



VÄGVALSERIE OM PENSIONERNA

Vägvalsfrågor för pensionssystemet

Portalrapport till vägvalsserie om pensionerna



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Förord.....	i
1. Bakgrund till dagens pensionssystem	1
2. Kritik mot dagens pensionssystem.....	2
3. Utgångspunkter för ett pensionssystem	4
3.1. Behovet av tydliga och långsiktiga mål	5
3.2. Behovet av tydliga och långsiktiga principer	6
3.3. Finansiellt hållbart över generationer.....	7
4. Alternativa vägar framåt	7
4.1. Rapport 1: Alternativ för ett enklare grundskydd.....	7
4.2. Rapport 2: Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner.	9
4.3. Rapport 3: Höjda pensioner inom ramen för nuvarande pensionssystem	10
4.4. Rapport 4: Ett nytt pensionssystem?.....	11

Förord

Pensionssystemet, pensionerna och pensionärernas ekonomi har debatterats mycket under de senaste åren. Helt naturligt finns det olika intressen i pensionsdebatten och därmed förmedlas delvis olika bilder av hur det står till med pensionerna och pensionssystemet. Pensionsmyndigheten har, enligt 2 § 5 förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, i uppdrag att *följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle*. I syfte att bidra till att pensionsdebatten vilar på saklig grund initierade Pensionsmyndigheten under hösten 2021 och våren 2022 en faktaserie där vi redovisade fakta och fördjupning i frågor som vi bedömer är centrala när pensioner debatteras. Vi ville ge ett bidrag till svar på frågan: Hur står det egentligen till med pensionerna och pensionssystemet?

Under 2021 infördes inkomstpensionstillägget som en ny förmån till pensionärer med det uttalade syftet att förbättra pensionen för dem som haft ett långt arbetsliv med låg lön och i augusti 2022 höjdes garantipensionen kraftigt. Samtidigt höjdes även bostadstillägget. I debatten förekommer krav på översyn av pensionssystemet. Riksdagens olika beslut och den pågående pensionsdebatten visar att även om pensionssystemet i teknisk mening fungerar i enlighet med intentionerna från 1990-talet så accepteras inte dess effekter fullt ut.

De politiska partierna i Pensionsgruppen har också på olika sätt uttalat behov av ytterligare förändringar i pensionssystemet. I praktiken visar diskussionen, och tillkomsten av inkomstpensionstillägget, att grundläggande principer som pensionssystemet vilar på har börjat att urholkats. Som en fortsättning på faktaserien initierar Pensionsmyndigheten därför en andra serie med rapporter om alternativa utvecklingsvägar för Sveriges pensionssystem – om regeringen och riksdagen skulle vilja göra fler förändringar.

Rapporterna beskriver några olika förändringar av pensionssystemet och vilka konsekvenser de skulle leda till på kort och lång sikt för samhälle och individer. Pensionssystem kan utformas på många olika sätt och våra alternativ i rapporterna gör inte anspråk på att vara uttömmande. Syftet med rapportserien är att bidra till en strukturerad diskussion om eventuella vägval för pensionssystemet och om vilka principer och mål det kan ha. Vilket pensionssystem vi bör ha eller om det bör förändras är i första hand en politisk fråga och Pensionsmyndigheten tar inte ställning till vare sig om eller hur pensionssystemet bör förändras. Däremot kommer en del förslagna åtgärder beskrivas som mer eller mindre lämpliga i rapporterna, utifrån det syfte som lagstiftaren kan ha med förändringen.

Pensionsmyndigheten vill betona att vid regelförändringar som sker i ett så långsiktigt system som pensionssystemet är det extra viktigt av att sådana förändringar är genomtänkta och brett förankrade och därmed har möjlighet att vara långsiktiga. Den mån det är möjligt, eller inte är möjligt, att

upprätthålla sådana stabila pensionsregler är i sig en faktor att beakta vid utformningen av allmänna pensionssystem.

Detta är en inledande portalrapport som ger utgångspunkter för de efterföljande fyra rapporterna som kommer att publiceras enligt följande.

1. *Alternativ för ett enklare grundskydd*. Publicering 7 december 2022
2. *Åtgärder för jämställda och jämlika pensioner*. Publicering 1 februari 2023
3. *Höjda pensioner inom ramen för nuvarande pensionssystem*. Publicering 1 mars 2023
4. *Ett nytt pensionssystem?* Publicering 29 mars 2023

I samband med att den sista rapporten publiceras kommer vi att arrangera ett avslutande pensionsseminarium på temat – vad ska vi egentligen ha för pensionssystem?

Stockholm i november 2022

Ole Settergren
Analyschef

1. Bakgrund till dagens pensionssystem

Det nuvarande pensionssystemet tillkom genom riktlinjer för reformen som beslutades 1994¹ och genom proposition om reglerna som beslutades 1998². Pensionssystemet infördes 1999 men det dröjde till 2003 innan samtliga delar av pensionsreformen trätt i kraft. Övergångsbestämmelser gör dock att personer födda till och med år 1953 åtminstone till del får sin pension beräknad enligt äldre reglerna i det tidigare ATP-systemet.

