänstepension eller arbetsinkomst. Tillägget ska trappas av. Omkring 700 000 individer kommer att omfattas av förslaget. Garantitillägget ska inte tas upp till beskattning och inte påverka storleken på utbetalningar från det befintliga bostadstillägget till pensionärer.

Därutöver kommer regeringen under innevarande mandatperiod lägga fram förslag till riksdagen om ett tillfälligt garantitillägg. Förslaget utformas så att Skatteverket månadsvis krediterar individens skattekonto med start senast den sista augusti 2022 till dess att det permanenta garantitillägget är på plats. Det tillfälliga garantitillägget ska i möjligaste mån likna det permanenta garantitillägget. Det kommer att utbetalas till dem som fyller 65 år eller äldre 2022, som under 2021 haft en inkomst som högst motsvarar inkomstnivån för dem som kommer att omfattas av det nya permanenta garantitillägget.

I beredningsprocessen av båda ärendena kommer partierna i överenskommelsen att fullt ut medverka i samtliga delar, såsom framtagande av relevanta delar av regleringsbrev, förordningar och proposition till riksdagen.”

Dokumentet är svårt att förstå, ja i långa stycken obegripligt. En förståelig tolkning erbjuds emellertid direkt i anslutning till överenskommelsen vid ett framträdande av

Ida Gabrielsson, ledamot av socialförsäkringsutskottet, den 24 november i Vänsterpartiets Facebook Studio V:

Ida Gabrielsson uttalar bl.a. att

- ”ganska många får 1000 kronor”, och kopplar resonemanget till de som har garantipension. Räknar upp dem och säger ”alla dom kommer att få runt en tusenlapp” och fortsätter ”sen skall man fortsätta uppåt”. Så att inte de som inte har garantipension går lottlösa!!
- ”Rejäl höjning också till medelinkomsttagare”
- ”Kopplingen till bostadstillägg är en teknikalitet”

Nu pågår politiska förhandlingar. Det är helt bekant vad Vänsterpartiet från början krävde och anser sig ha uppnått. Magdalena Andersson är med all säkerhet medveten om varför hon nu är statsminister. Det som socialförsäkringsministern den 31 januari berättade om beredningen av ärendet styrker uppfattningen att vad Ida Gabrielsson uttalat är en riktig tolkning av vad som har överenskommit. Men ännu återstår att få se ett utformat förslag.

Allt leder till slutsatsen att det förslag som till slut läggs fram kommer att innehålla ett betydande tillskott till dem som i dag har garantipension, utan någon annan behovsprövning än den som nu gäller för den pensionen.

Slutet blir att dokumentet daterat den 23 november har tillkommit enbart för att tillmötesgå Vänsterpartiets tydliga krav på att garantipensionen skall höjas och ändå göra det möjligt att påstå att pensionsuppgörelsen inte har frångåtts. Vilket uppenbarligen skedde. Att detta i praktiken är en förstärkning av garantipensionen och underkastat krav på samråd enligt pensionsöverenskommelsen kan inte ändras genom påstående att det rent tekniskt skall utformas på något avvikande sätt. Det är syftet, inte tekniken som avgör den frågan. En ytterligare omständighet sålunda som visar att pensionsöverenskommelsen är satt ur spel.

En utflykt till verkligheten

Det som har hänt under 2021 tydliggör att det politiska spelet pågår för fullt kring pensionerna och att det samarbetsavtal som träffats mellan fem partier inte längre följs. Men genomgången bekräftar också att samarbetsavtalet dem emellan är alltför snävt. Många av de problem som i debatten hänförs till att räknereglerna inte är flexibla kan hänföras till oviljan att se hur övriga socialförsäkringar fungerar/inte fungerar, hur kraven i arbetslivet inte anpassas till allt högre krav på ett förlängt arbetsliv och hur förhoppningar om bättre arbetsmiljö inte infrias.

Alternativ behöver formuleras. Utgångspunkten måste då vara insikten att dagens pensionssystem har tappat kontakten med verkligheten.

En viktig utgångspunkt för den fortsatta diskussionen om vad som måste göras är att förstå de förutsättningar som omgav besluten på 90-talet och vad som i verkligheten har hänt med dem. Dessa förutsättningar hade betydelse för att den mellan fem partier träffade kompromissen trots allt kunde leda till beslut 1994, 1998 och 2001.

Bland dessa förutsättningar och vad som hänt med dem förtjänar några särskilt att nämnas.

AP-fonderna fick en annan roll än vad som från början var avsett

AP-fonden, skulle vara en garanti för att pensionerna enligt de nya reglerna faktiskt skulle kunna betalas ut. Betydande belopp fördes från fonden till statsbudgeten, men löften gavs om att detta inte skulle påverka framtidens pensioner. 1994, i det ursprungliga förslaget¹⁰ till nytt pensionssystem skriver den grupp som ansvarade för förslagen till nytt pensionssystem: *"De här redovisade förslagen avser, som framhållits ovan, naturligtvis enbart finansieringssidan. Varken den successiva infasningen av avgifterna eller det övergångsvisa ianspråktagandet av AP-fonden för annat än ålderspensionsutbetalningar berör givetvis förmånssidan"*

Verkligheten är: att den automatiska balanseringen, bromsen, slog till under åren 2010-2014 och under den tiden minskade utgående pension för en medelpensionär med i genomsnitt 600 kronor per månad. Först 2018 var pensionen tillbaka i den nivå där den skulle ha varit utan bromsen.

En sådan utveckling kan mycket väl inträffa igen.

Dagens prognoser ser stabila ut. T.o.m. så stabila att socialförsäkringsministern aktualiserar att ta ytterligare medel från AP-fonden för att kunna förstärka de utgående pensionerna. Motsvarande optimism fanns innan bromsen slog till 2010.

Hur det ansvariga statsrådet Maj-Inger Klingvall sommaren 1998 presenterade förslaget om införandet av bromsen framgår i en intervju i DN den 7 juli år 1998, där hon gav följande exempel på situationer då bromsen skulle kunna slå till:

"Om vi under lång tid får en extremt låg tillväxt i ekonomin eller om vi får en otroligt omfattande utflyttning från landet. Det är väldigt dramatiska saker som skulle störa jämvikten mellan betalningsunderlaget och den inestående pensionsskulden."

