

PENSIONER PÅ VILLOVÄGAR

Orsaker och lösningar

KG Scherman

Innehåll

Förord	5
50 år med svenska pensionssystem	17
Höga ambitioner fordrar ständig omvårdnad	18
Några viktiga utgångspunkter för en renovering av reformen	19
Det finns inget sätt att gå förbi det faktum att det är den aktiva befolkningen som drar försorg om dem som är inaktiva	19
Ett generationskontrakt	19
”Baby-boom problemet”, i Sverige 40-talisterna, fordrar särskilda åtgärder	19
Vi vet inte mycket om framtiden	20
Samhällsekonomi är avgörande och överordnad ”aktuariska” formler	20
Ett förslag till ett renoverat system	20
Något om fortsättningen av den här boken	25
En bred genomgång behövs	25
Bokens disposition och några tekniska frågor att förklara	26
En kontinuerlig reformprocess	29
60- och 70-talen; strid, seger och nederlag	29
80-talet; framgångarna övergår i övermod och förnekelse	32
Riksförsäkringsverket pekar på ATP-systemets känslighet för den ekonomiska tillväxten	32
Den politiska debatten var i stort sett blockerad under 80-talet	33
Regeringen tillsätter en utredning för att bli av med änkepensionerna och i övrigt begrava de känsliga frågorna	35
Sent 80-tal och början av 90-talet; RFV tar initiativet, beskriver systemets brister och föreslår lösningar, politikerna tar äntligen över och ett nytt pensionssystem ser dagens ljus	37
RFV tar initiativet och beskriver det gamla systemets problem	37
RFV lade fram ett förslag till reform	42

Med början 1991 hade politikerna tagit ansvaret	46
RFV:s förslag uppmärksammades 1993 och fick då till stor uppmärksamhet	48
En stark upplevelse	56
1994 kom ett fempartiförslag, som snart frångicks	57
1994 års principförslag	57
Mål formulerades, de såg tydliga ut	57
Garantipensionen ska säkerställa en viss minsta pensionsnivå	58
Den inkomstrelaterade pensionen: Tak för pensionsrätt, livsinkomst och avgiftsinbetalningar	59
En del av den inkomstrelaterade pensionen är den s.k. PPM-pensionen	60
Den andra delen av den inkomstrelaterade pensionen är Inkomstpensionen	60
Vad RFV ansåg. Några utdrag ur remissvar och vad som låg bakom ställningstagandena	63
Nu gällde det att försvara det som hade uppnåtts	65
Vad vi missade: Avgiftsinbetalningarna som grund för pensionsrätten	68
Redan under tiden närmast efter 1994 gjordes viktiga avsteg från de just formulerade principerna	71
PPM-pensionen blev något annat än vad principbeslutet innebar	72
Medel togs från AP-fonden i strid mot gjorda utfästelser	73
Förhoppningen om att avgiftssatsen skulle kunna hållas oförändrad blev en överordnad princip och ledde till att bromsen infördes	75
Bromsen strider mot 1994 års principer	76
Många missförstånd och en slingrig väg fram till obegripliga formler	79
Bördan av bromsen ”den automatiska balanseringen” bärs, trots vad experter och politiker påstår, enbart av pensionärerna	80
En detaljerad redovisning inför Socialförsäkringsutskottet påverkade inte besluten	81
Bromsen medför stora minskningar av dagens pensioner	83
Det finns många missförstånd om hur bromsen fungerar	84
Bromsens funktion var inte förutsedd, den är nu mycket ifrågasatt, nu finns dessutom i vår omvärld genomarbetade och fungerande alternativ	85
Det enda rimliga är att omedelbart och utan några vidare utredningar avskaffa bromsen	86
Ändrade förutsättningar har tillsammans med avstegen från 1994 års principer lett till oväntade utfall av det nya systemet	87
Dagens pensionärer ställer sig alltmer frågande; Lönerna stiger långt mer än pensionerna	87
Skall garantipensionen ligga still för evigt?	89
Situationen för de yngre blir alltmer bekymmersam	91
Pensionsåldern, mätt som den ålder då pensionssystemet normalt skall ge en skälig pension, ökar automatiskt och långt mer än vad man trodde att den skulle göra	94

