

Finansdepartementet

Fi2016/00169/BaS - Långtidsutredningen 2015 (SOU
2015:104)

Pensionsmyndigheten lämnar härmed synpunkter på de delar av Långtidsutredningens huvudbetänkande som berör pensioner, det allmänna pensionssystemet samt offentlig förvaltning och styrning.

Sammanfattning

Ekonomisk utveckling på lång sikt (kapitel 2)

Långtidsutredningen är försiktig i sin bedömning av digitaliseringstakten av samhället. Pensionsmyndigheten har en mer positiv syn på i vilken takt digitaliseringen kan ske men efterlyser en sammanhängande analys av digitaliseringens påverkan på samhället och av de risker som digitaliseringen kan medföra.

Produktivitet (kapitel 3)

Pensionsmyndigheten delar utredningens syn att politiken måste utformas så att anpassningsförmågan hos näringsliv, offentlig förvaltning, civilsamhälle och individer värnas och instämmer i utredningens policyslutsats att rättsstat och förvaltning behöver värnas och utvecklas. Pensionsmyndigheten lyfter bland annat vikten av att offentlig förvaltning ska vara innovativ och samverkande och arbeta öppet. (Se även avsnitt 5.3.2)

Arbetsmarknad (kapitel 4)

Pensionsmyndigheten instämmer i Långtidsutredningens bedömningar att incitamenten till arbete kan förbättras i välfärdssystemen. Vi anser att de ekonomiska drivkrafterna för ett längre arbetsliv är ändamålsenligt utformade i det allmänna pensionssystemet men att åldersgränserna i den övriga socialförsäkringen behöver ändras för att fullt ut möta den positiva utvecklingen i livslängden. Det är främst åldersgränsen 65 år men även 61-årsgränsen och den så kallade LAS-åldern 67 år som behöver justeras. Vi instämmer även i Långtidsutredningens uppfattning att utformningen av tjänstepensionen kan ha en negativ påverkan på äldres arbetsutbud.

Pensionsmyndigheten menar att ur ett individperspektiv är området för pensioner mycket komplext och att åtgärder därför bör vidtas för att underlätta för individen att fatta medvetna beslut i pensionsfrågor. Vi hänvisar till de förslag på området som myndigheten har lämnat i regleringsbrevsuppdraget *Information om vilka val som*

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten	Telefon	Fax	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	08-658 13 00	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

finns inom premiepensionsområdet.¹ Flertalet av dessa förslag fokuserar på att göra regelverket för uttag av allmän pension och tjänstepension mer enhetliga och med standardiserade val.

Pensionsmyndigheten instämmer i att pensioneringsnormerna bör brytas och att drivkrafterna för ett längre arbetsliv bland de äldre bör stärkas. Vi sammanfattar de förslag till åtgärder för ett längre arbetsliv som vi lämnade i myndighetens remissyttrande till Pensionsåldersutredningens betänkande *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (SOU 2013:15).² Vi anser att förslaget om riktålder bör införas i någon form. Vidare bör åtgärder vidtas för en bättre arbetsmiljö, att motverka åldersdiskriminering och att ge ökade möjligheter till kompetensutveckling. Vi anser också att tjänstepensionerna bör modifieras så att de både blir mer konsumentvänliga och underlättar rationella val för de försäkrade. De förändringar vi främst tänker på är att utbetalning av tjänstepension bör påbörjas när den försäkrade vill ha sin pension, inte vid en av parterna bestämd ålder. Vi anser att alla tjänstepensioner bör ha en förvald utformning av utbetalningstiden och att förvalet bör vara livsvarig utbetalning.

Pensionsmyndigheten anser att framtida långtidsutredningar bör belysa arbetsmarknadens funktionsätt ur ett bredare jämställdhetsperspektiv. På så sätt kan långtidsutredningarna bidra till att jämställdhetspolitiska mål för arbetsmarknaden uppnås. Ett jämställt arbetsliv skulle öka möjligheterna till jämställda pensioner.

Offentliga välfärdssystem och fördelning (kapitel 5)

Pensionsmyndigheten instämmer inte i Långtidsutredningens bedömning att det är förutbestämt att inkomstskillnaderna mellan äldre och arbetande kommer att öka på sikt. Hur det blir beror på hur utvecklingen av pensionsåldern, tjänstepensionen och avkastningen på kapitalmarknaden. Nuvarande utformning av det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet innebär att livslängdsökningen minskar pensionsnivån stegvis om inte pensionsuttaget senareläggs. Tjänstepensionernas ökade omfattning har hittills kompenserat för de lägre allmänna pensionerna och det har minskat drivkraften för att senarelägga pensioneringen.

De inkomstskillnader som kommer av att den beviljade inkomstpensionen årligen tappar 1,6 procent i förhållande till inkomstindex och att garantipensionen följer konsumentprisindex (och inte inkomstindex) är en följd av politiska beslut som får antas vara medvetna politiska val. Justeringen av garantipensionen med konsumentprisindex innebär att detta grundskydd i regel minskar i förhållande till löneinkomsterna i samhället och på sikt kommer garantipensionen att vara förhållandevis låg. På politisk nivå har man sedan en längre tid tillbaka kompenserat för denna relativminskning genom att höja bostadstillägget i motsvarande utsträckning. Om det är politiskt önskvärt kan denna kompensation fortsätta ske via höjt bostadstillägg eller genom skattereduktion. En sådan kompensation ändrar dock karaktären på grundskyddet i riktning mot ett mer inkomstprövat skydd. Ett annat alternativ skulle kunna vara att koppla garantipensionen till inkomstindex. Oavsett vilken väg som man politiskt väljer ser Pensionsmyndigheten fördelar med att

¹ Svar på regleringsbrevsuppdrag *Information om vilka val som finns inom pensionssystemet*, VER 2015-358.

² Pensionsmyndighetens remissyttrande *SOU 2013:25 Åtgärder för ett längre arbetsliv* (VER 2013-181)

lagstiftaren dels motiverar utformningen av grundskyddet och dels den underförstådda eller uttryckliga utveckling som utformningen av grundskyddet ger upphov till.

Pensionsmyndigheten uppmärksammar att migrationen förväntas stärka det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet genom att ge ökade avgiftsinkomster och längre pensionsutbetalningar. Statens kostnader för grundtryggheten kommer att öka. Samtidigt noterar vi att i viss mening motsvarande effekter redan finns i dagsläget orsakade av till exempel kvinnors relativt låga arbetsutbud och lägre löner, arbetslöshet, ungdomars sena inträde på arbetsmarknaden och svart arbetsmarknad.

Framtiden kräver anpassningsförmåga (kapitel 6)

Pensionsmyndigheten delar utredningens bedömning att en hög nivå av tillit och en god offentlig förvaltning bidrar till Sveriges välbefinnande. Idag och i framtiden är det centralt att offentlig verksamhet har förmåga att arbeta utifrån ett helhetsperspektiv och utifrån medborgarnas behov. Vi ser stora möjligheter i digitalisering men konstaterar att behovet av fysiska möten kommer att finnas kvar och att myndigheternas lokala närvaro är en viktig tillitsfråga.

