

Till Riksdagens socialförsäkringsutskott

Regeringen, Socialdepartementet, statsrådet Ardalan Shekarabi

Det stabila pensionssystemet finns inte mer. En nystart blir nödvändig.

Det offentliga pensionssystemet erbjuder en *inkomstrelaterade pension*, som grundas på individens inkomster, med en garanti för att pensionen skall uppgå till en viss lägsta nivå, *garantinivån*. Uppnås inte den garanterade nivån betalas ett tillskott i form av en *garantipension*. Garantinivån skulle inte vara högre än att det alltid skulle ”löna sig att ha arbetat”. Behovsprövade bidrag finns också.

Avsikten när det gäller den inkomstrelaterade pensionen har, fram till beslut och aviserade åtgärder år 2021, varit, att för varje individ skall, upp till en viss inkomstnivå, pensionen grundas på vederbörandes hela livsinkomst med tillämpning av följande regler

- Var och en tillgodoräknas årligen pensionstillgodohavanden, som svarar mot vad som år 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*.

Grunden för beräkning av den årliga pensionen, både i inkomstpensionen och premiepensionen, är att det hopsamlade pensionstillgodohavandet fördelas över individens antagna återstående livstid. Det betyder att när livslängden i befolkningen ökar måste individen vänta med uttaget av pension, Pensionsmyndigheten anger denna *behövliga pensionsålder*, den är i dag ca 68 år, eller acceptera att pensionen annars blir lägre. Genom en sådan beräkningsmetod var det tänkt att ansvaret för att pensionssystemets finanser är stabila flyttades från staten till individerna. För att öka säkerheten för hållbara finanser infördes en automatisk balansering, bromsen, som sänker utgående inkomstpensioner om risk uppstår för att avgifterna annars skulle behöva höjas. Premiepensionen reglerar sig själv utan särskilda åtgärder.

Av de här uppräknade grundläggande principerna följer att begreppet pensionsålder, i dess traditionella betydelse, försvinner.

Begreppet pensionsålder anger i offentliga pensionssystem normalt den ålder då en ”full” pension kan tas ut. Pensionsåldern beslutas politiskt i en avvägning mot hur stor

avgiften bör vara och mot bakgrund av vilka förutsättningar som finns för att kräva att arbetslivet förlängs. Bland förutsättningarna finns uppfattningar om arbetsmiljö mm. men också, öppet eller underförstått, om vilket stöd den kan få, som inte kan jobba upp till beslutad pensionsålder. Det gäller då sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och förtidspension, men också vilket stöd för rehabilitering, arbetsanpassning och kompetensutveckling som finns.

Att gränsen för hur långt upp i åldrarna övriga socialförsäkringar skall gå direkt bör följa den pensionsålder som beslutas betraktas som självklart.

Avsikten med räknereglerna, så som de fortfarande ser ut i lagen om inkomstpension och dess automatiska balansering, för hur pensionen skall räknas ut, var att onödiggöra framtida diskussioner och direkt och automatiskt utesluta avgiftshöjningar. Men att den avsikten också skulle medföra att alla de andra samband, som beaktas när en traditionell pensionsålder beslutas, skulle lämnas utanför diskussionerna, det följer inte av pensionssystemets automatik. I stället skapades motsatsen. Ett pensionssystem som inte har något utrymme för hänsyn till hur verkligheten utvecklas leder till krav på att verkligheten anpassas till pensionssystemet.

Anpassningen kan ske på alternativa vägar. Ett alternativ är att anpassa åldersgränser i övriga socialförsäkringar till den behövliga pensionsåldern, i dag 68 år. I den mån detta inte sker finns alternativet att politikerna förmår att övertyga allmänheten och dess representanter i fack och andra organisationer att pensionssystemets regler och oförändrad avgift är viktigare än allt annat. Ytterst återstår alltid att ge upp ambitionen att det offentliga skulle förmå att erbjuda annat än grundskydd.

De nya förutsättningar, samband och krav som följer av pensionssystemets automatik har man inte klarat att hantera. En samlingsgrupp skapades genom den s.k. pensionsöverenskommelsen, mellan de fem partier som på tidigt 90-tal samlades bakom förslaget till nytt pensionssystemet. Gruppen gavs ett begränsat uppdrag, som koncentrerades på själva pensionssystemet och uteslöt åtgärder som på grund av pensionssystemets automatik blivit nödvändiga i anslutande system.

Att det automatiska pensionssystemet inte fungerar förvånar inte. Det automatiska pensionssystemet har sin utgångspunkt i tron att ”ekonomiska incitament” skapar drivkrafter som individerna och verkligheten i övrigt anpassar sig till. Detta är teorier som saknar förankring i verkligheten.

Den oundvikliga följderna har nu inträffat. Åtgärder vidtagna under senare tid, och ytterligare andra som aviserats, innebär att hittills gällande grundläggande principer för pensionssystemet överges. Det gäller både inkomstpensionen och garantinivån.

Det inträffade bekräftar att ett helautomatiskt ”autonomt” system, frikopplat från utvecklingen i omvärlden och i övriga socialförsäkringar, inte kan fungera. En genomgripande översyn måste därför komma till stånd.

Två åtgärder som påverkar den inkomstrelaterade pensionen är aktuella. En som redan har beslutats är *inkomstpensionstillägget*. En åtgärd som har aviserats är *höjda avgifter*. Åtgärderna härstammar när det gäller inkomstpensionstillägget från

utfästelser gjorda av den dåvarande statsministern 1 maj 2018. Krav på höjda avgifter framfördes av LO vid samma tid.

Inkomstpensionstillägget kan inte förenas med de i det föregående redovisade grundläggande principerna för den inkomstrelaterade pensionen. Detta tillägg följer helt andra principer för hur de räknas ut och det finansieras från statsbudgeten. Beslutets principiella betydelse har inte studerats och redovisats. Att åtgärden benämns som ett undantag ändrar inte bilden av vad som har skett.

En höjning av avgiften har aviserats. En sådan åtgärd innebär ytterligare avsteg från hittills gällande principer.

Sammantaget leder dessa åtgärder till att den s.k. automatiska balanseringen kommer i fokus.

Den automatiska balanseringen, gemenligen kallad ”bromsen”, skapades för att skapa politisk och finansiell stabilitet kring inkomstpensionen. Ett ”autonomt” pensionssystem, fritt från vidare politisk inblandning, skulle säkerställas. Bromsen skyddar gällande grundläggande principer genom att automatiskt reducera utgående pensioner om det annars finns risk för att den långsiktiga finansiella stabiliteten rubbas. Att detta är dess uppgift framgår entydigt av förarbetena till dess införande.

Avsteg från de grundläggande principerna innebär att det autonoma pensionssystemet har övergetts. Kan avsteg göras en gång så kan det göras flera gånger, allteftersom det politiska spelet går vidare.

Det autonoma pensionssystemet har övergetts redan med införandet av inkomstpensionstillägget. Motivet för den automatiska balanseringen är därmed borta. Om man då formellt skulle bibehålla den mekanism som blivit symbolen för autonomi och finansiell stabilitet leder det bort från insikten att nya metoder måste etableras för att skapa stabilitet. Stabilitet både finansiellt och socialt, grundat på fortlöpande politiskt ansvar i stället för på automatik.

En garantinivå finns för att säkerställa att den allmänna pensionen uppnår en viss minsta nivå. Om den inkomstrelaterade pensionen inte når den nivån utgår ett tillskott, benämnt garantipension, finansierat med skattemedel. Det finns också behovsprövade bidrag, främst ett bostadstillägg. Garantinivå tillsammans med vad de behovsprövade bidragen högst kan uppgå till benämns här grundnivå.

Sent under 2021 har en överenskommelse träffats mellan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet om ett väsentligt tillskott till grundnivån, ett s.k. *garantitillägg*. Dess syfte är att förstärka garantipensionen men det påstås kunna ske utan att påverka reglerna för den pensionen. Detta för att tillmötesgå vänsterpartiets tydliga krav på att garantipensionen skall höjas och samtidigt göra det möjligt att hävda att en mellan fem partier träffad informell överenskommelse, den s.k. pensionsöverenskommelsen, om samtal dem emellan i pensionsfrågor, inte har trätts för när.

Pensionsöverenskommelsen har som syfte att skapa en informell grupp mellan de fem partier, Socialdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna, som varit eniga om förslag och beslut om pensionssystemet.