En rätt att jobba längre än till 65 års ålder infördes utan några överväganden om vad som då krävdes av arbetsmarknaden och av socialförsäkringssystemet	97
Numera presenterar Pensionsmyndigheten något som man kallar "behövlig pensionsålder" vilket gör förvirringen total	97
Går det att begripa pensionssystemet?	98
Det finns många orsaker till att svaret på frågan är nej	98
Tjänstepensionerna har gjorts om över hela arbetsmarknaden, det skapar nya utrymmen för optimistiska prognoser men också en unik chans till nytänkande	100
Var det verkligen meningen att det skulle bli så här?	104

Samhället och dess funktion i stort är grunden för ett nationellt pensionssystem

Den internationella debatten ger perspektiv	106
Den s.k. Chilemodellen ställde allt på huvudet	106
Fondering av pensionssystem	107
En central fråga i den internationella debatten	107
AP-fonden och dess användning	108
Finansmarknaderna har gått igenom den ena krisen efter den andra	109
Argumenten för offentliga sparsystem har fått sig en törn och tron på den stora avkastningen har bleknat	110
Det är enbart de offentliga institutionerna, nationellt och internationellt, som kan ändra på spelreglerna	111
Samspelet mellan välfärdsanordningar, människors beteende och politikens utveckling	112
De fasta normerna, ett sätt att lösa politikens problem	114
Överskottsmål och budgetregler	115
En ny budgetprocess	116
En självständig riksbank med ett tydligt mål: inflationsbekämpning	117
Industriavtalet för lönebildningen	118
20 år med fasta normer	119
Ett autonomt pensionssystem med långsiktig finansiell stabilitet	120
Privatisering, konkurrens och valfrihet	120
Hög tid att kritiskt granska 90-talets honnörsord	121
Finansmarknadernas överlägsna förmåga var en tro som inte stöds av erfarenheten	122
En sammanfattning efter 15 år i stormens öga	123
Värderingarnas betydelse	123
Det finns olika välfärdsmodeller	124
Socialförsäkringarnas mål måste vara tydliga och startpunkten för alla reformer	127

Centrala faktorer 1993 såväl som 2014	128
Har 80- och 90-talets ekonomiska teorier helt tagit över, eller finns utrymme för nytänkande?	131
Den internationella debatten kom igång när socialförsäkringarna blev ordentligt hotade	131
ISSA fick en roll som medlare, svenska regeringen stödde dessa ansträngningar	131
De internationella organisationerna har utvecklat sina policies och utvecklat sitt synfält väsentligt. Här finns ett rikhaltigt material för en återuppväckt svensk debatt	133
Utgångspunkter, reformbehov och lösningar	137
Många problem söker sin lösning	137
En ny syn på samhällets styrning och effektivitet bröt igenom på 80-talet, fungerar den modellen fortfarande?	138
Både flexibilitet och enighet behövs för ett gott resultat	139
Ett gemensamt ansvar	140
40-talisterna kommer att kosta mycket, är det ojust?	140
Pension är uppskjuten lön, vad menas med det?	140
Det är alltid den yrkesverksamma generationen som betalar de äldres pension ...	141
Varje generation måste ta ansvar för sin pension. Kan det enbart ske genom att pensionen grundas på individuella avgifter?	142
Ansvarlet innefattar att ständigt följa hur pensionssystemet fungerar	142
Ansvarlet ligger idag, 2014, främst på dem födda mellan 50- till 80-talen, det är dagens aktiva generationer	143
<i>Slutsats 1: Det finns fakta att ta hänsyn till. Eniga politiker behöver sätta sig in i och tydligt presentera dessa fakta för väljarna.</i>	<i>144</i>
En balans kan och skall uppnås	144
Man står inför risk och osäkerhet, balansen kan därför inte låsas i förväg	144
Vad vi vet och inte vet	146
Alla kraftigt ändrade förutsättningar, all oförmåga att förutse framtiden, all risk och osäkerhet har hamnat i automatikens dunkel	149
<i>Slutsats 2: Ett pensionssystem utan social balans kan inte fungera.</i>	<i>149</i>
Mål och värderingar, modeller och modellval	149
Varför offentligt engagemang? Och hur långt skall det gå?	150
Välfärd är ett relativt begrepp, men detta ifrågasätts ofta i debatten	151
Val av modell är långsiktigt men sker ofta omedvetet eller dolt	152
Bromsen behövde en ny definition av begreppet solidaritet, då skrevs en sådan!	154
<i>Slutsats 3: Att försöka ändra ett samhälls värderingar utan öppen debatt är oansvarigt, förhoppningsvis också omöjligt.</i>	<i>155</i>