Skälet för reformen var flera konstaterade brister i det tidigare ATP-systemet. Den förmodligen allvarligaste bristen var bedömningen att ATP-systemet på sikt inte skulle kunna finansiera sina utgifter med en acceptabel avgiftsnivå. Reformeringen drevs inte av en vilja att ge bättre pensioner, utan av att inom ramen för ett ungefärligen oförändrat avgiftsuttag förbättra pensionssystemets rationalitet. Utformningen av dagens pensionssystem kan i stor utsträckning ses som en reaktion på det som ansågs brista i ATP-systemet.

Det viktigaste skälet till att ATP-systemet inte var finansiellt stabilt var att det saknades koppling till den snabbt ökande medellivslängden och att kopplingen mellan samhällsekonomin och de finansiella förutsättningarna att finansiera pensioner var svag. ATP-systemet utlovade därmed pensioner som vid sämre tillväxt och ökad medellivslängd hade krävt betydande avgiftshöjningar. Att höja avgiften eller justera systemet var dock i praktiken politiskt svårt och det var en bidragande orsak till att det nya systemet försågs med automatiskt verkande regler som inte krävde förnyade politiska beslut för att vara finansiellt stabilt.³

Ett annat motiv för pensionsreformen var att ATP-systemet inte ansågs stimulera till arbete i tillräcklig grad eftersom pensionen beräknades utifrån enbart de 15 bästa åren samt att det räckte med ytterligare 15 år med låg inkomst för att få reducerad ATP. För de som hade nått upp till 30 arbetsår gav ökat arbete i många fall ingen ökad pension över huvud taget. Inkomstomfördelningen ansågs av dessa anledningar vara osystematisk. Denna ”osystematik” ledde också till en oönskad fördelningspolitisk egenskap genom att den som gjorde karriär och hade ett kortare arbetsliv, med en ökande inkomst, gynnades av systemet medan den som hade en mer stabil inkomst under ett långt arbetsliv missgynnades. Det relativt låga inkomsttaket minskade dock betydelsen av denna fördelningspolitiska egenskap. Det fanns därutöver en omfördelning mellan generationer som

¹ Prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439. Propositionen innehöll utöver principer vissa lagändringar som förberedde reformen.

² Prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension, m.m., bet 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315, 1997/98:316

³ Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20)

ansågs orättvis – yngre generationer betalade in mer till systemet än vad äldre generationer hade gjort och i förväntan skulle fortsätta att göra. En ständigt stigande avgift ansågs orealistisk, varför det förutsågs att yngre generationer inte skulle få de pensioner de i någon mening betalt för.

Konstruktionen av det nya pensionssystemet blev dramatiskt annorlunda. Vi fick ett avgiftsbestämt fristående och definitionsmässigt finansiellt hållbart system där livslängdsrisken och de ekonomiska riskerna uttryckligen lades på det försäkrade kollektivet.⁴ En bakomliggande tanke var att detta självreglerande system, genom att vara långsiktigt finansiellt stabilt och genom den breda politiska överenskommelsen, också skulle kunna fungera politiskt stabilt och opåverkat under många decennier. Det skulle i sin tur göra systemet förutsägbart och trovärdigt.

Målsättningen i fråga om genomsnittligt pensionsutfall skulle i princip vara densamma som i ATP-systemet. En individ med ett helt arbetsliv skulle ungefär få samma pension i förhållande till sin slutlön som i det gamla ATP-systemet, men med ett viktigt förbehåll; en oförändrad medellivslängd.⁵ Det innebär att det krävs ett längre arbetsliv när medellivslängden stiger för att få samma pension i förhållande till slutlönen som gällde i ATP-systemet 1994. Den anpassningen till högre pensionsålder har dock inte skett – medellivslängden har stigit med tre år medan människor i stor utsträckning har fortsatt att ta ut pension kring 65 år med en allt lägre allmän pension i förhållande till slutlön som följd.

2. Kritik mot dagens pensionssystem

Reglerna för pensionssystemet är i princip oförändrade sedan det beslutades på 1990-talet. De få justeringar som gjorts är med undantag för inkomstpensionstillägget begränsade och ändrar inte de grundläggande principerna och Pensionsmyndigheten konstaterar att pensionssystemet väsentligen fungerar som det var tänkt. Pensionsmyndighetens rapport *Är pensionerna tillräckliga? (2021)* visar att pensionsnivåerna idag ligger nära vad som utlovades, givet att pensionsåldern anpassas till den ökande medellivslängden, men att variationerna är stora.⁶ Trots att

⁴ I premiepensionen fördelades den ekonomiska risken direkt till den försäkrade individen. Livslängdsrisken fördelas dock i premiepensionen, liksom i inkomstpensionen, på försäkringskollektivet. Metoden för hur livslängdsrisken i de två systemen fördelas skiljer sig dock något åt.

⁵ Prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet, sid 50.