Denna typ av orealistisk optimism bör inte få råda en gång till.

Det folkliga missnöjet med bromsens inverkan på pensionerna var starkt. Det spreds en uppfattning som i sin grövsta form innehöll påstående att "Persson stal våra pengar". Från övriga förbundna partier hördes inget alls, än mindre en tydlig förklaring med medgivande av att man räknat fel när beslut i full enighet mellan dessa fem partier fattades om att föra medel från AP-fonden till statsbudgeten.

Det inträffade är ett svek som troligen inte kommer att glömmas av dem som var pensionärer under åren 2010-2014. Och beskyllningarna mot Göran Persson dyker upp än idag.

Det inträffade är ytterligare skäl att avskaffa den automatiska balanseringen. Utöver att dess teoretiska grund har försvunnit med det som inträffade under 2021.

¹⁰ (SOU:1994:20)

Människors arbetsmönster och arbetsmiljö följer inte pensionssystemets regler

En klart uttalad förhoppning var att människors arbetsmönster skulle följa det nya pensionssystemets krav på att arbeta högre upp i åldrarna och att betydande insatser i arbetsmiljön skulle genomföras och underlätta en sådan utveckling. Tron på att s.k. incitament, ekonomiska drivkrafter, skulle på ett avgörande sätt styra människors beteenden var mycket omhuldade vid den tid då pensionssystemet utformades och beslutades. Här som inom andra områden visar det sig emellertid att människors vanor också styrs av andra, stundom starkare motiv.

Verkligheten är:

- Att livslängden ökar långt mer än man trodde att den skulle göra. I dag behöver, enligt pensionsmyndighetens beräkningar, den som är född 1955 jobba till 67 år 8 månader för att få en allmän pension som svarar mot vad den skulle ha blivit vid 65 års ålder om livslängden inte hade ökat.
- Att den genomsnittliga pensionsåldern inte har ökat nämnvärt och att den genomsnittliga pensionen inklusive tjänstepension därför blir endast ca 60%, för den född 1954, som går i pension vid 65¹¹.
- Att pensionsgruppens förhoppningar om förbättringar av arbetsmiljön, som skulle vara en lösning på problemet med för låga pensioner, inte ens har följts upp av gruppen själv. Inom näringslivet har troligen ansträngningar gjorts. Men fortfarande är det i många branscher så att man inte klarar att jobba ens till 65 års ålder

Ett par ord om pensionsgruppens agerande när det gäller förbättringar av arbetsmiljön illustrerar problemet som följer av att pensionssystemet i sig inte anpassas till hur arbetsmiljön i verkligheten är, utan att problem med pensionerna i stället utlöser allmänna önskemål om bättre arbetsmiljö utan att önskemålen utlöser konkreta åtgärder.

Följande har hänt.

2014 uttalade pensionsgruppen:

”För att klara pensioner och välfärd behövs åtgärder för ett längre arbetsliv och fler arbetade timmar. Samtal bör så snart som möjligt genomföras med parterna i syfte att diskutera åtgärder som verkar i riktning mot ett längre arbetsliv och fler arbetade timmar.”

Två år senare, februari 2016, framgår av ett pressmeddelande att

Socialförsäkringsminister Annika Strandhäll har utsett Göran Hägglund och Göran Johnsson till processledare för pensionsgruppens projekt om ett längre arbetsliv.

I september 2016 presenterar de bägge processledarna en s.k. avsiktsförklaring, framförhandlad med arbetsmarknadens parter. Sv. Näringsliv stod inte bakom avgiftsförklaringen. Som inledning till förklaringen står följande att läsa:

¹¹ Även detta exempel är beräknat efter Pensionsmyndighetens typfallsmodell, på sätt som framgår av fotnot 1, sid 3. Här tillkommer informationen att tjänstepensionen där är beräknad efter vad den blir vid livsvarigt uttag. Många tar ut sin tjänstepension på kort tid, fem eller tio år. Första årets pensions framstår då som hög. Detta till priset av att den snart försvinner helt.

När det politiska systemet fattat sina beslut om förändringar av de pensionsrelaterade åldrarna kommer parterna att verka för att åstadkomma avtalslösningar som knyter an till den nya ordningen. Syftet är att överenskommelser ska kunna träda i kraft när ny lagstiftning om de pensionsrelaterade åldrarna börjar gälla. Om riksdagen fattar ett rambeslut under 2017 gör parterna bedömningen att ett genomförande är möjligt från 2020.

Ett beslut om ”riktålder” fattades våren 2019, det beslutet handlar endast om förändringar av vissa åldersgränser i själva pensionssystem. Något beslut om de pensionsrelaterade åldrarna har fortfarande, 2022, inte fattats.

I december 2017 redovisar pensionsgruppen sina slutsatser av de bägge processledarnas redovisning

Pensionsgruppen är överens om att arbetsmiljörelaterade åtgärder för ett mer hållbart arbetsliv kontinuerligt måste övervägas. Den nya myndigheten för arbetsmiljökunskap kan spela en viktig roll i det sammanhanget. Tillgången till en högkvalitativ företagshälsovård och rehabiliteringsinsatserna vid sjukdom behöver fortsatt förbättras. Det behövs ytterligare utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterade åtgärder som förbättrar möjligheterna för vidareutbildning och karriärväxling, samt underlättar ett tidigare arbetsmarknadsinträde.

Samt

Pensionsgruppen är överens om att inrätta en ny delegation för äldre arbetskraft. Delegationens uppdrag blir att bidra till ökad kunskap om forskning om äldres möjligheter men även föreslå åtgärder som motverkar åldersdiskriminering för att bättre tillvarata äldres kompetens och erfarenhet.

Och vidare

Pensionsgruppen är överens om att det under processen för ett genomförande av ett längre och hållbart arbetsliv sker ett organiserat och löpande samråd med arbetsmarknadens parter. Ett särskilt partsråd kopplat till pensionsgruppen ska därför inrättas.

Pensionsgruppen har inte redovisat någon översikt av vad som hänt till följd av de här under åren redovisade önskemålen, än mindre någon uppföljning eller utvärdering av effekter på arbetsmiljö och arbetsliv.