Inte bara olika välfärdsmodeller utan även olika pensionsmodeller	155
Så här fungerar ett fördelningssystem	155
Så här fungerar ett sparsystem	157
Konflikten mellan dem som tror på finansmarknaden och dem som tror på solidaritet är en pseudokonflikt	157
Grunden för varje pensionssystem är förtroende, inte teknik	158
PPM har inte lett till det engagemang som man påstod var möjligt att skapa	158
PPM har bidragit till förvirringen när det gäller pensionsålder för att få en skälig pension	159
Ett sidospår: Avkastningen på AP-fonden	160
Åter till PPM: För stor avsättning till PPM inom ramen för en given avgift sänker dagens pensioner	161
<i>Slutsats 4: Pengarna som avsätts till PPM kan, utan förlust för någon, avsättas till inkomstpensionen och ge pensionsrätt där.</i>	<i>162</i>
Nästa fråga blir att ta ställning till hur fördelningssystemet, dvs. inkomstpensionen skall utformas	163
Det är inte troligt att den svenska pensionsmodellen, den s.k. NDC-modellen är förankrad i medvetna överväganden	163
En ny modell blir att återgå till den gamla; men att också ta ansvar för dess funktion	164
<i>Slutsats 5: Det är ett fördelningssystem med en balansering som kombinerar politiskt ansvar med en automatik som tar hänsyn till både finansiell och social hållbarhet som bäst uppfyller kraven.</i>	<i>165</i>
Att göra om det svenska inkomstpensionssystemet är inte svårt	165
Det finns olika typer av stabilisatorer i olika länder, man kan klassificera dem i tre typer, alla med olika karaktäristika	165
Koppling till yttre omständigheter	166
Ett fåtal länder har infört det s.k. NDC-systemet	166
Mer om det generella NDC-systemet	167
Automatisk koppling till systemets egna finanser; En konstruktion som finns bara i Sverige	169
En skenbart teknisk fråga att klara ut: Summa- eller snittindex	169
En summering av olika typer av reformer av fördelningssystem visar tre breda kategorier, alla med olika egenskaper	171
Ett långsiktigt stabilt system som möter rimliga krav	172
Ett alternativ är det kanadensiska systemet	172
<i>Slutsats 6: Med tekniskt sett begränsade ändringar kan man öppna för en ansvarsfull reform med fortsatt ekonomisk men också social hållbarhet.</i>	<i>173</i>
Pensionsålder, arbetsmarknad och åldersgränser i socialförsäkringarna är alla av betydelse för hur ett ansvarsfullt pensionssystem skall utformas	173
Har vi en arbetsmarknad som svarar mot behoven?	174
Några utdrag ur sammanfattning av pensionsåldersutredningen	174