Överenskommelsen har tolkats som att dessa fem partier, så länge de är överens, kan initiera vilka ändringar som helst. Överenskommelsen är snävt inriktad på själva pensionssystemet. Den har kommit att få avgörande betydelse för hur pensionssystemet förvaltas och vilka åtgärder som har vidtagits/inte vidtagits. Och för att det nära sambandet mellan pensionssystemet och övriga socialförsäkringar inte har beaktats.

Följden av detta snäva fokus i förvaltningen av pensionssystemet har blivit att åldersgränsen i övriga socialförsäkringar inte har höjts i den takt som ”den behövliga pensionsåldern” har höjts år från år. Istället har åren förflutit med förhoppningar om bättre rehabilitering, bättre arbetsmiljö, ändrad inställning och större flexibilitet hos människor.

De problem som pensionsöverenskommelsen lett till kan sammanfattas i några punkter.

- Överenskommelsen har lett till att samarbetsparterna initierat åtgärder som innebär att pensionssystemets grundläggande principer frångås, utan att det har behandlats på ett seriöst sätt
- Garantitillägget visar att den överenskommelse som en gång i tiden träffades för att skapa sans och stabilitet i stället närmast har drivit på det politiska spelet.
- Överenskommelsen har med sin snäva inriktning lett till att väsentliga frågor, som åldersgränserna i övriga socialförsäkringar men också många andra frågor av betydelse för hur pensionssystemets räkneregler fungerar för människorna, har lämnats åsido.
- Överenskommelsen har lett till att åtgärder där man inte är överens flyttas till andra områden, t.ex. skattesystemet. Ett agerande som ytterligare tömmer pensionsöverenskommelsen på meningsfullt innehåll.

De här uppräknade problemen får relief av vad som anförs när inkomstpensionstillägget infördes. I budgetpropositionen kan man läsa följande:

”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.”

Vad som har hänt sedan överenskommelsen om inkomstpensionstillägget träffades är den just refererade överenskommelsen om ett garantitillägg. Det tillägget går i direkt motsatt riktning mot att ”öka respektavståndet”. Det inträffade tydliggör att samarbetet i den s.k. pensionsgruppen inte längre fungerar.

En bred och allsidig genomgång av hela pensionssystemet och dess samband med andra socialförsäkringar och situationen i arbetslivet behövs. En utgångspunkt för översynen blir att inse att tron på att det med ett helautomatiskt ”autonomt” pensionssystem skulle bli möjligt att koppla bort politiken inte fungerar. Den automatiska balanseringen (bromsen) har därmed spelat ut sin roll. Något annat måste sättas i dess ställe.

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

- 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 och leder till att alla för pensionerna relevanta frågor kommer upp vid de tillfällen då pensionsålder för en kommande period skall beslutas.

Översynen, nu snart 30 år sen systemets principer formulerades, behöver gripa tillbaka på frågor om ansvarsfördelningen mellan stat, arbetsmarknad och individ. Först med tydliga besked i de frågorna skapas grund för ett fortsatt offentligt ansvar. Alternativ finns för hur detta ansvar kan tas utan att själva pensionssystemet binds i opåverkbara formler. Kanada erbjuder ett intressant exempel, introducerat 1997.

Den här beskrivna översynen får demokratisk legitimitet endast genom ett brett arbete med alla partier involverade och ett nära och öppet samarbete med arbetsmarknadens parter, pensionärernas organisationer och forskarvärlden.

Kraven på insikter och överväganden kan upplevas som alltför omfattande. Men, hävdar jag, grundat på 40 års erfarenheter, i Sverige och internationellt, en orsak till att 90-talets pensionssystem nått vägs ände är att viktiga sammanhang inte har beaktades och att, liksom i ATP-systemet, inte någon allsidig utvärdering med åtföljande anpassning till verkligheten har skett, trots att behovet framstod/framstår allt tydligare.

I den bifogade skriften, ”*Det stabila pensionssystemet: Ett minne blott! Eller kanske en hägring redan från början*”, redovisar jag ett underlag för de slutsatser som jag redovisar här. Skriften kan också laddas ner med hjälp av en länk, nämligen

<http://kg-scherman.se/wp-content/uploads/2022/02/Bakgrund-analys-och-råd-för-framtiden.pdf>

Stockholm i februari 2022

KG Scherman