Konkret har det inträffat att en *delegation för äldre arbetskraft* inrättades i augusti 2018. Delegationen inriktade sig på att påverka attityder och samla kunskap om äldres möjligheter på arbetsmarknaden. 23 underlagsrapporter publicerades. Delegationen avlämnade en slutrapport¹² publicerad 30 november 2020. Delegationen redovisar där ett antal allmänna överväganden och bedömningar. Några förslag redovisades inte.

Vidare gäller att ett partsråd med anknytning till pensionsgruppen inrättades våren 2018. Rådet har sammanträtt för utbytt av synpunkter och information två gånger om året.

Denna genomgång visar hur komplicerat och tidsödande det är att försöka åstadkomma konkreta resultat när det gäller att utveckla arbetsliv och, inte minst, att skapa rimliga förutsättningar för ett flexibelt arbetsliv. Det arbetet pågår kontinuerligt, i det offentliga och på arbetsmarknaden, i samverkan mellan fack och arbetsgivare.

Genomgången visar också att det inte är meningsfullt att möta aktuella, verkliga och politiska problem med hänvisningar till förhoppningar om förändringar i arbetsmiljö och arbetets organisation. Problemen som kommer upp är aktuella, de berör

¹² Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre, SOI2020:69

situationen för dem som i dag närmar sig pensionsåldern. Effekterna av arbetet med arbetsmiljön tar långt tid för att få effekt. Även om det visar sig att ett arbete faktiskt pågår.

Det här beskrivna är problem som går långt vidare än diskussionerna om pensionssystemet. Kvar står att det måste hanteras på ett ansvarsfullt sätt.

Regeringen har i september 2021 inrättat *ett kansli för hållbart arbetsliv*. Kansliet skall rapportera till en styrgrupp med representanter för Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet och Finansdepartementet- Om kansliets arbete anges följande:

Kansliets arbete kommer i stor utsträckning handla om att identifiera behov, föreslå åtgärder, samråda och samordna så att åtgärder och politik för ett hållbart arbetsliv blir en helhet. Arbetet kommer att ske samordnat inom Regeringskansliet och i nära dialog med arbetsmarknadens parter.

Regeringen har alltså nu vidgat ansvaret. Men formuleringarna är snarlika dem som tidigare har uttalats av pensionsgruppen. Om det vidgade ansvaret får några effekter i praktiken återstår att se.

Övriga socialförsäkringar kompenserar inte den som inte klarar att jobba till hög ålder.

Utfästelser gjordes (prop. 1997/98: 152) om att de som har svårighet att efter 60 års ålder arbeta ända fram till den ordinarie pensionsåldern skulle få stöd i övriga socialförsäkringar. *"En person som av någon anledning inte har möjlighet att arbeta till 65 års ålder bör få sin försörjning tryggad på annat sätt än genom garantipension, t.ex. genom förtidspension om han eller hon har långvarigt nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom eller genom någon form av arbetslöshetsersättning om han eller hon är arbetslös"*.

Uttalandet skall ses i ljuset av att den "behövliga pensionsåldern" vid den tiden ansågs ligga vid 65 års ålder.

Verkligheten är:

- att kriterierna för att kunna få sjukförsäkring och förtidspension har skärpts väsentligt
- att åldern för när man kan få sjukförsäkring, förtidspension, arbetslöshetsförsäkring har stannat vid 65, trots att behovet att fortsätta arbeta för den som skall ta ut sin pension snart är uppe i 68 år. Och den åldern fortsätter obevekligt att öka för yngre årgångar. Åldersgränserna i anslutande socialförsäkringar höjs något i framtiden men inte till i nivå med vad som behövs för att möta den ökade livslängden.
- Följden blir att många 60+ som blir utförsäkrade från sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen tvingas att göra förtida uttag av pension för att klara sin försörjning och därmed få en längre livsvarig pension.

Den här och i föregående stycke beskrivna skillnaden mellan vad som upplevdes som givna förutsättningar och vad som faktiskt hänt har grundlagt en misstro mot själva

pensionssystemet. Den misstron kommer troligen inte att kunna repareras utan en radikal förändring av pensionssystemets räkneregler och sättet att arbeta med dess förvaltning. Övriga socialförsäkringar ligger formellt utanför pensionssystemet men har reellt av stor betydelse för hur det fungerar, Och misstron kommer definitivt inte att påverkas av inkomstpensionstillägget, med dess obetydliga storlek och begränsade räckvidd.

”Livsinkomstprincipen” kopplar ihop pensionssystemet med övriga socialförsäkringar

Att de här redovisade förändringarna i verkligheten och andra i det föregående beskrivna ”besvikelser” tillsammans med helt oförändrade regler för hur pensionen räknas ut, till slut skulle leda till att systemet råkar i kris, det har redan från början gått att inse. Den uppenbara orsaken är att införandet av ”livsinkomstprincipen” och dess låsning till utvecklingen av livslängden i befolkningen radikalt har förändrat samspelet mellan pensioner och övriga socialförsäkringar. Men beslutfattarna förstod det inte eller bortsåg medvetet från detta.

I ATP-systemet, liksom i flertalet allmänna pensionssystem bestäms pensionens storlek på ett begränsat antal år, ”de bästa åren”. En orsak till detta är att man då, till skillnad mot i det system som vi nu har, kunde bortse från perioder med dålig hälsa och/eller arbetslöshet. I nästan alla allmänna pensionssystem finns vidare en angiven pensionsålder då en person får ut ”full pension”. Svårigheter att ”hänga med” i arbetslivet var en faktor som hanterades utanför ordinarie räkneregler i själva pensionssystemet.

Med livsinkomsten skapas ett samlat system, där pensionens storlek och ”upplevd rättvisa” utöver inbetalade avgifter under ett aktivt liv beror på individens hälsa, arbetsförhållanden, typ av arbete mm. Hur övriga socialförsäkringssystem är utformade, vilket stöd de ger individen i utsatta situationer, bestämmer till följd av livsinkomstprincipen till slut hur pensionen blir för envar som inte alltid är frisk, inte alltid har arbete och inte klarar att arbeta till de successivt allt högre åldrar som pensionssystemets räkneregler föreskriver.

Men företrädarna för partierna i pensionskompromissen såg dessa förhållanden som ovidkommande. ”Vi kan inte ordna allt” var ett vanligt uttalande, som inte beaktade att man just skapat ett pensionssystem som fordrade just precis det.