Pensionsmyndigheten anser att det vore värdefullt om framtida långtidsutredningar beskriver konsekvenserna för samhället i stort om Sverige inte klarar att följa utredningens inriktningsförslag. Myndigheten menar att det är relevant att försöka belysa om det finns påtagliga risker för samhället om Sverige inte klarar att anpassa sig till den ekonomiska utvecklingen. Det skulle vara av värde med exempelvis en belysning av huruvida tilliten i samhället påverkas av att stora grupper av unga och utrikes födda befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden.

Långtidsutredningen har ett stort fokus på att antalet arbetade timmar i ekonomin bör öka genom att fler äldre individer stannar kvar på arbetsmarknaden ytterligare år i slutet av sitt arbetsliv. Pensionsmyndigheten menar att det även är av stort samhälls-ekonomiskt intresse att arbetslivet förlängs också genom ett tidigare inträde på arbetsmarknaden. Ett sent inträde har negativ inverkan på antalet arbetade timmar i ekonomin, på individens livsinkomst och på de framtida pensionsinkomsterna. Att få yngre att komma i arbetskraften tidigare i livet är utmaning väl värd att belysas i kommande långtidsutredningar.

Pensionsmyndigheten anser att den nuvarande åldersgränsen 65 år för uttag av garanti-pension signalerar att det finns en normal pensionsålder. Vi framhåller att denna åldersgräns därför bör följa utvecklingen i befolkningens medellivslängd, på samma sätt som den så kallade riktåldern. Om ändringen inte genomförs menar vi att det finns en risk att denna motsägelsefullhet leder till att det allmänna pensionssystemet förlorar i legitimitet.

Ett skäl för att införa riktålder är att riktåldern ger en tydlig signal om de drivkrafter för ett längre arbetsliv som finns i pensionssystemet. Riktåldern visar till vilken ålder samhället anser att man ska arbeta för att få en given ersättningsnivå som pensionär. Att inte införa riktålder, att inte justera åldersgränserna i de kringliggande systemen (som nämns ovan) och att inte höja den så kallade LAS-ålder är också medvetna politiskt beslut som på sikt riskerar att ifrågasätta legitimiteten i det nuvarande allmänna pensionssystemet och det samhällskontrakt som finns mellan generationer.

Sverige skulle kunna följa de internationella exemplen och införa riktålder för både allmän pension och grundskydd stegvis och under en längre tidsperiod.

Pensionsmyndighetens synpunkter

Kapitel 2 – Ekonomisk utveckling på lång sikt

2.1.1 Teknisk utveckling och digitalisering

Långtidsutredningen är försiktig i sin bedömning av digitaliseringens takt och konstaterar att det har funnits en tröghet i att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter. Pensionsmyndigheten har en mer positiv tro på i vilken takt den fortsatta digitaliseringen kan ske. Det gäller exempelvis molntjänster där vi har analyserat och värderat potentialen för användning av molntjänster i staten och lämnat förslag på åtgärder för hur användning av molntjänster kan bidra till målet om en enklare, öppnare och effektivare förvaltning.³

Utredningen lyfter ett antal områden i digitaliseringen som på olika sätt påverkar framtiden. Pensionsmyndigheten efterlyser dock en sammanhängande analys av digitaliseringens påverkan på samhället, samt en analys av de risker som digitaliseringen kan medföra. Exempelvis beskriver utredningen fördelarna med nanotekniken men det saknas resonemang om risker kopplat till detta. På samma sätt är även beskrivningen av riskerna kring den starkt kommande trenden IOT (Internet Of Things) begränsade. Strömmade filmtjänster ersätter inte bara fysiska filmer (DVD, BluRay), utan även biografier och linjär, tablå-TV. Det senare kan innebära ett problem då medborgare väljer bort nyheter och samhällsinformation till förmån för en förenklad bild av samhället.

Pensionsmyndigheten anser att digitaliseringen och de gemensamma tjänster och system som följer i dess spår i grunden kommer att påverka myndigheter och organisationers affärsmodeller. Vi anser att digitaliseringen driver en ökad samverkan mellan offentlig och privat sektor och det medför utmaningar i form av att hantera informationen och de juridiska utmaningar som det innebär. Det kan även innebära att ägarskapet av informationen flyttas från företagen och myndigheterna till individen och att det blir ett annat sorts tjänsteutbud där vi som medborgare lånar ut vår information till de aktörer som kan skapa mest nytta för oss, ett omvänt synsätt kring informationshanteringen.

Pensionsmyndigheten vill förtydliga att det är en stor skillnad mellan robotisering och algoritmbaserad/AI baserad management. Robotisering och automatisering syftar till att ta bort delar som är lätta att automatisera medan AI och Algoritmbaserad management är precis tvärtom, det tar över det som är för svårt för oss människor att hantera. Utredningen för lite resonemang om detta men det skulle kunna lyftas fram ytterligare i kapitel 2.1 samt även de effekter man skulle kunna se av detta inte bara för arbetsmarknaden utan även andra effekter från AI som underlätta t.ex. sjukvård m.m. i samhället framöver.

Utredningen beskriver (s. 9) att arbetskraftens kunskaper och färdigheter är centrala för produktivitetsutvecklingen, vilket vi står bakom men vi saknar resonemang kring

³ Pensionsmyndigheten 2016, *Molntjänster i staten. En ny generation av outsourcing*.
<https://secure.pensionsmyndigheten.se/24304.html>

hur man kommer att ta till sig kunskap i framtiden. Kunskapens aktualitet blir kortare och det krävs en löpande och mer direkt inhämtning av kunskap. Det som var rätt och gällde igår stämmer inte längre i morgon. Universitet och högskolor måste tillgängliggöra utbildningar på ett nytt sätt som gör att jag kan ta del av det när jag behöver det. Det kommer att bli mer som löpande vitamininjektioner som individer hela tiden måste ta till sig istället för stora traditionella program som man går igenom en gång i livet.

2.1.4 Klimatåtaganden och klimatförändringar

Utredningen beskriver klimatrelaterade åtaganden och att förväntade klimatförändringar kommer påverka ekonomin på flera sätt. Det saknas dock ett resonemang kring en annan trend nämligen kring ett mer ekologiskt hållbart liv och dess koppling till digitaliseringen och de andra stora trenderna.

Kapitel 3 – Produktivitet

3.4.4 Totalfaktorproduktiviteten gynnas av hög institutionell kvalitet

En innovativ och samverkande förvaltning

Utredningen tar upp förutsättningar för och Sveriges innovationskapacitet men inte att offentlig förvaltning inte bara har en roll i att underlätta för företag och organisationer att bedriva verksamhet och förverkliga innovationer utan också att förvaltningen i sig ska vara innovativ. Riksdagen har fattat beslut om att statsförvaltningen ska bli mer innovativ och samverkande⁴ och regeringen har tagit fram en innovationsstrategi som även inkluderar offentlig sektor.⁵ För att Sverige ska fortsätta att utvecklas som välfärdsstat och gå i bräschen internationellt måste offentlig verksamhet fortsätta att tänka nytt, bryta mönster och utmana det givna.