⁶ Ett mål som inte nås är kompensationsgraden 60 procent för ett typfall som arbetat med samma lön i förhållande till samhällets genomsnittsinkomst hela sitt liv från 23 års ålder fram till sin årskulls riktålder. Att målnivån inte nås beror dels på kombinationen av att den allmänna pensionsavgiften om sju procent dras av den pensionsgrundande inkomsten, dvs. att avgiften brutto är 17,21 och inte 18,5 procent, och att staten ger skattereduktion för denna avgift samt att riktåldern är lite för lågt beräknad för att helt kompensera den förlust av kompensationsgrad som livslängdsökningen leder till.

pensionssystemet i de flesta avseenden fungerar enligt lagstiftarens intentioner, och enligt förarbetena till lagen, finns nu en inte ovanlig uppfattning om att pensionssystemet inte fungerar och behöver reformeras. Detta illustreras också av förslaget och debatten kring garantitillägget⁷ och de faktiskt genomförda förändringarna i form av inkomstpensionstillägg⁸ och höjd garantipension⁹.

En förklaring till att missnöjet nu är större än när systemet skapades kan vara att insikten om hur systemet fungerar i praktiken för många var otillräcklig när systemet skapades. En annan orsak kan vara att kraven på vad ett pensionssystem bör leverera har förändrats sedan 1990-talet. Hur ett pensionssystem ska vara och vilka pensioner det ska leverera är en fråga om värderingar och det behöver inte vara förvånande att värderingarna idag är delvis annorlunda än vad som gällde i kölvattnet av den finansiella krisen under 1990-talet. Även avsaknad av, eller låg, vilja hos de politiker och partier som är ansvariga för systemet och kanske också alltjämt stödjer det att försvara dess egenskaper och utfall kan ha bidragit till situationen.

I stor utsträckning gäller kritiken att den allmänna pensionen i förhållande till slutlönen blivit allt lägre för nyblivna pensionärer. Den kritiken bottnar till stor del i typfallsberäkningar som utgår från att pensionen, trots en längre medellivslängd, fortsatt tas ut vid 65 år. Det betyder dock inte att vi får lägre total pension utbetalt än tidigare generationer, utan i princip samma, men pensionen fördelas över längre tid. Eftersom vi har fler levnadsår som pensionärer än tidigare generationer blir pensionen per månad lägre vid ett fortsatt pensionsuttag som inte anpassas efter en ökad livslängd.

Kritiken handlar också om nivån på grundskyddet och att den leder till ett för stort antal äldre med låg inkomst i förhållande till befolkningen i övrigt, det vill säga som anses som relativt fattiga. Denna rörelseriktning beror bland annat på att grundskyddet är prisindexerat och därmed inte ökar i samma takt som de reellt ökande löneinkomsterna.

Samtidigt finns kritik att det är för liten skillnad i pension mellan dem som har arbetat ett helt arbetsliv med låg lön och dem som inte har arbetat alls, det vill säga att det så kallade respektavståndet är för litet.

Förenklat kan rörelseriktningen inom pensionspolitiken beskrivas som att kritik mot för låga lägsta pensioner lett till att riksdagen höjt grundskyddet, vilket lett till kritik mot att det är för lite skillnad mellan vanliga löntagares allmänna pension och personer som arbetat litet eller inte alls. För att öka respektavståndet framför en del att avgiften till det inkomstgrundade systemet bör höjas.

⁷ Ds 2022:3 Garantitillägg i bostadstillägget

⁸ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, bet 2020/21:SfU2, rskr. 2020/21:139

⁹ Prop. 2018/19:134 Förbättrat grundskydd för pensionärer, bet. 2019/20:SfU7, rskr. 2019/20:12 och Prop. 2021/22:269 Vårändringsbudget för 2022, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463

Riksdagens beslut att höja 65-årsgränsen till 66 år 2023 och till 67 år 2026 och att den genom den så kallade *riktåldern* därefter ska följa livslängsutvecklingen innebär tydligt förbättrade möjligheter att stabilisera nivån på den allmänna inkomstgrundade pensionen.

Pensionsåldershöjningen skulle dock ha behövt beslutats redan på 00-talet för att få den stabiliserande verkan som skulle ha kunnat motverka delar av det förlopp och kritik som beskrivits ovan.

Ytterligare kritik handlar om ojämslällda pensioner mellan kvinnor och män. Eftersom det förhållandet förklaras av skillnader i livsinkomst mellan kvinnor och män innebär det i praktiken att effekten av livsinkomstprincipen inte fullt ut accepteras. Många debattörer som pekar på ojämslällda pensioner pekar dock på att lösningen på problemet måste sökas på arbetsmarknaden och inte i pensionssystemet.

3. Utgångspunkter för ett pensionssystem

Sammantaget innebär kritiken mot pensionssystemet att de principer som pensionssystemet vilar på inte längre fullt ut accepteras eller inte uppfattas som rimliga. Hur ett pensionssystem bör vara konstruerat i fråga om nivåer, fördelning och finansiering är beroende av såväl värderingar som olika uppfattningar om sakförhållanden. Det går därför inte att objektivt slå fast ett optimalt pensionssystem. Omvärldsfaktorer spelar också in och värderingar förändras över tid – ett pensionssystem med bred förankring och uppslutning idag kan därför i framtiden värderas annorlunda. I hög grad kan omvärldsförändringar, nya insikter och nya värderingar förklara varför det på 60-talet populära ATP-systemet 30 år senare ersattes med det betydande annorlunda pensionssystem som Sverige har idag. På motsvarande vis kan man också förstå dagens pensionsdebatt. Det nuvarande pensionssystemet är finansiellt hållbart och fungerar väsentligen som det beskrevs och var tänkt när det skapades. Många idag accepterar dock inte de effekter det i praktiken leder till. Det kan ha sin orsak i förändrade värderingar men är sannolikt mer beroende av att effekterna har blivit mer uppenbara när pensionssystemet varit i bruk under en längre tid.