Brister i sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och rehabilitering har fått stor betydelse för att pensionssystemet fungerar dåligt.

”Försäkringskassan fungerar inte” är en vanlig kommentar. En annan är att sjukförsäkringen är instabil i sin tillämpning och lämnar människor i sticket. Socialförsäkringsministrarna klagar, generaldirektörerna byts på löpande band. Tillämpningen ändras gång på gång. Riksrevisionen konstaterar att mycket av problemen beror på reglernas utformning. Men reglerna förblir i stort oförändrade.

En viktig följd av bristerna i sjukförsäkringen är en ”ändrad bevisbörda”. Den sjuke skall, efter en relativt kort tids sjukdom bevisa att sjukdomen har lett till total arbetsoförmåga. I vilket jobb som helst, var som helst i landet. Försäkringskassans

beslut är ofta ett blankt beslut att den sökande inte lyckats i sin bevisföring. Inga motiveringar behövs utöver detta.

Läkarrollen har ändrats. Från botande och rådgivning till att bli den sjukskrivnes advokat. Läkaren måste dels ha en fallenhet för den sortens byråkrati, dels hålla reda på vilken tillämpning som för tillfället råder. Vilken generaldirektör som för tillfället styr skulle man lite tillspetsat kunna säga.

Motsvarande resonemang gäller för Arbetsförmedlingen. Under många år har kritik allmänt riktats mot Arbetsförmedlingens sätt att fungera. Till detta kommer att enligt dagens regler förs den sjuke över från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen efter en kort tid. Och betraktas då som arbetslös, inte som sjuk. Men de bägge myndigheterna har olika definitioner av vad som är arbetsförmåga.

Ett annat område som inte fungerar är rehabiliteringen. Där har pratet pågått i tre decennier, samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har en nyckelroll. Otaliga utredningar har gjorts, mängder av samverkansavtal har träffats. Alla har misslyckats.

Det här beskrivna är problem i sig. Men, med livsinkomstprincipen får de problemen för många människor en avgörande betydelse för deras pension. Därmed har sjukförsäkringen och Arbetsförmedlingen och samarbetet mellan berörda myndigheter blivit en del av pensionssystemet.

Det är även av de här uppräknade skälen nödvändigt att ta itu med en grundlig utvärdering av hur pensionssystemet fungerar för sitt avsedda slutresultat, den enskilda människans pension.

År 2021 har verkligheten och det partipolitiska spelet strålat samman

De gångna 20 åren har sett en lång rad försummade insatser för att anpassa pensionssystemet och omgivande socialförsäkringar till varandra och till verkligheten. Tron att ekonomiska ”incitament” i ett automatiskt pensionssystem skulle förmå människor att anpassa sitt arbetsmönster till succesivt ökad ”behövlig pensionsålder” saknar grund. Inte heller arbetsmiljö och andra faktorer anpassar sig till pensionssystemets automatik.

Politiken har undvikit sitt ansvar genom att konsekvent hävda att ”vi har ett stabilt pensionssystem låt oss slå vakt om det”. Med den formeln har partierna undvikit uppenbara behov av att anpassa själva pensionssystemet, men också lyckats undvika att se att utformningen av övriga socialförsäkringar, särskilt åldern till vilket dessa försäkringar gäller, har stor betydelse för hur pensionerna blir.

Numera har problemen uppmärksammat i ett avseende. Det gäller den s.k. riktåldern i pensionssystemet, som innefattar utfästelser om höjda åldersgränser i angränsande socialförsäkringar. Men den åtgärden, som är avsedd att genomförs fullt ut först 2027 och inte ens då kommer i nivå med vad Pensionsmyndigheten visar skulle behövas, får inte effekt på människors pensioner förrän långt in i framtiden.

Verkligheten har till slut trängt sig på. År 2021 bjuder därför på åtgärder som bryter mot pensionssystemets principer och i vissa fall går vid sidan om de beredningsformer som hittills har tillämpats och som enligt den s.k. pensionsöverenskommelsen

förutsätter ett samarbete i ”pensionsgruppen” mellan de fem partier som stod bakom det ursprungliga förslaget till reform och dess genomförande.

Det mest extrema exemplet är det s.k. garantitillägget. Det är uppenbart en förstärkning av inkomsten för dem som har garantipension men påstås ändå inte ha med pensionerna att göra. Påståendet görs för att legitimera en uppgörelse som skulle möjliggöra för vänsterpartiet att släppa fram Magdalena Andersson till statsministerposten. Sista dagarna i januari 2022 beskriver socialförsäkringsministern översiktligt hur detta garantitillägg skall utformas och att kostnaden blir 9,4 miljarder kronor.

Utformningen i detalj är inte klar, sen följer remiss och beredning i regeringskansliet. Beslut avses fattas före sommaren för att möjliggöra en första utbetalning före höstens val. Tidplanen är inte rimlig. Men det spelar inte någon roll. Beslutet att lägga fram förslaget är redan fattat. Och Centerpartiet och Sverigedemokraterna välkomnar förslaget, enbart med några tekniska invändningar. Centerpartiet vill att frågan skall diskuteras i den s.k. pensionsgruppen. En inbjudan sålunda till Vänsterpartiet att ingå där. Det är en radikal omsvängning i förhållande till tidigare uppfattning hos Centerpartiet och övriga partier i den gruppen.

Vänsterledaren konstaterar helt lugnt att om inte riksdagen nu godkänner garantitillägget så blir höstens val en folkomröstning i frågan. Så sköts ett effektivt politiskt spel!

Det politiska spelet har redan tidigt haft fritt spelrum, men, som nu garantitillägget, förts vid sidan om samarbetet kring pensionssystemet.

Genomgången här före visar att en orsak bland många till att det helautomatiska pensionssystemet har misslyckats är att pensionerna är en central politisk fråga, som inte kan ”låsas in” för förvaltning i en sluten grupp, med snävt begränsat uppdrag.

En orsak till att omfattningen av samrådet är så begränsat är att då sittande regering redan år 2000 på ett flagrant sätt avvek från vad som ursprungligen förutsatts om införande av egenavgifter till pensionerna och att övriga partier i gruppen, då kallad genomförandegrupp, trots detta avsteg från en viktig princip inte protesterade. Händelsen var följande.