Pensionsmyndigheten anser att utredningen pekar på något viktigt när den skriver om ”stora krav på de offentliga aktörernas förmåga att lära av erfarenheter och ta tillvara nya möjligheter för att anpassa sig till aktuella förutsättningar (s. 148). Enligt vår mening är det väsentligt att offentlig verksamhet inte fastnar i organisationsfrågor, att planera och analysera, utan i högre grad prövar sig fram i begränsad skala för att lära. På detta sätt minskar även risken för stora felriktade insatser.

Upphandling – ekonomi, konkurrens och innovation

Utredningen lyfter offentlig upphandling som ett område där konkurrensen kan förbättras (s. 153). Det offentliga upphandlar varor och tjänster för enorma summor varje år. Utöver den kostnadsbesparingspotential som finns i att samordna offentlig upphandling skulle offentlig upphandling i sig kunna bidra till ökad innovation. Bland annat Innovationsupphandlingsutredningen (SOU 2010:56) har pekat på problem med att upphandlingar i det närmaste slentrianmässigt utformas så att upphandlande myndighet eller enheten efterfrågar samma lösning som vid den senaste upphandlingen. Istället anser utredningen att i princip all offentlig upphandling bör vara innovationsvänlig och genomförs på ett sätt som tar tillvara de innovativa företagens lösningar

⁴ Målet för förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rätts-säker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Bet. 2009/10:FiU38, s. 27.

⁵ *Den nationella innovationsstrategin*, Artikelnummer N2012.27.

och därigenom inte bara till potentiellt bättre och billigare lösningar utan också till stärkt konkurrenskraft. Arbetet kring upphandling är tidskrävande och det är viktigt att det inte kompliceras ytterligare men området är ett intressant utvecklingsområde för framtiden – både ekonomiskt och som innovationsmotor för Sverige.

3.5.1 Rättsstat och förvaltning behöver värnas och utvecklas

I dagens komplexa samhälle är det svårt att styra och förutse framtiden. Vi delar därför utredningens syn att politiken måste utformas så att anpassningsförmågan hos näringsliv, offentlig förvaltning, civilsamhälle och individer värnas.

Pensionsmyndigheten instämmer i utredningens policyslutsats att rättsstat och förvaltning behöver värnas och utvecklas. Pensionsmyndigheten instämmer i utredningens slutsats att det är av största vikt att det offentliga kontinuerligt kartlägger och motarbetar alla försöka att med våld, hot och andra påtryckningar påverka rättsväsendet och andra myndigheter.

Samverkan för ökad samhällsnytta

Utredningen hänvisar till aktuell diskussion om uppgiftsfördelningen mellan olika samhällsnivåer (s. 159 och s. 149). Enligt utredningen finns det många goda skäl att förtydliga ansvarsförhållanden, att anpassa organisationen av sjukvård, regionövergripande samhällsplanering m.m. till nya förutsättningar, liksom att möjliggöra en mer likvärdig och förutsägbar tillämpning av regelverket över hela landet. I det sammanhanget vill Pensionsmyndigheten lyfta värdet av samverkan. En ändamålsenlig organisation är förstås viktig men *oavsett* hur samhället är organiserat och uppgifts- och ansvarsfördelningen ser ut mellan stat, kommun och landsting kommer behovet av samverkan mellan offentliga och andra aktörer nu och i framtiden att vara stort. (Se även 5.3.2)

Öppen data

Utredningen konstaterar att Sverige har registerdata av god kvalitet men att det ibland kan vara svårt för forskare och utredare att ta del av och använda sig av den (s. 152). Pensionsmyndigheten har goda erfarenheter av att arbeta öppet. Pensionsmyndighetens bedömning är att det finns en betydande potential i att arbeta öppet – förutsatt att individens integritet och annan känslig information är skyddad. Genom att tillhandahålla information till allmänhet, media och forskarsamhälle underlättas analyser med andra perspektiv och utgångspunkter som kan bidra till ökad kunskap till nytta för samhället i stort. Öppen data kan inte bara öppna upp för nya företag utan också vara ett sätt att ta tillvara på de resurser som finns i omgivningen.

Kapitel 4 – Arbetsmarknad

4.3.3. De svenska välfärdssystemen kan göras ännu mer arbetsvänliga
Pensionsmyndigheten instämmer i Långtidsutredningens bedömning att de ekonomiska drivkrafterna i det allmänna pensionssystemet, som syftar till att stimulera ett längre arbetsliv och skjuta upp uttaget av pension, är på det hela taget ändamålsenligt utformade (s. 232). Vi instämmer också i beskrivningen av grundtrygghetssystemen för pensionärer i Sverige. De totala margineffekterna av garantipension och bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd (i detta fall de samlade negativa effekter dessa förmåner kan ha på individens vilja att arbeta) kan vara höga eller mycket höga för personer med lägre inkomster men även för personer med

kombinationen hög inkomst och få yrkesverksamma år i Sverige. Men vi vill samtidigt framföra att dessa marginaleffekter, vad gäller garantipensionen, reduceras väsentligt om garantipensionen (tillsammans med inkomstpensionen) tas ut från 65 års ålder samtidigt som individen fortsätter att arbeta.

Vi instämmer i utredningens beskrivning av den påverkan utformningen av tjänstepensionen kan ha på äldre individers arbetsutbud (s. 233-234). På senare år har tjänstepensionsavtalens utformning ändrats både i positiva och negativa riktningar avseende påverkan på individers arbetsutbud. Till exempel pensionsavtalen AKAP-KL (kommun- och landstingsanställda) och PA 16 (statligt anställda) ger individen möjlighet att tjäna in till tjänstepension upp till den så kallade LAS-ålder 67 år. Dessutom har den nedre åldersgränsen för när intjänandet till tjänstepension börjar tagits bort och det innebär att numera börjar intjänandet redan första arbetsdagen. På senare år har vissa avtalsparter förhandlat om att avsätta ytterligare tjänstepensionspremier till en deltidspension som i framtiden ska kunna användas för att i slutet av arbetslivet kunna gå ned i arbetstid. Ett argument för förändringen är att den ska underlätta för individen att orka arbeta längre, genom att underlätta en minskning av arbetstiden och under den tiden kunna kompensera bortfallet av lön med deltidspension. De högre pensionsavsättningarna och den därav följande högre pensionen innebär också att de som omfattas av avtalet från tidig ålder kommer att ha råd att gå i full pension från en relativt tidig ålder.

Tjänstepensionsavtalen har generellt sett andra uttagsåldrar än den allmänna pensionen. Skillnaderna ger upphov till fler regler att navigera bland och kan även medföra felaktiga beslut. Om individen inte meddelar annat så börjar tjänstepensionen automatiskt betalas ut när individen är 65 år. Individen har dock möjlighet att skjuta upp sitt uttag av tjänstepension. Det innebär ett visst arbete för individen att dels flytta fram det första uttagstillfället för samtliga tjänstepensionsförsäkringar (i snitt cirka sju stycken och oftast utspridda hos olika försäkringsgivare) och dels att hålla uttagstillfället framflyttat till dess individen bestämmer sig för att börja ta ut pensionen. I Pensionsmyndighetens svar på regleringsbrevsuppdraget *Information om vilka val som finns inom premiepensionssystemet* lämnar myndigheten flera olika förslag som syftar till att underlätta för individen att fatta medvetna beslut i pensionsfrågor.⁶ Flertalet av Pensionsmyndighetens förslag fokuserar på att göra regelverken för uttag av allmän pension och tjänstepension både enklare och bättre för pensionsspararna och pensionärerna. Ett exempel är att både allmän pension och tjänstepension ska ha livsvarigt uttag som förvalt alternativ. Vi förordar också en ordning där det alltid är individen som bestämmer när pensionen ska tas ut, efter att han eller hon har uppnått den lägsta nödvändiga åldern, i stället för att tjänstepensionen utbetalas per automatik vid en av parterna bestämd ålder (i dagsläget är det i regel vid 65 års ålder).