Ytterligare förklaringar till en förändrad syn kan vara att de politiker som förvaltar pensionssystemet byts ut och att det politiska landskapet förändras, eller att det funnits en felaktig förväntan på pensionssystemet.

Att det ställs krav på förändringar, trots att pensionssystemet fungerar som det var tänkt, behöver därför inte vara ologiskt utan istället åtminstone till del vara en följd av att pensionssystem, liksom allt annat, präglas av den värld det skapas i.

Frågor om grundskyddets omfattning och nivå, kopplingen mellan arbete och pension, balansen mellan allmän pension och tjänstepension, vilket ansvar och vilken risk som ska ligga på staten respektive individen är

exempel på sådana frågor där det finns olika syn mellan olika intressenter och över tid. Rapporterna i denna serie syftar till att belysa detta genom att visa på några olika vägar för pensionssystemet. Vägvalen i fråga om nivåer och fördelning handlar inte om rätt eller fel utan är just en fråga om värderingar i målkonflikter som sannolikt bör diskuteras brett för att de ska förstås och eventuellt accepteras av en majoritet, eller ändras för att nå sådan acceptans.

Oavsett vägval om exempelvis pensionsnivåer, fördelning och finansiering har konstruktionen av den allmänna pensionen betydelse för systemets måluppfyllelse, hållbarhet och begriplighet. Individen ska kunna lita på, förutse och planera för sin framtida pension. Det ska vidare vara möjligt att informera om pensionssystemet och vilka effekter olika beslut eller livshändelser får på pensionen.

Pensionsmyndigheten anser att några grundläggande krav bör vara uppfyllda för ett pensionssystem ska vara politiskt och finansiellt hållbart under lång sikt. Det handlar främst om långsiktiga målformuleringar, långsiktiga och tydliga principer för pensionssystemets funktion och långsiktig finansiell hållbarhet. Det är också krav som i stor utsträckning tekniskt är uppfyllda i dagens allmänna inkomstgrundade system, medan grundskyddets utformning inte lever upp till dessa krav. Det går naturligtvis att ha pensionssystem som utgår från andra krav men det är Pensionsmyndighetens bedömning att man då får ett mindre finansiellt och politiskt hållbart system över tid och därmed riskerar en lägre grad av tillit till pensionssystemet.

3.1. Behovet av tydliga och långsiktiga mål

Pensioner handlar om mycket långsiktiga åtaganden av stor betydelse för pensionssparare och pensionärer och det finns ett behov av att långt i förväg kunna planera för sin pension. Enligt Pensionsmyndigheten finns det därför ett stort värde i tydliga och långsiktigt stabila mål för pensionssystemet.

Det nuvarande pensionssystemet skapades utan tydligt uttryckta mål, bortsett från målet om finansiell stabilitet och generationsrättvisa, men under 2022 har riksdagen beslutat särskilda mål för premiepensionssystemet¹⁰. Även om tydliga mål inte uttrycktes när pensionssystemet skapades kan utformningen av regelsystemet tolkas som att reglerna i sig själva är målen. Det avgiftsfinansierade pensionssystemet är i mycket stor utsträckning självreglerande med automatiska beslut eller justeringar. Sådana underförstådda mål handlar dels om att livsinkomsten ska utgöra grunden för intjänandet av pensionsrätt och att pensionssystemet

¹⁰ Prop 2021/22:179 Ett bättre premiepensionssystem.

Avsaknaden av tydligt uttryckta mål innebär inte att det inte fanns ganska tydliga mål för olika politiska partier t.ex. om valfrihet, äganderätt, tydligare redovisning av avgiftsuttag, övergå till inkomstindexerat tak, kompensera kvinnor för förmodad förlust för övergången till livsinkomstprincip, rättvisare/högre pension för personer med långa yrkesliv med flack löneutveckling, m.m.

ska vara finansiellt hållbart genom att pensioner och pensionsrätter ska vara följsamma mot samhällsekonomin och livslängdsutvecklingen.

I fråga om pensionsnivåer finns i överenskommelsen från 1994 (prop. 1993/94:250) endast uttalat att pensionsnivåerna, vid den tidens medellivslängd, för personer med ett ”fullt” arbetsliv i Sverige ska ligga på ungefär samma nivå som i det gamla systemet, där pensionen var 60 procent av de 15 bästa åren med pensionspoäng. Därutöver finns övergripande uttalat att garantipensionen ska ligga på en nivå klart över skälig levnadsstandard vid sidan om bostadskostnaden men inte mål om till exempel, respektavstånd, pensionsutveckling eller relationen till tjänstepension. Garantipensionen prisindexerades varvid en oklarhet om dess värdeutveckling relativt inkomsterna lämnades öppen. Denna oklarhet var medveten. En underförstådd kompromiss mellan dem som önskade att garantipensionens nivå och betydelse skulle minska och de som inte ville det. Frånvaron av uttalade mål leder till otydlighet för den enskilde individen i fråga om pensionsnivåer på kort och lång sikt. Därmed blir det också svårt för den enskilde att veta hur hen ska agera i fråga om livsbeslut. Otydliga mål innebär också att det är svårt att utvärdera om pensionerna är rimliga eller tillräckliga¹¹. Detta har också visat sig i den politiska debatten om pensionernas tillräcklighet.