Att den enskilde skulle delta i finansieringen av sin pension genom att betala en egenavgift var ett centralt moment i det nya pensionssystemet. Åtgärden motiverades på följande sätt¹³:

”Det främsta motivet enligt detta synsätt för att införa en egenavgift även inom pensionssystemet är en strävan att på så sätt för de försäkrade synliggöra kostnaderna för det inkomstskydd för ålderdomen som det offentliga pensionssystemet ger. I dag är kostnaderna för pensioner — i likhet med det övriga försäkringsskydd som socialförsäkringen ger — i hög grad dolda för den enskilde genom att de finansieras med arbetsgivaravgifter. Förmånerna är i grunden individuella, men de är inte förenade med någon avgift som individen betalar utan finansieringen är en kostnad för arbetsgivaren. Sambandet mellan avgift och förmån är svagt inte bara i ekonomisk mening utan även formellt”

¹³ SOU:1994:20 s.433 ff.

Genom den fortsatta beredningsprocessen behandlades frågan om den totala avgiftens storlek och fördelningen mellan egenavgift och arbetsgivaravgift. Slutligt ställningstagande i frågan presenterades i budgetpropositionen januari 2000¹⁴. På sid. 202 i propositionen redovisas att det där framlagda förslaget överensstämmer med ”den nu träffade överenskommelsen” mellan de fem parterna bakom pensionsöverenskommelsen.

På annan plats i propositionen, sid. 188 ff., föreslås emellertid att den enskilde i praktiken inte skall betala någon avgift. Vad som påförts som avgift skulle nämligen i dess helhet dras av från den skatt som vederbörande skulle betala. På sid. 191 skriver regeringen ”Eftersom metoden inte påverkar uttaget av allmän pensionsavgift och intjänad pensionsrätt är den väl förenlig med pensionsuppbyggnaden.”

Påståendet om att denna åtgärd är ”väl förenligt med pensionsuppbyggnaden” är felaktigt i sak. Citatet ovan från det ursprungliga förslaget är tydligt. Det hade föregåtts av omfattande diskussioner, både politiskt och inom forskningen. Det framgår av pensionsarbetsgruppens skrivningar att det funnit olika meningar om förslaget. Men man hade till slut enats om att lägga fram det.

Med agerandet i denna fråga etablerade den socialdemokratiska regeringen en tvådelad princip, som sedan har kommit att styra och snäva in samarbetet kring pensionerna.

Den första delen i denna princip är att en sittande regering med mer eller mindre avancerade tolkningar av ord och uttryck, och utan att överlägga med övriga förbundna partier, kan driva sin egen politik, även om den nära berör pensionssystemets förutsättningar och utfall.

Den andra delen i denna nya princip följer av att övriga fyra partier i den s.k. genomförandegruppen utan att protestera lät detta långtgående ingrepp passera och samarbetet fortsätta. Slutsatsen blev att partier i opposition kan avstå från att gentemot förslag från sittande regering hävda pensionssystemets integritet och funktion för människor. En möjlighet sålunda att avstå från att hävda vad man en gång påstått om vad det nya systemet skulle erbjuda. En möjlighet också att inte behöva diskutera att man, då självfallet helt respektabelt, har ändrat åsikt i en viss fråga. Problemet uppkommer om man låter sådant passera utan att vidgå följderna för pensionerna.

Vägen att ändra förutsättningarna för pensionerna genom att ändra skatterna öppnades med det här beskrivna förfarandet och den första delen av den nytillkomna principen. Gång på gång därefter söker man freda ”det stabila pensionssystemet” genom att i stället ändra i skatterna. Senast gällde sådana önskemål invändningar mot det just införda inkomstpensionstillägget. Ett tidigare exempel är jobbskatteavdragen med den följande diskussionen om ”pensionärskatten” och därefter följande ändringar av grundavdragen för att ”kompensera pensionärerna”. Det genomfördes också skattesänkningar för att kompensera pensionerna när den automatiska balanseringen sänkte pensionerna för ca 10 år sedan.

¹⁴ Prop. 1999/2000:1

Slutsatsen är klar: Genom skattesystemet kan man styra effekten för pensionärerna av beräkningsreglerna i själva pensionssystemet. Utan att ändra de beräkningsreglerna och utan att samråda i pensionsgruppen.

Många exempel finns på hur den andra delen av denna nya princip har tillämpats. Här får det räcka med att nämna de nya regler, som infördes 2008 för möjligheten att få förtidspension, numera benämnt sjuk- eller aktivitetsersättning. Dessa nya regler gjorde det i stort sett omöjligt att få förtidspension, även för den som kommit långt upp i ålder och arbetat i ett slitsamt yrke. Formellt en fråga utanför pensionerna, reellt en åtgärd av stor betydelse för storleken på pensionen för den som det berör. Inget parti krävde överläggningar om följderna för pensionerna, vilket ju hade varit fullt möjligt att göra, vad än informella dokument antydde. Intressant är också att en regering som sen 2014 varit oförhindrad att ta initiativ till att ändra dessa hårt kritiserade regler har behövt sju år att fundera på om man har några invändningar mot vad den föregående majoriteten åstadkommit. Nu har regeringen aviserat förslag om en så kallad trygghetspension. Men trots att man gett sitt förslag det namnet har man inte följt pensionsöverenskommelsens regler om samråd.

Det har blivit uppenbart att dessa arbetsformer inte kan leva vidare.

Pensionssystemet måste ändras, beredningen utvecklas - eller idén om ett allmänt ansvar för pensionerna skrinläggas

Det gångna årets händelser liksom vad som har hänt under tidigare år ställer tron på det ”stabila pensionssystemet” på huvudet, liksom tilliten till ”det ansvarsfulla samarbetet”. Det har med vad som skett under åren som gått blivit uppenbart att tron att pensionerna bör och kan hanteras oberoende av politik och samhället i övrigt och att pensionerna skulle kunna hanteras skiljt från den normala politiska processen saknar kontakt med verkligheten.

En nystart blir nödvändig. Ansvaret måste vidgas, seriös uppföljning etableras, och samarbets- och beredningsformer förändras.