Hur går det för dem som inte får arbete eller inte kan arbeta? Skydds nätet ligger still trots att den faktiska pensionsåldern har ökat	176
Återinför en "normal pensionsålder"	177
Åldersgränser i närallgiggande system bör omedelbart justeras	180
<i>Slutsats 7: Återinför en "normal pensionsålder" anpassad till rimliga förväntningar på arbetsmarknaden och som automatiskt blir åldersgräns också i socialförsäkringarna.</i>	180
Hur omfattande skall den allmänna pensionen vara?	181
Många skäl för och emot ett stort offentligt ansvar, värderingar och tradition är viktiga inslag	181
Vilket ansvar bör det offentliga ta?	181
Det finns starka skäl att bygga ut det offentliga ansvaret	182
<i>Slutsats 8: Den allmänna pensionen bör omfatta en väsentligt större del av lönen och ha en högre kompensationsgrad än i dag.</i>	183
Hur stor skall pensionen vara och vilka villkor skall gälla?	183
En skälig inkomstrelaterad pension bör kunna påräknas vid "normal pensionsålder" om man har jobbat tillräckligt länge	184
En utblick mot hur pensionerna beräknas och vilka pensionsåldrar som tillämpas i några andra länder visar på alternativ men också en stor spännvidd	184
Ett konkret förslag	187
Inkomstrelaterad pension	187
Avgiften som i dag är 18,5 procent ökas till 21,5 procent	188
Särskilda insatser för dagens äldre	191
<i>Slutsats 9: Varje realistiskt förslag om att komma till rätta med problemen fordrar en höjning av avgiftssatsen. Men man kan göra mycket med relativt begränsade insatser.</i>	194
Totalen, dvs. allmän pension och tjänstepension sammantaget	195
<i>Slutsats 10: Det offentliga måste ta det yttersta ansvaret, efter öppen dialog med arbetsmarknadens parter och med rimliga övergångsregler.</i>	196
Användningen av AP-fonden	196
Ett inslag i strävan att skapa en bättre ordning på de finansiella marknaderna är att staten så långt möjligt tar ansvar för sin egen finansiering	196
Samhällsekonomi och investeringar	197
<i>Slutsats 11: AP fondens resurser bör kanaliseras till offentliga investeringar, det både förbättrar infrastrukturen och bidrar till att sanera finansmarknaderna. Sverige bör ta initiativ inom EU.</i>	198
Avgifterna	198
Tre procentenheter i ökad avgiftssats, är det mycket?	198
En detaljfråga: Egenavgifterna har blivit en parodi och bör tas bort	199
<i>Slutsats 12: Den totala avgiftssatsen måste ligga inom rimliga samhällsekonomiska ramar, en höjning med tre procentenheter ligger väl inom en sådan ram. Avskaffa den allmänna pensionsavgiften, den betalas ändå inte.</i>	201

Skatten är högre för pensionärerna, det är inte rimligt	201
<i>Slutsats 13: Samma skatteskalor skall gälla för lön, pension och socialförsäkring.</i>	<i>203</i>
Att mäta välfärd	203
Grupp kontra individ	204
Att bedöma pensionärernas situation i stort	204
Att bedöma framtiden: Ett automatiskt pensionssystem överför alla risker på individen, det bör också framgå av sakkunniga studier	206
Pensionens relation till löner, egen och andras, är den gängse indikatorn	206
Den ansvariga myndigheten följer inte enkla krav på transparens och konsekvens när det gäller att redovisa pensionerna	207
<i>Slutsats 14: Mätningarna av pensionsystemets utfall och dess effekter för människors välfärd måste utvecklas och anförtros åt oberoende och objektiva instanser.</i>	<i>209</i>
Ett handlingsprogram	211
Nu måste de ansvariga redovisa vad man vill åstadkomma och varför	211
Låt oss även i övrigt föra en ärlig och öppen debatt och gemensamt se de utmaningar vi står inför	211
Omedelbara åtgärder	212
Grundläggande utgångspunkter	213
Dessa principer bör slås fast redan nu. Man behöver också fatta ytterligare ett antal tydliga beslut som grund för det fortsatta arbetet	213
Arbetet kan sedan gå vidare inom ramen för dessa direktiv. Man behöver diskutera bl.a. följande	214
Det finns några övergripande frågor	214
Noter	215