3.2. Behovet av tydliga och långsiktiga principer

Principer kan inte ersätta mål, men långsiktiga och tydliga principer för hur pensionssystemet fungerar och vad som påverkar pensionen är viktiga komponenter för att skapa förtroende och planeringsförutsättningar för den enskilde individen.

Det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet är uppbyggt utifrån principer om främst koppling till livsinkomsten och om följsamhet till livslängd och ekonomi som styr mot en finansiell hållbarhet. Systemet säger inget om vad pensionen blir, men ger information om vad som bestämmer pensionens storlek. Det ger en viss förutsägbarhet som kan bidra, och möjliggöra, till rationella livsval för individen i fråga om arbete och pensionsuttag. Principerna har sedan starten legat fast och kommunicerats som grundläggande principer för nuvarande pensionssystem. En sådan långsiktighet har enligt Pensionsmyndigheten gagnat förtroendet och underlättat i informationen om och förståelsen av ett annars relativt komplicerat pensionssystem.

¹¹ Pensionsmyndigheten har i sitt så kallade standardtypfall gjort en tolkning av hur lagstiftaren skulle kunnat ha resonerat. Standardtypfallet utgår ifrån vad som är vedertaget inom bl.a. OECD och Tyskland för att beräkna pensionssystemets kompensationsgrad. I Tyskland har ”standardtypfallet” en i lag angiven roll bland annat för att beskriva hur lagändringar m.m. påverkar kompensationsgraden.

3.3. Finansiellt hållbart över generationer

Utöver vad som nämnts i 3.1 och 3.2 ovan är en tredje viktig egenskap för ett pensionssystem är att det ska vara långsiktigt pålitligt och hållbart – idag och för framtida generationer. Pensionssystemet behöver därför vara finansiellt stabilt och rättvist mellan generationer. Dagens inkomst- och premiepensionssystem är genom sin utformning med årligen uppdaterade livslängdsberäkningar och andra automatiska justeringar finansiellt stabilt, det vill säga att systemet kan finansiera sina utgifter med oförändrade avgifter. Till följd av denna finansiella stabilitet som motverkar långsiktiga underskott och en fast avgiftssats kan systemet också sägas vara rättvist mellan generationer. En finansiell stabilitet skulle även kunna upprätthållas med politiska beslut istället för med automatiskt verkande regler. Erfarenheten av ATP-systemet och andra länder var dock att politiken hade svårt att agera i lämplig tid för att säkra dess finansiella stabilitet. Det problemet har inte dagens system.

4. Alternativa vägar framåt

Pensionssystem kan konstrueras på en mängd olika sätt. Syftet med den här vägvalsserien är att beskriva några alternativa utvecklingsvägar med utgångspunkt i synpunkter som har förts fram i pensionsdebatten. Alternativen ska dock inte ses som heltäckande eller uttömmande, inte ens utifrån det begränsade syftet.

De tre första rapporterna kommer handla om större eller mindre förändringar i dagens pensionssystem. I de alternativ som presenteras i dessa rapporter behålls det mesta av de grundläggande principerna i dagens system, i varje fall vad gäller det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet. När det gäller grundskyddet kommer det i den första rapporten att prövas mot en del radikala förändringar. Den fjärde och sista rapporten skissar på alternativ för och konsekvenser av ett nytt pensionssystem.

4.1. Rapport 1: Alternativ för ett enklare grundskydd

Den första rapporten i vår serie redovisar alternativ som förenklar grundskyddet. Det handlar om olika nivåer på förenklingarna, från mindre förenklingar i bostadstillägget till mycket radikala, som att ersätta alla förmåner med en enda ny grundskyddsförmån.

Grundskyddet består idag av flera delar där *garantipensionen* är basen och en del av det allmänna pensionssystemet. Nivån på garantipension har dock aldrig syftat till att vara en tillräcklig pension för att klara levnadsomkostnader inklusive bostadskostnad. Därför finns ett kompletterande *bostadstillägg* som är av stor betydelse för många pensionärer. Därutöver finns *särskilt bostadstillägg* samt *aldreförsörjningsstöd* för främst dem som inte har rätt till full

garantipension. Sammantaget finns således fyra förmåner som tillsammans utgör grundskyddet. De fyra förmånerna är alla inkomstprövade men inkomstprövningen sker på olika sätt. Inkomstprövningen i sig, och att de sker på olika sätt, ger ett komplext regelsystem som gör det svårt att förstå för pensionären. Det gör det också administrativt svårare och mer resurskrävande att hantera för Pensionsmyndigheten. Att det är svårt att förstå medför vidare att det är svårt att kontrollera att man får rätt belopp och om man har rätt till förmånerna eller inte. De detaljerade reglerna finns i grunden för att träffbilden ska bli god, det vill säga att stöden ges till dem med störst behov. Komplexa regler kan dock innebära att stödet på grund av okunskap inte når fram till dem som har rätt till förmånen. Paradoxalt kan därför den med komplexa regler eftersträvade träffsäkerheten i praktiken leda till en lägre grad av träffsäkerhet och en minskad rättssäkerhet.