4.4.2 Bryt pensionsnormerna och stärk äldres incitament att fortsätta arbeta (s. 238)

Pensionsmyndigheten instämmer i Långtidsutredningens policyslutsats att pensionsnormerna bör brytas och att de äldres drivkrafter till fortsatt arbete bör stärkas.

⁶ Regleringsbrevsuppdraget *Information om vilka val som finns inom premiepensionssystemet* (VER 2015-358), <http://www.pensionsmyndigheten.se/24515.html>

Pensionsmyndighetens uppfattning har tidigare framförts bland annat i myndighetens remissyttrande över Pensionsåldersutredningens slutbetänkande, *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (SOU 2013:25). I detta avsnitt sammanfattar vi det tidigare yttrandet och hänvisar till det för mer fördjupad information.⁷

Åtgärder för bättre arbetsmiljö, att motverka åldersdiskriminering, ökade möjligheter till kompetensutveckling

Pensionsmyndigheten ser åtgärder inom områdena arbetsmiljö, åldersdiskriminering och möjligheter till kompetensutveckling som viktiga och värdefulla. Utan kraftfulla insatser, inte minst inom vissa områden vad gäller arbetsmiljö, kan det vara svårt att få en utveckling mot ett längre arbetsliv att framstå som ett trovärdigt alternativ, något som ska omfatta merparten av de förvärvsaktiva och inte bara de grupper som redan idag utnyttjar nya möjligheter att stanna kvar i arbetslivet.

Tjänstepensioner som bidrar till längre arbetsliv

Pensionsmyndigheten anser att näst lagstiftarens bibehållande av 65-årsgränsen för socialförsäkringen är tjänstepensionernas utformning ett av de starkaste bidragen till den rådande normen att gå i pension vid 65 års ålder. Som framgår av förslagen ovan krävs endast små justeringar av tjänstepensionsavtalen för att ändra på detta.

Tjänstepensionerna bör utformas på ett sådant sätt att de bidrar till ett längre arbetsliv. Det vore önskvärt om till exempel den förvalda uttagstiden för tjänstepension alltid är livsvarig. Ett förval om livsvarigt uttag påverkar inte individens möjlighet att välja kortare uttagstid, om sådana alternativ erbjuds. Däremot visar forskning att utformningen av valmöjligheter, så kallad valarkitektur, tenderar att påverka individens beslut.

Riktålder för pension

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom Pensionsåldersutredningens förslag om att införa en riktålder som är följsam till medellivslängdens ökning. Vi anser att beslut om framtida värden på riktåldern ska avse en längre period baserad på prognoser för medellivslängdens utveckling.

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom Pensionsåldersutredningens förslag att 65-årsgränsen, med flera åldersgränser, inom det allmänna pensionssystemet och andra närliggande system ska följa medellivslängdens utveckling. Med en utveckling som innebär att livet efter 65 års ålder successivt förlängs är det både rimligt och nödvändigt att pensionssparare och blivande pensionärer ges bättre möjligheter att överväga vad det kan betyda för den egna ekonomin. Detta har också varit avsikten med den i orange kuvert redovisade alternativa pensionsåldern. Den alternativa pensionsåldern bör, i alla fall i informationshänseende, samordnas med den officiella riktåldern.

Åldersgränser i pensionssystemet

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom Pensionsåldersutredningens förslag om höjd åldersgräns för tidigaste pensionsuttag och dess anknytning till riktåldern, liksom anpassningen av övriga åldersgränser som behandlas av Pensionsåldersutredningen i

⁷ Remissyttrande *SOU 2013:25 Åtgärder för ett längre arbetsliv*, VER 2013 – 181 <https://secure.pensionsmyndigheten.se/download/18.361b851614f842fc4f513486/1446806358699/Remiss+Atgarder+for+ett+langre+arbetsliv+130826.pdf>.

slutbetänkandets kapitel 12. Med den ökning av livslängden som har varit och som förväntas framöver anser Pensionsmyndigheten att det är rimligt att lägsta gränsen för uttag höjs. Vi anser det rimligt att flexibiliteten nedåt, från 65-årsgränsen räknat, minskas till tre år. Det innebär en höjning från dagens 61 år till 62 år. Den nedre åldersgränsen är en viktig markör och del av rådande pensioneringsnorm.

Grundskyddet i ålderspensionssystemet

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom Pensionsåldersutredningens förslag att åldern för uttag av garantipension och bostadstillägg knyts till riktåldern, men däremot inte att undantag ska göras för dem som beviljas sjukpenning. Det sistnämnda utvecklas närmare i myndighetens remissyttrande över Pensionsåldersutredningens förslag.

Nya villkor för arbete efter 67 år

Pensionsmyndigheten tillstyrker Pensionsåldersutredningens förslag att LAS-åldern höjs till 69 år och därefter knyts till riktåldern. Den första höjningen till 69 år bör enligt vår mening träda ikraft så snart som möjligt.

Som Pensionsåldersutredningen påpekar finns det en risk att en höjning av LAS-åldern kan försvåra för äldre att byta eller få nytt arbete. Enligt vår mening väger dock fördelarna med en höjning tyngre för den enskilde.

Åldersgränser i kringliggande system

Pensionsmyndigheten ställer sig bakom Pensionsåldersutredningens förslag och bedömningar rörande åldersgränser i kringliggande system, med undantag för den långa övergångsregel som föreslås för sjukersättning. Vi anser att riktåldern ska tillämpas för alla med sjukersättning utan övergångsregel.

Ökade informationsinsatser

Pensionsmyndigheten bedömer att informationsbehovet är stort avseende pensions-spararnas kunskaper om vilken total pension de kan förväntas få i varje enskilt fall. Vi anser att informationen bör målgruppsanpassas samt att informationen bör vara neutral avseende valet mellan pensionering och fortsatt arbete. Information om effekterna av att arbeta efter 65 år kan förbättras och förtydligas, men det är pensionsspararen själv som måste besluta i valet om pension eller fortsatt arbete.

Pensionsmyndigheten är positiv till att Minpension.se utvecklas och driver frågan om vidareutveckling bland annat genom styrelsearbete, där myndigheten har fasta platser.

Pensionsmyndigheten anser att det är viktigt att utvidga kunskaperna om hur pensions-information påverkar arbetsutbudet, individers beslutsfattande i komplexa val-situationer och nyttan av informationssatsningar inom pensionsområdet. Tillgången till individdata över tjänstepension är dock starkt begränsad eftersom de i första hand enbart finns hos de respektive företag som hanterar eller administrerar tjänstepension.

Kvinnor och mäns arbetsutbud

Mot bakgrund av den beskrivning av arbetsmarknaden för kvinnor och män som Jämställdhetsdelegationen ger i sitt slutbetänkande menar Pensionsmyndigheten att det vore önskvärt med en mer fördjupad analys i Långtidsutredningens betänkande av vilka effekter en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män kan komma att få på bland

annat arbetsmarknaden, inkomstfördelningen, det totala antalet arbetade timmar, utbudet av varor och tjänster inom privat och offentlig sektor m.m.

Givet att det obetalda omsorgs- och hemarbetet behöver utföras så bör ett ökat arbetsutbud bland kvinnorna medföra att männens arbetsutbud minskar i motsvarande utsträckning, att tjänsterna köps in privat eller att den offentligfinansierade barn- och äldreomsorgen byggs ut ytterligare.

Pensionsmyndigheten anser att Långtidsutredningen tar upp jämställdhetsfrågan ur ett snävt perspektiv. Det vore värdefullt om framtida långtidsutredningar breddade sitt perspektiv på jämställdhet genom att diskutera och analysera dels förutsättningarna för en jämställd arbetsmarknad och dels effekterna av arbetsmarknadsåtgärder på jämställdhet mellan kvinnor och män. Utredningen skulle på så sätt bättre belysa arbetsmarknadens funktionssätt och bidra till att jämställdhetspolitiska mål för arbetsmarknaden uppnås.

Kapitel 5 – Offentliga välfärdssystem och fördelning

5.2.4 Inkomstskillnader mellan äldre och arbetande kommer att öka
Pensionsmyndigheten instämmer inte i Långtidsutredningens bedömning att det är förutbestämt att inkomstskillnaderna på sikt kommer att öka mellan äldre och arbetande. Hur utvecklingen blir beror på utvecklingen av pensionsåldern, tjänstepensionen, och avkastningen på kapitalmarknaden. Den nuvarande utformningen av det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet är sådan att livslängdsökningen stegvis minskar pensionsnivån om inte pensionsuttaget senareläggs. Hittills har tjänstepensionernas ökade omfattning i viss utsträckning kompenserat för de lägre allmänna pensionerna, och det har minskat drivkraften för att senarelägga pensioneringen.

De inkomstskillnader som kommer av att den beviljade inkomstpensionen årligen tappar 1,6 procent i förhållande till inkomstindex och att garantipensionen följer konsumentprisindex (och inte inkomstindex) är en följd av politiska beslut som får antas vara medvetna politiska val. Justeringen av garantipensionen med konsumentprisindex innebär att detta grundskydd minskar i förhållande till löneinkomsterna i samhället (beroende på att lönenivån i regel ökar i högre takt än konsumentprisindex) och på sikt kommer garantipensionen att vara förhållandevis låg. På politisk nivå har man kompenserat för denna relativminskning genom att höja bostadstillägget i motsvarande utsträckning (detta har skett sedan garantipensionen infördes 2003). Kompensation kan också ges genom riktad skattereduktion. Om det är politiskt önskvärt kan denna kompensation fortsätta ske via höjt bostadstillägg eller genom skattereduktion. En sådan kompensation ändrar dock karaktären på grundskyddet i riktning mot ett mer inkomstprövat skydd. Ett annat alternativ skulle kunna vara att koppla garantipensionen till inkomstindex. Oavsett vilken väg som man politiskt väljer ser Pensionsmyndigheten fördelar med att lagstiftaren motiverar dels utformningen av grundskyddet och dels den underförstådda eller uttryckliga utveckling som utformning av grundskyddet ger upphov till.

Pensionsmyndigheten vill också uppmärksamma det faktum att normen för att gå i pension fortsatt är kring 65 års ålder, trots att medellivslängden ökar. Yngre generationer behöver arbeta längre än äldre för att få samma nivå av pensionsinkomst

(från det allmänna pensionssystemet) som tidigare generationer. När arbetslivet inte förlängs i tillräcklig utsträckning medför det att alltför många får lägre pension än nödvändigt. Om den nu rådande åldergränsen för pensioneringsnormen 65 år, inte höjs kommer det troligen att bidra till ökande skillnaderna i materiellt välstånd mellan yrkesverksamma och pensionärer. (I vissa grupper av pensionärer kompenseras dock den lägre pensionsinkomsten från det allmänna systemet genom högre avsättningar till tjänstepension.) Sedan en längre tid tillbaka har det varit och är fortsatt politiskt önskvärt att det finns ekonomiska drivkrafter i det allmänna pensionssystemet för ett längre arbetsliv, det vill säga att den som slutar tidigt får en lägre pension än den som jobbar längre (allt annat lika). Om inte åldersgränsen för pensioneringsnormen höjs kommer det troligen att bidra till ökade inkomstskillnader mellan pensionärer och yrkesverksamma.

Som Pensionsmyndigheten visar i rapporten *Asylinvandringens ekonomiska effekter på pensionerna* kommer migrationen sannolikt att förbättra inkomstpensionssystemets resultat via ökade avgiftsinkomster och lägre pensionsutbetalningar.⁸ Ju fler invandrare som kommer i arbete desto fler som bidrar till tillgångarna i inkomstpensionssystemet. Det i sin tur innebär en minskad risk för att den automatiska balanseringen aktiveras, det vill säga en minskad risk för att omräkningen av inkomstpensionerna begränsas eller blir negativ. Invandrare på den svenska arbetsmarknaden har i regel lägre genomsnittsinkomster i jämförelse med rådande medelinkomster. Om detta förhållande kommer att råda även framöver medför invandrarans inträde på arbetsmarknaden en sänkt utvecklingstakt av medelinkomsterna. Det i sin tur medför ett lägre inkomstindex och lägre omräkningar av inkomstpensionerna.

Den som är 65 år och har låg eller ingen inkomst från det allmänna pensionssystemet har möjlighet att få ekonomiskt stöd i form av garantipension, bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd. De ekonomiska stöden finansieras via statsbudgeten och påverkar inte pensionssystemets ställning. Den ökande andelen invandrare i befolkningen kommer troligen att leda till att statens utgifter för garantipension, bostadstillägg, äldreomsörjningsstöd och efterlevandepensioner kommer att öka. Det beror på att invandrare i genomsnitt har lägre inkomster, lägre sysselsättningsgrad och färre antal år med pensionsgrundande inkomster (i Sverige) i jämförelse med snittet i den övriga befolkningen i Sverige. Det beror på att en del av invandrarna kommer till Sverige i högre ålder och att det i regel tar tid att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

Samtidigt vill Pensionsmyndigheten uppmärksamma att de effekter som migrationen förväntas ha på pensionssystemet i viss mening redan finns i dagsläget orsakade av till exempel kvinnors relativt låga arbetsutbud och lägre löner (i jämförelse med män), svart arbetsmarknad, arbetslöshet och ungdomars sena inträde på arbetsmarknaden.

Finansiella effekter av höjd pensionsålder

Pensionsmyndighetens beräkningar visar att om riktålder införs, som innebär att pensionsålder höjs med två tredjedelar av ökningen i den förväntade medellivslängden, så genererar det både en betydande och bestående förstärkning av

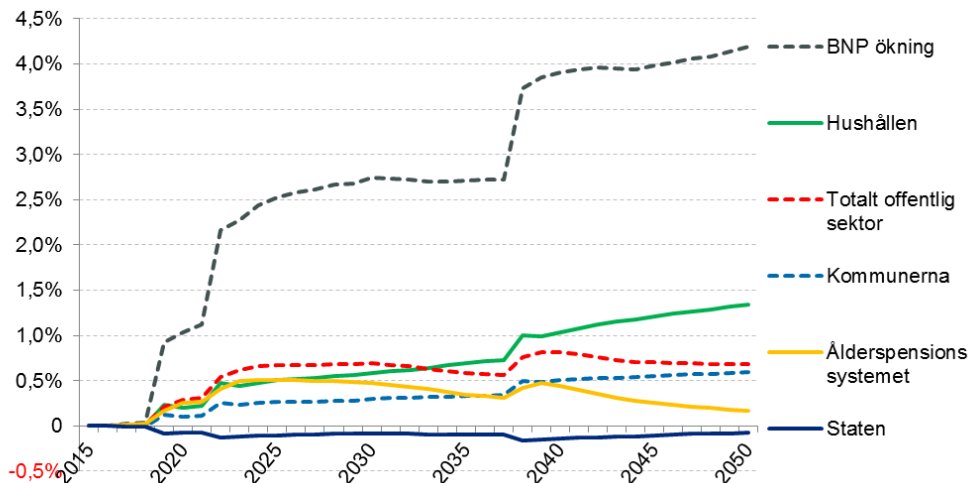
⁸ Pensionsmyndighetens rapport *Asylinvandringens ekonomiska effekter på pensionssystemet*, 2016.

inkomstpensionssystemets finansiella ställning.⁹ Det i sin tur leder till minskad risk för att balanseringen aktiveras och därmed till stabilare inkomstpensioner.

De tänkbara samhällsekonomiska finansiella effekterna av en införd riktålder visas i den figur (1) nedan.¹⁰ Införandet leder till att sysselsättningen ökar på sikt med drygt tre procent och det beräknas öka tillväxten i ekonomin med cirka fyra procent fram till 2050. Den ökade sysselsättningen medför i sin tur att hushållens disponibla inkomster ökar och att kommunernas finansiella sparande stärks.

Statens finansiella sparande riskerar däremot att försämrats av ett införande av riktålder. Statens budget kommer att stärkas i viss utsträckning på grund av dels ökade skatteintäkter eftersom fler arbetar (fler betalar inkomstskatt) och dels lägre utgifter för garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Sannolikt leder ökade arbetsinkomster till att även intäkterna från punktskatter och mervärdesskatt ökar. Å andra sidan kommer de positiva effekterna av ökad inkomstskatt troligen vara marginella eftersom det enbart är inkomster över brytpunkten för statlig inkomstskatt som påverkas. Med nuvarande regelverk så innebär ett ökat arbetsutbud bland dem som är äldre än 65 år (eller äldre än riktåldern) också till försämringar för statsbudgeten på grund av att skattereduktioner för pensionsavgifter och så kallat jobb-skatteavdrag som ges till denna åldersgrupp. Det är sannolikt att dessa skattebortfall överstiger intäkterna från den statliga inkomstskatten. Det finns en osäkerhet i vilken utsträckning statens inkomster från indirekta skatter ökar beroende på förändringen i den marginella konsumtionsbenägenheten för inhemsk konsumtion, samt nivån på mervärdesskatt och punktskatt på dessa varor.

Figur 1 Den finansiella effekten som andel av BNP av det alternativa scenariot jämfört med basscenariot.



Källa: Pensionsmyndighetens rapport *Så påverkar en höjd pensionsålder samhällsekonomin*, 2015.

⁹ Pensionsmyndighetens rapport *Hur påverkas pensionssystemets finansiella ställning av ett längre arbetsliv?*, 2015.

¹⁰ Pensionsmyndighetens rapport *Så påverkar en höjd pensionsålder samhällsekonomin*, 2015.

5.3.2 Utmaningar för produktionen av välfärdstjänster

På sidan 277 har utredningen följande rubrik: ”E-tjänster ger förutsättningar till ökad effektivitet – om de används”. Pensionsmyndigheten delar utredningens syn att teknisk utveckling och digitalisering kan bidra till produktivitetsvinster i såväl offentlig som privat verksamhet. Digitala tjänster kan sänka kostnader och öka kvalitet och service – men digitalisering är ett medel och inte ett mål i sig.

I budgetpropositionen för 2016 har regeringen gjort bedömningen att digitala tjänster, så långt som möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag. ”Digitalt först” innebär att vi alltid bör överväga en digital lösning men precis som med all annan verksamhet krävs att vi väger kostnaden mot nyttan – och behoven. Om vi utgår från behov när vi utvecklar digitala tjänster – inte förutsätter att vi myndigheter vet vad medborgare, brukare, företag och organisationer behöver är också sannolikheten högre att vi utvecklar tjänster som kommer till användning och gör nytta. Enligt regeringens e-förvaltningsstrategi¹¹ ska utvecklingen av tjänster och service utgå från medborgares och företags behov. Men i många fall utgår den istället från organisationens egna behov. Resultatet blir att tjänster och service utvecklas som inte används eller skapar någon nytta. Att arbeta behovsdrivet innebär att kunna sätta sig in i användarens situation – inte bokstavigt utgå från vad målgruppen säger. En relativt vanlig synpunkt är ”Om Ford frågat vad hans kunder ville ha, hade de sagt snabbare hästar”. Men, som E-delegationen konstaterat, Ford lyssnade in behovet – ett snabbare transportmedel, inte lösningen – snabbare hästar.¹²

Samhället står obestriddligen inför en omfattande digitalisering. Det är viktigt att det är verksamheten och behoven som driver utvecklingen och inte tekniken i sig. I regeringens strategi står att myndigheter ska utforma tjänster efter användarnas behov. Pensionsmyndigheten tolkar detta som att vi inte bör tvinga in pensionssparare och pensionärer i de digitala tjänsterna utan istället utveckla dessa på ett sätt så att fler vill och kan ta del av dem. Vi arbetar dock kontinuerligt med att öka incitamenten för att gå över till digitala tjänster. Om det blir tillräckligt lätt och säkert att använda e-tjänster kommer användandet successivt att öka.

Utredningen hänvisar till E-delegationen som konstaterat att det behövs mer samverkan i offentlig sektor och att det är särskilt viktigt att inkludera den lokala nivån (s. 277). Pensionsmyndigheten instämmer i behovet av samverkan på statlig, regional och lokal nivå men det är även viktigt att i analys och handling inkludera privata aktörer, näringsliv och organisationer. Pensionsmyndigheten, liksom många andra myndigheter, bedriver omfattande extern samverkan med såväl andra offentliga aktörer som med företag och organisationer. Ett exempel på god samverkan med pensionsbranschen är inom ramen för den digitala prognostjänsten Min Pension. Ett exempel på samverkan med kommuner är pilotprojektet ”Mötesplatser och information”. I projektet samarbetar fyra servicekontor (Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket) med Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och fyra kommuner. Syftet är att förenkla och minimera nyanländas kontakter med olika myndigheter.

¹¹ *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, N 2012.37.

¹² E-delegationen 2015-06-17, *Vägledning för behovsdriven utveckling 2.0*, s. 20.

Eftersom den enskildes kontakter med det offentliga ofta sträcker sig över flera myndigheter och olika samhällsnivåer beror det samlade värdet för den enskilde i hög grad på hur väl olika organisationer samverkar. Fokus måste därför flyttas från optimering av varje enskild del (t.ex. en myndighet) till relationerna mellan delarna och det samlade resultatet. Ett sätt att göra det på är att utgå från livshändelser (eller verksamhets-händelser om det är ett företag eller organisation). Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket har ett pågående samarbete kring livshändelsen att bli efterlevande. Samarbetet syftar till att ge den efterlevande en bättre service och ökad upplevd trygghet genom samlad och enhetlig information. Inte minst inom ramen för den samverkan aktualiseras hur viktigt det är att utgå från kundernas – i det här fallet de efterlevandes – behov och att vi myndigheter har förmåga till helhetssyn, analys och agerande.

Den nuvarande modellen, med fristående förvaltningsmyndigheter med långtgående frihet att själva bestämma hur uppdragen ska utföras, präglar många av de regelverk som i dag är centrala för att kunna återanvända uppgifter inom myndighetssfären, exempelvis sekretess- och dataskyddsreglerna. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har i en gemensam skrivelse till Justitiedepartementet pekat på behovet av en samlad översyn av registerförfattningarna.¹³ Om det inte tas ett helhetsgrepp över myndigheternas personuppgiftsbehandling, nu när den nya dataskyddsförordningen ska genomföras, kommer rättsområdet även fortsättningsvis under överskådlig tid att vara spretigt och svårtillämpat. Detta skulle oundvikligen innebära att den offentliga förvaltningens möjligheter att ligga i framkant när det gäller e-tjänster, tekniska lösningar och förutsättningar för att tillvarata digitaliseringens möjligheter väsentligt försämras.

För att skapa största möjliga nytta är det alltså viktigt att se det offentliga som en helhet. Rent principiellt anser Pensionsmyndigheten att säker finansiering är nödvändig för att samhällsnyttig samverkan med ett helhetsperspektiv ska bli uthållig. Tillfälliga satsningar och särskilda medel kan framförallt bidra till att initiera samverkansinsatser och användas när den politiska nivån vill styra verksamheten i en särskild riktning. För att ta tillvara på myndigheternas kunskap om behoven och ”göra sitt jobb” behövs finansieringsmodeller som underlättar för myndigheterna att ta ett större ansvar för att initiera, utveckla och förvalta förvaltningsgemensamma lösningar. Grundläggande är då bl.a. att hitta sätt att hantera att den aktör som står för kostnaderna inte alltid är den som kan räkna hem vinsterna/effekterna av aktiviteten. Detta gäller inte bara mellan statliga aktörer. Som utredningen konstaterar ”I takt med befolkningens åldrande kommer kommunernas utgifter för välfärdstjänster att öka och frågan kring fördelningen av finansieringsansvaret mellan stat och kommun bli än mer aktuell” (s. 278).

Styrning och uppföljning utifrån helhet

Enligt Pensionsmyndigheten är det viktigt att riksdag och regering skapar *förutsättningar* för en utvecklad helhetssyn i offentlig verksamhet. I det kan ligga att Regeringskansliets utvecklar och stärker sin förmåga att stödja förändringar utifrån en helhetssyn och tydligare följer upp myndigheternas arbete för att tillsammans med

¹³ Pensionsmyndigheten 2016-01-11, *Behov av samlad översyn av registerförfattningarna*, dnr 2016-4.

andra aktörer bidra till ökad samhällsnytta, bl.a. genom e-samverkan. Inte styra mer utan bättre och skapa incitament för innovation och samverkan. Särskilt i tider av ekonomisk begränsning finns en risk finns för såväl myndigheter och Regeringskansli att falla tillbaka mot att styras mer mot ”interna” nyttor. En utmaning i sammanhanget är också att samverkan sällan följs upp ur kundens perspektiv, då uppföljningen stannar vid myndighets- och funktionsgränserna.

Kapitel 6 – Framtiden kräver anpassningsförmåga

Pensionsmyndigheten instämmer i Långtidsutredningens bedömning att en väl utvecklad anpassningsförmåga hos både individer och samhälle är central för att skapa goda förutsättningar för den svenska ekonomin.

Pensionsmyndigheten anser att det vore värdefullt om framtida långtidsutredningar beskriver konsekvenserna för samhället i stort om Sverige inte klarar att följa utredningens inriktningsförslag. Myndigheten menar att det är relevant att försöka belysa om det finns påtagliga risker för samhället om Sverige inte klarar att anpassa sig till den ekonomiska utvecklingen. Ett exempel på område som skulle kunna belysas är huruvida (och i vilken utsträckning) tilliten i samhället påverkas av att stora grupper av unga och utrikes födda befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden.

6.2 Tillit och god förvaltning stärker ekonomin

Pensionsmyndigheten delar utredningens uppfattning att hög nivå av tillit och en god offentlig förvaltning bidrar till Sveriges välstånd. Hög tillit och en väl fungerande förvaltning är en viktig ”infrastruktur” för Sverige.

Lokal närvaro är viktig för förtroende och tillit

Utredningen konstaterar att social tillit bidrar till ekonomisk utveckling och att det är viktigt att värna den höga tilliten som finns i Sverige. En annan central faktor för långsiktigt välstånd är den offentliga förvaltningens kvalitet. Enligt Pensionsmyndigheten är dessa aspekter viktiga att ta i beaktande när det gäller myndigheternas lokala närvaro och i vilken mån myndigheter faktiskt finns där människor och företag lever och verkar. Den tekniska utvecklingen skapar nya möjligheter till interaktion mellan medborgare och myndigheter men digitala lösningar räcker inte, behovet av fysiska möten finns kvar. I dag kan individer få svar på frågor om pension, socialförsäkring och skatter på något av de över 100 servicekontor runt om i landet. Servicekontoren är ett samarbete mellan Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket där individer på ett och samma ställe får man en helhetsbild över sitt ärende, även om det berör flera myndigheters administration och regelverk. Servicekontoren ger möjlighet till en hög lokal närvaro, även på mindre orter där myndigheterna inte haft möjlighet att finnas kvar var för sig. Pensionsmyndigheten saknar egna kundkontor och servicekontorens framtid är en viktig framtidsfråga för oss. För överskådlig tid framöver kommer pensionssparare, pensionärer och andra kundgrupper i samhället att efterfråga personliga möten med Pensionsmyndigheten och andra myndigheter. Därför är det viktigt att det offentliga inte bara kan tillgodose detta behov utan också göra det på ett samhällsekonomiskt genomtänkt sätt.

Stärk helhetsperspektivet i utvärdering och analys

Pensionsmyndigheten instämmer delvis i att mer kraft bör läggas på att stärka den offentliga sektorns policyutvecklings- och utvärderingskapacitet. Långtidsutredningen

konstaterar att Sverige har kritiserats av både nationella och internationella aktörer som menar att konsekvensanalys och utvärdering håller för låg kvalitet. Pensionsmyndigheten anser givetvis att konsekvensanalyser av god kvalitet är mycket viktiga och att det också gäller inom pensionssystemet. Pensionsmyndigheten vill dock förtydliga att det framförallt finns behov av bättre sektorsövergripande analyser. Dagens utvärderingssystem med sektorsvisa utvärderings- och analysmyndigheter stärker ”stuprören” och motverkar helhetssyn och myndigheters arbete att utgå från kundernas behov, vilket är en av de viktigaste drivkrafterna för innovation.

Även om kontroll, tillsyn, uppföljning och utvärdering är viktiga instrument för en rättssäker och effektiv offentlig verksamhet finns en risk för att ett starkt fokus på det som varit och på att utreda förslag kan hämma det framåtriktade arbetet.¹⁴

Tillit och kontroll – de flesta vill göra rätt och det ska vara lätt att göra rätt
Utredningen skriver att tilliten människor emellan och till samhällets institutioner kan antas vara avhängig att medborgarna uppfattar att det inte är möjligt att missbruka transfereringssystem eller välfärdsverksamheterna, eller att undandra sig den beskattning som behövs för att finansiera välfärdssystemen (s. 310). Pensionsmyndigheten instämmer i att kontroller är nödvändiga men vill också understryka att det är viktigt att förebygga oavsiktliga fel och se myndighetens kontrollarbete i ett bredare verksamhetssammanhang.

I Pensionsmyndighetens handläggning utgår vi från att en överväldigande majoritet av pensionärerna *vill göra rätt*. Vår utgångspunkt är att hur en myndighet utför sina uppgifter spelar stor roll för viljan att göra rätt. Viljan att göra rätt ökar om den enskilde har förtroende för den handläggande myndigheten, vilket i sin tur i stor utsträckning drivs av det bemötande man får från myndigheten. Viljan att göra rätt försvagas också om enskilda medborgare misstänker att andra fuskar och inte blir upptäckta. En myndighet som vill bli framgångsrik måste alltså göra det enklare att göra rätt samt vara bra på att hjälpa enskilda medborgare för att vinna förtroende och därmed ökad vilja att göra rätt. Men man måste också kunna visa att den som försöker fuska kommer att upptäckas.

Förutom att utgå från att de allra flesta vill göra rätt, arbetar vi även utifrån premiserna att det ska vara *lätt att göra rätt* och att vi ska åtgärda felen utifrån vad de beror på. Majoriteten av alla fel är oavsiktliga, det vill säga sådant som beror på krångel, svårigheter att fylla i blanketter eller fel som myndigheten själv gör. Dessa fel behöver givetvis motverkas och åtgärdas med helt andra metoder än de fel som är avsiktliga, det vill säga medvetet fusk. Pensionsmyndigheten arbetar för att minska tiderna för genomströmning samt öka kvaliteten i handläggningen av ärenden om bostadstillägg

¹⁴ Innovationsrådet skrev: ”Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är att bygga vidare på en av Sveriges främsta tillgångar, tilliten. Vi anser därför att senare års utveckling mot minskad tillit och mer kontroll är kontraproduktiv. Föreställningen att man i ettåriga cykler kan kontrollera, utvärdera och återrapportera sig fram till önskade resultat, i en allt mer komplex tillvaro och i frågor som tar lång tid att förändra, leder fel. Bakspeglarna blir så stora att de skymmer sikten framåt”. SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, s. 14f.

till pensionärer.¹⁵ Samtidigt kan vi konstatera att regelverket inom detta område är sådant att det är lätt för den sökande att göra oavsiktliga fel som i värsta fall kan leda till återkrav. De negativa aspekterna av detta är flera. För den sökande kan en lång ansökningsprocess vara ekonomiskt besvärande (bostadstillägg riktas till pensionärer med låga inkomster) och inverka negativt på förtroendet och tilliten till det offentliga. För oss är handläggningen av bostadstillägg tidskrävande och kostsam. Bostadstillägg utgör, tillsammans med äldreförsörjningsstöd, tre procent av våra utbetalningar men ärendetypens andel av ärendehantering är hela 27 procent.

6.4 Fler i arbete säkrar välfärden

Längre arbetsliv säkraste vägen att finansiera välfärden (s. 321)

Pensionsmyndigheten instämmer i huvudsak i Långtidsutredningens beskrivning av vilka faktorer som påverkar individens arbetsutbud och hur arbetsutbudet bland äldre och utrikes födda kan stimuleras.

Långtidsutredningen har ett stort fokus på att antalet arbetade timmar i ekonomin bör öka genom att fler äldre individer stannar kvar på arbetsmarknaden ytterligare år i slutet av sitt arbetsliv. Pensionsmyndigheten menar att det även är av stort samhälls-ekonomiskt intresse att arbetslivet förlängs också genom ett tidigare inträde på arbetsmarknaden. Ett sent inträde har negativ inverkan på antalet arbetade timmar i ekonomin, på individens livsinkomst och på de framtida pensionsinkomsterna. Att få yngre att komma i arbetskraften tidigare i livet är utmaning väl värd att belysas i kommande långtidsutredning.

Inkomstskillnaderna mellan arbetande och pensionärer kommer att öka (s. 330)

Sverige var i ett internationellt perspektiv först med att införa ett allmänt pensions-system som var finansiellt stabilt vid demografiska förändringar och förändringar i den samhällsekonomiska utvecklingen. I och med pensionsreformen 1994/1998 blev pensionsåldern mer individualiserad och utformad för att ge individen ökad drivkraft att arbeta fler år än i dåvarande ATP-systemet. Medellivslängdens glädjande ökning gör att man i det nuvarande pensionssystemet i allmänhet behöver förlänga arbetslivet även efter 65 års ålder för att pensionens storlek i förhållande till arbetsinkomsten ska vara densamma som för äldre generationer. Denna anpassning till förändringarna i medellivslängden är indirekt och inte lika tydlig som en motsvarande höjning av en formell pensionsålder. Samtidigt ligger åldersgränsen 65 år fortsatt kvar som startålder för grundskyddet (garantipensionen, bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet) i pensionssystemet och som slutålder i socialförsäkringssystemet för förvärvsaktiva. Åldersgränsen 65 år för uttag av garantipension signalerar att det finns en normal pensionsålder och att den är 65 år. Samtidigt är ett syfte med det inkomstgrundade pensionssystemet att ge drivkrafter att senarelägga pensionen när livslängden ökar. Det finns en risk att denna motsägelsefullhet leder till att det allmänna pensionssystemet förlorar i legitimitet. Till detta tillkommer problematiken med tjänstepensionen som utbetalas automatiskt vid 65 års ålder som vi tidigare berört.

¹⁵ Bostadstillägg till pensionärer är en inkomstprövad pensionsrelaterad ärendetyp som syftar till att pensionärer med låg pension ska kunna ha en rimlig bostadsstandard. Bostadstilläggets storlek är kopplad till pensionärens boendekostnad.

Om inte arbetslivet förlängs i den utsträckning som krävs på grund av den förväntade ökningen i medellivslängden riskerar alltför många människor att få lägre pensioner än nödvändigt. