

# Sammanfattning

Pensionssystemen i många länder står inför radikala reformbehov. Det svenska systemet reformerades i bred politisk enighet redan under 1990-talet. Systemet har sedan dess varit relativt stabilt och klarat det stresstest som en allvarlig finanskris innebär. Det betyder dock inte att det saknas utrymme för förbättringar.

Vid internationella jämförelser har det svenska pensionssystemet flera goda egenskaper. Det bygger på en bred politisk uppgörelse och har en inbyggd finansiell stabilitet. Systemet omfattar alla som bor och arbetar i Sverige och pensionerna är för närvarande tillräckliga för de flesta. Pensionsåldern är flexibel och det går att välja i vilken omfattning pensionen ska tas ut.

Men även om systemet inte är i kris så finns det anledning att uppmärksamma några förhållanden som med tiden riskerar att växa till problem.

Rapporten tar sin utgångspunkt i två principiella frågor: kan vi förvänta oss att människor gör rationella val, och hur bör risker (för t.ex. svag ekonomisk utveckling) fördelas mellan olika grupper?

Senare tids beteendekonomiska forskning visar att människor inte alltid fattar rationella beslut. Resultaten väcker frågor om valmöjligheterna i pensionssystemet, både då det gäller premiepensionen och pensionsåldern.

Innebär premiepensionssystemet för stora valmöjligheter? I dag går det att välja mellan ca 800 fonder. Forskningen förklarar varför människor under sådana omständigheter ofta avstår från att välja över huvud taget. Detta visas också tydligt av att ca 45 procent av pensionsspararna och över 95 procent av förstagångsväljarna inte gör några aktiva val. Ett system med färre valmöjligheter bör övervägas eftersom det skulle göra valen enklare och minska kostnaderna.

Kommer de framtida pensionerna att vara stora nog? Internationella erfarenheter visar att människor i allmänhet går i pension så fort de får möjlighet, även om det inte ligger i deras långsiktiga ekonomiska intresse. I det svenska systemet är det möjligt att ta ut pension från 61 år. Men när medellivslängden ökar så innebär det att pensionerna måste räcka längre och längre. Det innebär i sin tur att de blir lägre och lägre. Den lösning som föreslås i rapporten är att pensionerna ska fortsätta att justeras i förhållande till den förväntade livslängden och att pensionsåldern succesivt ska höjas i takt med att medellivslängden ökar.

Det är också viktigt med flexibilitet vad gäller möjligheterna att fortsätta arbeta deltid vid pensioneringen. Människor skiljer sig åt i önskemål och förutsättningar. Det är inte alla som vill inleda sin tid som pensionär med pension på heltid. Många vill i stället behålla arbeten de upplever som meningsfulla, fortsätta tjäna pengar och låta pensionsbehållningarna växa.

En minst lika angelägen fråga är hur risker ska fördelas, både mellan pensionssparare och pensionärer, och mellan generationerna. Detta är en fråga som fått ökad aktualitet på senare tid när det blivit uppenbart att systemets balanseringsmekanism är utformad så att större vikt läggs vid finansiell stabilitet än vid pensionernas nivå.

Det svenska systemets grundläggande principer innebär att anpassningarna vid finansiella obalanser sker både automatiskt och snabbt. Den automatiska stabiliseringen är en av systemets styrkor. Som den fungerar i dag blir dock anpassningarna onödigt skarpa. Balanseringen kan också få den oavsedda effekten att dagens förvärvsaktiva gynnas på bekostnad av de som redan är pensionärer. Båda dessa problem har uppmärksammats tidigare, och åtgärdsförslag tycks vara under övervägande.

En mer fundamental och långsiktig fråga är om systemets buffertkapital borde byggas upp, så att en mindre skarp anpassningsmekanism kan utformas för att förbättra riskfördelningen också mellan generationerna.

Ytterligare en central aspekt på riskspridningen handlar om pensionernas indexering. Ett väldeignat pensionssystem bör ge större skydd till individer som har små möjligheter att anpassa sig till förändringar i sina inkomster. Pensionärer bör således skyddas mot stora svängningar i sina inkomster eftersom de har mindre möjligheter än förvärvsaktiva att påverka sin situation genom att arbeta mer. I dagens system påverkas pensionärerna fullt ut av

årliga förändringar i löneökningstakten. Pensionsutbetalningarna i andra länder är ofta indexerade med prisförändringar eller en blandning av pris- och inkomstförändringar (som t.ex. i Finland). Därutöver kan man också tänka sig olika former av garantier för den nominella nivån på pensionsutbetalningarna.

Riskspridningen i systemet kan också diskuteras ur ett familjeperspektiv. Andelen fattiga är mycket högre bland ensamstående pensionärer än bland de som lever i parförhållanden. En möjlig åtgärd för att komma till rätta med det är att förbättra grundskyddet, den s.k. garantipensionen, för ensamstående. En annan möjlig åtgärd är att låta den efterlevande (oftast kvinnan) ärva en andel av partnerns inkomstpension. Med undantag för de överlåtelsemöjligheter som finns i premiepensionen avviker Sveriges strikt individbaserade pensionssystem tydligt från det internationella mönstret.

Rapporten fokuserar på den allmänna pensionen, men tjänstepensionerna måste också uppmärksammas. Tjänstepensionernas utformning måste vara förenlig med de övergripande målen för den allmänna pensionen. Det är därför viktigt att de inte uppmuntrar till tidig pensionering eller begränsar flexibiliteten i valet av pensionsålder och rörligheten på arbetsmarknaden. I dag finns sådana inslag i vissa tjänstepensionssystem. Det är brister som det ankommer på arbetsmarknadens parter att åtgärda.

Vad är då nästa steg för det svenska pensionssystemet? Långsiktighet är centralt för pensioner. Drastiska förändringar måste därför undvikas, i synnerhet för de som redan är eller snart ska bli pensionärer. Min huvudsakliga rekommendation är att förändringar görs på ett sätt som bevarar den breda politiska enighet som hittills har kännetecknat systemets framväxt och skötsel. Systemet är inte i kris, och det bör därför förbättras successivt och i fortsatt enighet, inte drastiskt på ett sätt som kan riskera den politiska uppslutningen bakom systemet.