Ett mer grundläggande problem är att lagstiftarens mål med grundskyddet är otydligt. Nivån på grundskyddet utformades för att säkerställa en skälig ekonomisk standard och att inga personer, med normal eller låg allmän pension, skulle förlora ekonomiskt på övergången från ATP-systemet. För att säkerställa en bibehållen köpkraft kopplades garantipensionen till prisutvecklingen genom prisbasbeloppet, vilket också förutsågs leda till att garantipensionens betydelse långsiktigt minskade.¹² Konstruktionen har inte visat sig vara långsiktigt politiskt hållbar när reallönerna under en lång period ökat. Det ledde till att garantipensionen höjdes med 200 kronor per månad 2020. Därefter ledde en politisk debatt om låga pensioner till en ytterligare höjning med 1 000 kronor inför valet 2022.

Utöver de fyra förmånerna i grundskyddet finns numera också *inkomstpensionstillägget*. Det är inte ett renodlat grundskydd men det lämnas till personer som ligger inom inkomstintervallet för grundskydd och kan bland annat därför till del anses tillhöra grundskyddet. Det innebär alltså att det finns fem förmåner för att täcka in behovet av ett grundskydd – alla med olika regler för inkomstprövning.

Ett så komplext regelsystem ger i bästa fall en träffsäker fördelningsprofil. Även om fördelningsprofilen skulle vara träffsäker har den, som nämnts, nackdelar. Det finns därför starka skäl för att förenkla grundskyddet.

Förenklingar har dock alltid ett pris. Det är i praktiken svårt för att inte säga omöjligt att åstadkomma substantiella regelförenklingar utan att det får konsekvenser för de totala försäkringskostnaderna och/eller för fördelningsprofilen. Även dessa kommer belysas i rapporten.

¹² Att nivån för garantipensionen sannolikt skulle bli föremål för politiska överväganden och beslut insågs sannolikt av de då inblandade beslutsfattarna.

4.2. Rapport 2: Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner

Pensionsmyndigheten har i den första faktaserien publicerat rapporten *Kan pensionerna bli mer jämställda? (2022)* och där redovisat hur pensionsgapet mellan könen har utvecklats. I den rapporten diskuteras också åtgärder för att minska gapet och priset för att minska det.

Den andra rapporten i den här serien går igenom de åtgärder som diskuterades i den första faktaserien och redovisar deras konsekvenser för till exempel pensionsgapet, jämlikhet, kostnader och drivkrafter till arbete.

Livsinkomstprincipen är grundläggande i dagens inkomstgrundade allmänna pension, det vill säga pensionen bestäms i huvudsak av den summerade inkomsten under arbetslivet. På så sätt blir pensionen en avspegling av arbetslivet. Det innebär också att inkomstskillnader som finns under arbetslivet fortplantar sig till pensionslivet. Tydligast blir den effekten för kvinnor och män – kvinnors genomsnittligt sett lägre arbetsinkomster leder till genomsnittligt sett lägre pensioner. Det är en effekt som fanns även i ATP-systemet, som inte byggde på livsinkomstprincipen. Vid utformandet av det nuvarande systemet ansågs dock värdet av livsinkomstprincipen – att en höjd arbetsinkomst leder till höjd pension – överordnad. I sammanhanget uttalades det också att det inte bör vara pensionssystemets uppgift att under pensionslivet kompensera för ojämställda förhållanden under förvärvstiden.

Det finns dock avsteg från livsinkomsten inte bara genom grundskyddet utan även i det inkomstgrundade pensionssystemet. Det viktigaste avsteget i den inkomstgrundade pensionen är barnårsrätten som ger pensionsrätt utan krav på arbetsinkomst om man har små barn.¹³ Undantaget infördes av jämställdhetsskäl för att kompensera för ett naturligt inkomstbortfall. Under senare år har frågan om jämställda pensioner varit mer aktuell och åtgärder för att jämna ut skillnaderna i pension mellan könen har diskuterats. Som Pensionsmyndigheten tidigare framfört kommer mer jämställda och jämlika pensioner alltid med ett pris – i praktiken handlar det som regel om att på olika sätt försvaga livsinkomstprincipen eller att helt enkelt tillföra mer pengar. Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner är alltså till stor del ett vägval mellan den hittills vägledande livsinkomstprincipen och pensioner som i mindre grad beror på inkomsten under arbetslivet.

Det finns enligt Pensionsmyndigheten skäl att överväga alternativ för mer jämställda och jämlika pensioner. Om åtgärder bör vidtas är naturligtvis en fråga om värderingar och vilket pris man är beredd att betala för dessa. Rapporten beskriver alternativ och ger underlag för en diskussion om olika vägval.

¹³ Om det faktum att det allmänna pensionssystemet, liksom all annan pensionsförsäkring, utgår från könsneutrala livslängdsantaganden, i stället för könsspecifika, skulle anses vara ett avsteg från livsinkomstprincipen innebär de könsneutrala delningstalen ett större gynnande av kvinnor än barnårsrätten.

Det går också att införa andra avvikelser från livsinkomstprincipen i syfte att få en annan fördelning av pensionerna. Inkomstpensionstillägget är ett sådant exempel där man med hjälp av skattemedel ger mer i pension än vad som betalats i pensionsavgift och på så sätt avviker från livsinkomstprincipen. Andra metoder att styra pensionsfördelningen är att differentiera avgiftssatsen utifrån inkomstens storlek. Varje avsteg är dock en avvikelse och leder principiellt till ett försvagat samband mellan inkomst och pension och därmed i praktiken till ett delvis annat pensionssystem. Mot bakgrund av betydelsen av långsiktiga och tydliga principer i pensionssystemet är det enligt Pensionsmyndigheten angeläget att varje avsteg väga nyttan av förslaget mot det långsiktiga priset för åtgärden – även om det handlar om i sig angelägna syften som mer jämställda pensioner eller att ge mer pension till de med låga inkomster.

4.3. Rapport 3: Höjda pensioner inom ramen för nuvarande pensionssystem

Den tredje rapporten i serien tar fasta på tre olika åtgärder som diskuterats inom nuvarande pensionssystem – höjd avgift, överskottsutdelning och sänkt förskottsränta. Rapporten redovisar effekter av att samordnat genomföra dessa åtgärder.

Ett syfte med det allmänna inkomstgrundade pensionssystemets utformning – och en orsak till att ATP-systemets övergavs – var att låsa pensionsavgiften vid en fast nivå. Ett av flera motiv var att komma ifrån risken för återkommande behov av höjda avgifter. Ett annat motiv var att varje generation skulle betala lika stor andel av sina inkomster till ”sin” framtida pension.

Senare års pensionsdebatt har bland annat handlat om pensionsnivåerna i det inkomstgrundade pensionssystemet och om behovet av höjda pensioner. Diskussionen har då främst handlat om att höja pensionsavgiften och på så sätt generera högre pensioner. Höjda avgifter bryter mot principen om en över tid fast avgiftssats. Debatten har dock till stor del handlat om att återställa avgiftsnivån till de 18,5 procent som var en utgångspunkt när pensionsreformen beslutades. Genom ett beslut att den allmänna pensionsavgiften ska dras av vid beräkningen av den pensionsgrundande inkomsten sänktes avgiften till 17,21 procent, men var alltså 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Det beslutet sänkte pensionsnivån, Genom att den inkomst som pensionen då jämfördes med också sänktes med sju procent sänktes dock inte pensionens nivå i förhållande till inkomsten. Det skedde däremot när skattereduktion för den allmänna pensionen infördes i början av 2000-talet.

Avgiften kan höjas utan nämnvärda tekniska, administrativa konsekvenser för systemet, det vill säga det går att höja pensionerna inom ramen för det nuvarande systemet.

Pensionsmyndigheten har i rapporten *Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet (2021)* redovisat två principiellt olika förfaranden vid en avgiftshöjning och vissa av deras effekter. Ett annat sätt

att åtminstone i framtiden höja pensionerna som också diskuterats är att införa regler för utdelning från inkomstpensionssystemets buffertfond när pensionssystemets finansiella ställning är stark. Regler för utdelning vid stora överskott kan sägas vara logiskt utifrån motsvarande regler om minskning som redan finns i och med reglerna för automatisk balansering. Pensionsmyndigheten har i en rapport *Utdelning av överskott ur inkomstpensionssystemets buffertfond (2021)* redovisat metod och effekter av en sådan förändring. Rapporten utgår från förslaget i *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet* (SOU 2004:105).

Utöver rena höjningar finns det också alternativ som, inom ramen för nuvarande livsinkomstbaserade system, något omfördelar pensionsutbetalningarna under utbetalningstiden. Det alternativet handlar om att sänka förskottsräntan som påförs när pensionen beviljas. Det skulle innebära att startpensionen blir lägre och den årliga uppräkningsen av pensionen istället blir högre. Effekten blir i förhållande till i dag en omfördelning på så sätt att äldre pensionärer (där den relativa fattigdomen idag är större) får högre pension, medan yngre pensionärer får starta med en lägre pension. En sådan förändring har vissa fördelar, vilket redovisas i Pensionsmyndighetens rapport *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? (2021)*. I rapporten framkommer dock att det också finns problem vissa med en sådan förändring, främst att det innebär sänkt pension för yngre pensionärer. Som konstateras i rapporten bör en sådan förändring, om den blir aktuell, genomföras i samband med en eventuell avgiftshöjning och därav höjda pensioner för alla åldersgrupper.

4.4. Rapport 4: Ett nytt pensionssystem?

Även om pensionsdebatten främst handlat om otillräcklighet och högre pensioner har även kritik förts fram om att pensionssystemet i sin helhet är undermåligt och att en total reformering eller ett nytt pensionssystem behövs.

Utgångspunkten för den fjärde rapporten är att om systemet ska vara långsiktigt och förutsägbart så är inte den nuvarande ordningen helt tillfredställande och att det utifrån det kan finnas skäl att välja väg. Antingen återgår man till att livsinkomstprincipen återfår sin tidigare betydelse samt bestämmer mål och principer för grundskyddets roll i pensionssystemet eller så väljer man en alternativ väg som uttalat frångår livsinkomstprincipen och i högre grad utgår från fördelningspolitik. Rapporten visar på några skisser för sådana alternativa pensionssystem.

Pensionsmyndigheten konstaterar att pensionssystemet väsentligen fungerar som det är tänkt men att det har gjorts ett par förändringar som gör de ursprungliga principerna otydliga. Att kompensationsgraden sänkts genom ovan nämnda kombination av riksdagsbeslut, som inte beaktade deras

sammantagna effekt på pensionsnivån, anser vi vara största avvikelser från vad som tänktes i samband med reformen.¹⁴

Det förändringar som vi anser gör systemets logik otydlig är dels inkomstpensionstillägget som varken följer principer för ett grundskydd eller principerna för den allmänna inkomstgrundade pensionen och dels höjningen av garantipensionen där höjningen inte följde några förutbestämda principer om garantipensionens relation till den inkomstgrundade pensionen. Det är i stället förändringar med ett större inslag av fördelningspolitik.

Dessa förändringar har inte uttryckligen beslutats med motivet att de syftar till att minska fattigdomen bland pensionärer. Vår uppfattning är dock att problemet med fattiga pensionärer har genomsyrat pensionsdebatten och varit en bidragande orsak till den politiska förändringsviljan.

Den definition av fattiga pensionärer som normalt¹⁵ används i debatten är relativ fattigdom, det vill säga de som lever i ett hushåll vars ekonomiska standard är lägre än 60 procent av medianvärdet av den ekonomiska standarden bland hela befolkningen. Gränsvärdet vid 60 procent brukar benämnas som relativt låg ekonomisk standard eller att hushållet befinner sig i risk för fattigdom. Att hushållets inkomster är lägre än gränsvärdet behöver dock inte nödvändigtvis betyda att pensionären eller hushållet har en låg levnadsstandard utan gränsvärdet är ett relativt mått i jämförelse med andras inkomster i Sverige. Det relativa gränsvärdet tar inte heller hänsyn till förmögenheter. Pensionsmyndigheten har i andra sammanhang pekat på stora brister med måttet för relativ fattigdom och vi kan utifrån det ifrågasätta om ett pensionssystem bör styras utifrån ett mått som snarare mäter inkomstspridningen i samhället än fattigdomen bland pensionärer. Att vi ändå valt att studera alternativ som syftar att minska den relativa fattigdomen beror på att vi uppfattar att debatten i hög grad utgått från just detta mått.

Om ett övergripande mål är att minimera andelen relativt fattiga kan det till exempel ske genom att de förvärvsaktiva betalar mer till pensionärerna eller genom ett nytt pensionssystem som har den inriktningen. Vi har i den här rapporten valt den senare utgångspunkten, det vill säga vi studerar alternativ som så långt möjligt minimerar risken för relativ fattigdom bland pensionärer. Vi kommer därför att koncentrera oss på alternativ som tar sin utgångspunkt i en bra grundpension med mindre risk för relativ fattigdom. Ett annat skäl att vi i rapporten fokuserar på grundskyddet är att det är den

¹⁴ Ytterligare kandidater till avvikelser från vad som "tänktes" i samband med reformen är att den stigande livslängden och den därav lägre nivån på de allmänna pensionerna för yngre pensionärer inte lett till en högre pensionsålder. Eventuellt beroende på en annan avvikelse – att avsättningarna till tjänstepensionerna ökat vilket bidragit till att hålla den totala, genomsnittliga pensionsnivån stabil. Vidare kan EU-domstolens beslut 2017 att garantipensionen är en s.k. minimiförmån också anses vara en avvikelse från vad lagstiftaren tänkte sig.

¹⁵ Det finns även andra mått – t.ex. sådana som mäter förmåga att konsumera vissa varor och tjänster, "absolut fattigdom". I internationella jämförelser har Sverige samma andel relativt fattiga som genomsnittet av EU-länder, men har högst andel i Norden. Sverige har lägst andel absolut fattiga av alla EU länder och även lägst i Norden.

del av pensionssystemet som består av flest förmåner, är mest komplicerat och vars mål är mest svårfångat. Vissa av alternativen i rapporten innebär dock att även det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet i så fall behöver ändras.

Syftet med rapporten är inte att argumentera för en omläggning utan att peka på vägval och därvid studera prototyper för alternativa ordningar för pensionssystem som utgår från andra mål. Rapporten fokuserar på alternativ som tar sin utgångspunkt i grundskyddet. Det finns dock närmast obegränsade andra variationer för nya pensionssystem. Rapporten gör därför inte anspråk på att ge en komplett bild av de alternativ som finns. Som Pensionsmyndigheten tidigare framfört bör det, oavsett vilket pensionssystem man har, vara grundläggande att systemet genomsyras av långsiktiga mål och principer så att effekterna av livsval och livshändelser är rimligt långsiktigt förutsägbara.

www.pensionsmyndigheten.se