En viktig förutsättning för att för framtiden skapa stabilitet är att vägen framåt innehåller ett bejakande av det breda ansvaret. Att under alla förhållanden hålla fast vid givna räkneregler utan att se på och ta hänsyn till förutsättningarna för människors möjlighet att få en hygglig pension, det håller inte i längden. Om omgivande förutsättningar ändras i oförmånlig riktning bör den utvecklingen motverkas, inte bara med förhoppningar utan i verkligheten, eller räkneregler justeras.

Till slut uppstår frågan om de i det föregående uppräknade förhoppningarna om bättre arbetsmiljö, mer flexibel arbetsorganisation, fungerande samspel mellan pensionssystem och övriga socialförsäkringar kan uppfyllas. Annars behöver själva räkneregler ändras så att dagens obehagliga koppling mellan avgiftsnivå och årligen tilldelade pensionsrätter och pension försvinner. Det är fullt möjligt att tekniskt åstadkomma sådana ändringar. Men för att få långsiktig stabilitet fordras då metoder för uppföljning och utvärdering, som innefattar analys både av finanser och det sociala utfallet. Exempel finns runt om i världen. Det system som infördes i Kanada 1997 är väl värt att studera.

Ett sista alternativ är att ge upp önskan om ett allmänt pensionssystem som går längre än att erbjuda grundskydd och lämna övriga pensionsbehov till arbetsmarknaden och/eller den enskilde att klara.

Allt detta är grundläggande frågor som behöver redovisas och diskuteras öppet partierna emellan och med väljarna. Det skedde inte på nittioalet när dagens pensionssystem skapades. Det nu gällande pensionssystemet kom till genom en kompromiss mellan Socialdemokrater, Moderater, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna. Kompromissen innebar ett radikalt brott mot det dittills gällande ATP-systemet. Men väljarna hölls utanför en diskussion om den verkliga innebörden av kompromissen. Slagorden var antingen ”Äntligen är vi av med ATP”, eller ”Vi har räddat ATP”. Det förra slagordet var helt i samklang med vad som faktiskt hände. Det senare var korrekt i så motto att ett offentligt pensionssystem med standardskydd skulle finnas även i framtiden. Men i övrigt fanns ingen likhet med ATP, något som succesivt blivit allt klarare.

En vid den tiden begynnande debatt kring frågan om omfattningen av det allmänna ansvaret, om det skall inskränkas till grundskydd eller, som ATP, omfatta även standardskydd, gömdes undan bakom välklingande ord kring den kompromiss som hade ingåtts. Och så har det fortsatt.

Den diskussion som nu är oundviklig innebär att ännu ett av 90-talets försök att med för framtiden bindande beslut ”betvinga” ändrade förutsättningar, ”normpolitiken” kallades den för, behöver anpassas till verkligheten. Andra sådana normer som tycks vara på väg ut är överskottsmalet i den statliga budgeten och totalbalanseringen av budgeten, som hindrar staten att låna till angelägna investeringar. Även lönebildningen är under debatt. Det s.k. märket hindrar motiverade och nödvändiga ändringar i relativlönerna i samhället. T.o.m. riksbankens självständiga ställning ifrågasätts.

Den internationella diskussionen visar ett brott i inställningen till hur samhället fungerar, om hur ekonomi och välfärdsambitioner samverkar

På 80- och 90-talen kom socialförsäkringssystemen under debatt på många håll i världen. Några centrala moment var vid den tiden följande:

- strävan att lösa budgetproblem och samhällsekonomiska problem genom att dra ner kostnaderna för de generella trygghetssystemen
- diskussion om inkomstberoende system kontra system som ger enbart grundtrygghet, med eller utan behovsprövning
- påståenden om att socialförsäkringssystemen gör människor beroende, frågan om vilka incitament som finns i försäkringsreglerna, frågan om rehabilitering
- frågan om fördelning av ansvaret mellan stat, privat sektor och individ och därtill knuten diskussion om omfördelningssträvandena mellan människor via socialförsäkringarna
- problemen med den långsiktiga finansiella stabiliteten i sociala trygghetssystem
- diskussionen om kopplingen mellan sparande och socialförsäkring

Frågorna, invändningarna, var ungefär desamma i många länder trots olika sociala system, helt olika kostnader och helt olika täckningsgrader. Det blev uppenbart att

debatten, formellt mellan olika politiska riktningar, reellt pågick mellan ekonomer och socialpolitiker, orsakad av att de ekonomiska teorierna och välfärdsambitionerna inte längre var i harmoni med varandra.

Tidigare uttalade många ekonomer att depressioner numera var uteslutna på grund av den offentliga sektorns storlek och transfereringssystemens konstruktion. Att socialförsäkringen bidrar till rörlighet på arbetsmarknaden, till ett positivt rationaliseringsklimat och till en harmonisk samhällsutveckling framhövdes tidigare också av ekonomer. Nu hade i stället socialförsäkringens konstruktion kommit i direkt konflikt med nya ekonomiska idéer, idéer som då började dominera den ekonomiska politiken.

Dessa nya signaler fick ökad tyngd när svagheter i socialförsäkringarna runt om i världen blev uppenbara. Och, det skall man komma ihåg, Sverige var ett exempel som återopades. Med ständigt stigande kostnader för socialförsäkringarna och ett pensionssystem, ATP-systemet, på väg mot kollaps, utan att man gjorde något åt det.

Privatisering, fondering och individuella val var bärande idéer, liksom uppfattningen att politikerna inte klarar att ta långsiktigt ansvar. Dessa idéer kom att få stor betydelse för Världsbanken och Internationella Valutafonden (IMF), som vid den här tiden började engagera sig i frågan om hur pensionerna borde ordnas.

Ett exempel är en publikation, *Averting the Old Age Crisis*, som Världsbanken gav ut 1994. I den boken underkänns det politiska systemets förmåga att erbjuda adekvat skydd på ålderdomen. Bakom svepande kritik mot politikernas oförmåga att ta långsiktigt ansvar föreslår man att det statliga inflytandet ska minska kraftigt. Fondering, privatisering och ökat eget ansvar anges vara lösningen.

Den svenska reformen dök lägligt upp i den internationella debatten, som ett alternativ att framhålla i det fortsatta arbetet för att ifrågasätta de traditionella socialförsäkringarna. Den innehåller många av de egenskaper som de finansiella institutionerna eftersträvade. Systemet skulle vara oberoende av hur yttre förutsättningar ändrades, politikerna skulle vara bortkopplade, avgifterna skulle för alltid vara oförändrade, pensionen skulle vara baserad enbart på för varje individ inbetalade avgifter. Den ”Svenska Modellen” rekommenderades och rekommenderas fortfarande av Världsbanken, den Europeiska centralbanken, EU-kommissionen, finansministerier och andra.

Den internationella debatten fick genomslag också i Sverige.

Som redan nämnts hade Sverige stora problem med utgiftsutvecklingen i socialförsäkringarna och med ATP-systemet i dess helhet. Men intresset för de internationella strömningarna gick längre än så.

Ett exempel är Socialstatsprojektet under ledning av Hans Zetterberg, sociolog och vetenskapsman. Han var kritisk mot en förändring av balansen mellan det civila samhället, staten och arbetsmarknadens parter, som han ansåg allt för mycket hade inskränkt individens utrymme och ansvar. Han förordade en ombalansering.

Zetterbergs idéer var tydliga, de blev mycket omstridda. De ledde till en intensiv debatt.

Inom ramen för Socialstatsprojektet skrev *Anders E Borg*, -då sakkunnig i statsrådsberedningen, 1992 en bok med titeln *Generell välfärd, bara magiska ord?* Borg argumenterar här för att den generella välfärdspolitiken bör avskaffas.

Ungmoderaterna, vars ordförande då var *Fredrik Reinfeldt*, gav följande år ut en bok "Det sovande folket". Bland bokens slutsatser finns att det offentliga engagemanget bör inskränkas till att se till att folk inte svälter.

De här böckerna skulle kanske i dag kunna sakna intresse. Författarna var unga och ivriga. Men det finns många skäl till att inte avfärda dem. Skrifterna låg väl i linje men den allmänna och starka trend som då rådde i den internationella debatten. De formulerades av personer som snart kom att tillsammans stå i ledningen av Sverige under åtta år, omgivna av namn som Sven Otto Littorin, Ulrica Schenström, Per Schlingmann, som också de var tongivande i de kretsar där dessa böcker kom till.

Många av de framförda idéerna fick starkt genomslag här i landet och i utformningen av det som är dagens pensionssystem.

Alternativa tankegångar presenterades, speciellt inom socialdemokratin. De fick inget genomslag.

Dagens politik beror troligen inte i första hand på åsiktsskillnader partierna emellan

Många tror att dagens situation när det gäller pensioner och övriga socialförsäkringar skulle ha tett sig annorlunda om den politiska makten hade fördelats på annat sätt. Men några inslag i utvecklingen modifierar bilden. Moderaterna med flera på det som kallades "högerkanten" ville inskränka det offentliga ansvaret i välfärden till grundtrygghet. Miljöpartiet var vid den tiden av samma mening.

Pensionssystemet med dess brister och bortseende från samband med den omgivande verkligheten skapades av fem partier och vidmakthålls numera av fem partier där både socialdemokrater och moderater ingår.

Starten för de hårda reglerna i **sjukförsäkring och förtidspension** var den s.k. justestegsmodellen som 1995 introducerades av socialdemokraterna. Alliansregeringen med moderaterna i spetsen la 2008 fram den strikta fortsättningen, som gjort det i stort sett omöjligt att få förtidspension och med krav på omställning och flexibilitet från den enskilde som går mycket långt. Socialdemokraterna har sedan återkomsten 2014 lämnat dessa regler i stort sett oförändrade.

Denna korta uppräknings leder till tvivel på att det i verkligheten har funnits några större partipolitiska meningsskiljaktigheter. Mer troligt är att den internationella debatten, dess utpekande av socialförsäkringarna som skadliga för ekonomin, har fått ett stort och allmänt genomslag.

Till slut har varje risk att stå som "bidragsvän" räckt för att undvika att lätta på restriktionerna.

Förutsättningarna brast, systemet övergavs. Vad göra? En sammanfattning följer här

De redan nämnda orsakerna till att pensionssystemet har tappat kontakten med verkligheten fordrar åtgärder. Insikten om att livsinkomstprincipen knyter ihop pensionssystemet med övriga socialförsäkringar har i allt väsentligt förnekats, och ersatts av förhoppningar att människor skall anpassa sig till pensionssystemets räkneregler och att andra, främst arbetsgivarna, skall se till att människor har en behaglig arbetsmiljö och inte blir utslitna. Till detta kommer att behovet av bättre inkomstrelaterade pensioner och behovet av bättre grundskydd är begrepp som jagar varandra genom åren. Helheten, samspelet mellan grundskydd och standardskydd har försvunnit ur den allmänna debatten.

Dessutom, den misstro som de gångna 20 årens hantering av pensionssystemet har skapat bland dem som varit eller blivit pensionärer under dessa år, låter sig inte lindras med tillfällig och obetydligt ingripande åtgärder. Långt mer behövs även av det skälet.

Varje reform av socialförsäkringarna måste ta hänsyn både till samhällsekonomiska krav, som t.ex. höjd pensionsålder när livslängden ökar, och välfärdens behov. Först därigenom skapas förutsättningar för den stabilitet som i sin tur är en förutsättning för att socialförsäkringarna skall bidra till människors välfärd.

Avgörande för varje alternativ är att ta ställning till avvägningen mellan vad samhället skall erbjuda, vad arbetsmarknaden bör ta hand om och vad den enskilde själv skall klara av. Den frågan har sopats under mattan. Den var avgörande i ATP-striden på 50-talet, den var under uppsegling under åren före den stora kompromissen 1994. Att den avvägningen lades åt sidan var en förutsättning för 90-talets kompromiss. Den ligger alltfört under ytan och grov och det torde vare en förklaring till de annars oförklarliga ”reformer” som pensionsgruppen har åstadkommit.

Några exempel på frågor vars svar beror på grundläggande uppfattningar om ansvarsfördelningen i samhället är följande:

- Skall det allmänna ansvara för enbart grundskydd eller skall det allmänna också svara för ett skydd av människors standard, åtminstone upp till en viss inkomstnivå.
- Vilka krav skall ställas på människors förmåga och vilja att anpassa sig, att byta arbete kanske också bostadsort, om förmågan i den egna sysselsättningen sviktar. Kraven i det avseendet har ökat kraftigt under åren som gått.
- Det finns särskilt slitsamma branscher. Byggnadsindustrin är en. Många vårddyrken en annan. Skall de särskilda insatserna för att möta följderna av slitet i sådana yrken, som uppenbart behövs, ordnas genom överenskommelser mellan berörda parter på arbetsmarknaden, eller skall de byggas in i den allmänna försäkringen?

Det är viktigt att inse, att detta är grundförutsättningar. Ett långsiktigt hållbart system fodrar ställningstagande i dessa frågor. Kompromisser som inte har förankring i ställningstagande i dessa frågor är inte politiskt hållbara på sikt.

Många ytterligare önskemål om klarhet kan formuleras. Bland dem följande. Systemet bör:

- Vara avstämt mot realistiska förväntningar på vad omgivande offentliga försäkringssystem kan svara mot.
- Ha ett inbyggd och tydligt förklarad samband mellan grundskydd och standardskydd. Annars leder varje höjning av grundskyddet på krav att den inkomstgrundade pensionen skall höjas. Och vice versa.
- Svara mot verkligheten, bl.a. hur arbetsmiljön utvecklas, vilka insatser som görs på arbetsmarknaden, dels för att förbättra arbetsförhållanden och dels för att göra särskilda insatser för pensionerna i utsatta branscher
- Svara mot och vid behov parera utveckling av ekonomi och demografi

Det är inte önskvärt att politiken långsiktigt binder sig i dessa här senast förtecknade frågor. Kravet på långsiktig hållbarhet, finansiellt, socialt och politikiskt flyttas därför till ett krav på väl utformade, ansvarsfulla mekanismer för uppföljning mot oundvikligen kommande förändringar i den omgivande verkligheten.

Dessa krav möts inte, lika lite som av ATP, av det system som etablerades på 90-talet. En viktig orsak till detta är att de grundläggande politiska frågorna om ansvarsfördelningen i samhället ”kom bort” när kompromissen utformades.

Vidare om vägen framåt

Det är en angelägen strävan att hålla långsiktiga förhållanden undan från det dagliga politiska spelet. Men, att det inte är lämpligt att ändra pensionssystemet efter varje val betyder inte att det skulle vara lämpligt att aldrig följa upp hur pensionssystemet fungerar och hur omgivande omständigheter påverkar dess funktion, dess förmåga att leverera goda pensioner till den som arbetat ett helt liv. Och inte heller är det rimligt att undvika ansvar för brister i hur pensionssystemet fungerar för människor genom att hänvisa till andras ansvar, som t.ex. har skett när det gäller arbetsgivarnas insatser för arbetsmiljö och den enskildes arbetsförmåga.

Hur pensionssystemet fungerar för människor, och hur det politiska ansvaret skall utformas, blir centrala frågor i en kommande översyn.

- En med regelbundna mellanrum politiskt fastställd pensionsålder, vid vilken en ”full” pension kan uppnås, som också samtidigt blir den övre gränsen för hur högt upp i åldrarna övriga socialförsäkringar sträcker sig, blir med all säkerhet en slutsats.
- Grundskyddets funktion, dess relation till den inkomstrelaterade pensionen och till grundskyddet i andra socialförsäkringar är det också angeläget att se över.
- Men långt mer behövs, främst ett nytt och allsidigt uppföljningssystem, som grundas på ett underlag som tas fram av oberoende organ.

Det behövs också nya och utvidgade samarbetsformer. Pensionerna är ett långsiktigt kontrakt mellan medborgare och det offentliga. Dagens yrkesverksamma betalar, via skatt eller avgift, till dagens pensionärer eller till sin egen framtida pension. Tekniken

är oväsentlig. Vid varje tidpunkt betalat den yrkesverksamme ålagda skatter/avgifter med förväntan att därmed ha ordnat för sin egen ålderdom.

Att hålla delar av riksdagen utanför samråd om pensionerna och övriga omständigheter av betydelse för hur pensionssystemet fungerar, leder oundvikligen till att det politiska spelet får fart. Ett samarbete i konsultativa former, utan krav på enighet eller åtagande parterna emellan, som försvarsberedningen, framstår som lämpligast. Mycket talar också för att nära involvera arbetsmarkandes parter. Här finns traditioner ute i Europa att ta efter. Den nuvarande ordningen, där arbetsmarknadens parter står vid sidan som kravställare utan ansvar, bör utvecklas i konstruktiv riktning.

Vidare är det väsentligt att lämna arbetet med underlag för uppföljning och utvärdering till ett fristående organ, helt oberoende av partier, riksdag och regering, den statliga administrationen och arbetsmarknadens parter. En sådan institution bör, grundat på vad forskning och annat allmänt tillgängligt material ger vid handen, regelbundet och utan egna ställningstaganden publicera ett allsidigt underlag, som omfattar alla relevanta faktorer av betydelse för hur pensionssystemet fungerar, som det sedan åligger regeringen att ta ställning till och att på den grunden redovisa sina slutsatser och förslag till riksdagen. Sådana slutsatser kan formuleras efter samråd inom ramen för det samarbete som eventuellt byggs upp. Väsentligt är att man undviker konstlade ”samförstånd”. Stabilitet skall skapas genom ställningstagande till fakta och analyser, inte genom kompromisser i slutna rum.

Alternativet till en förändring av sättet att arbeta är att det går som för ATP-systemet. Det systemet, som mycket väl hade kunnat fortsätta att fungera om beslutsfattarna hade agerat i tid, kapsejsade av samma orsak som nu riskerar att leda det ”nya” systemet samma väg, nämligen en ovilja att allsidigt följa upp hur systemet fungerar, och vilka behov av anpassningar som förändringar i omvärlden leder till. En mer än tio-årig vägran att se att ATP-systemet måste reformeras för att kunna fungera vidare ledde till en ohållbar situation, ekonomiskt och politiskt. Den slutliga insikten om hur det stod till landade i en ”kompromiss” som i praktiken innebar att ATP avskaffades. Utan att man vidgick realiteterna. Varken att ATP var avskaffat eller att det inte hade kunnat fungera vidare utan att reformeras i grunden.

Utän demokratisk debatt, uppföljning och regelbundet återkommande anpassning till verkligheten kommer nuvarande system att gå samma öde till mötes som ATP:s kollaps.

Det är nu dags för partierna, alla åtta, att välja väg i denna för alla så väsentliga fråga.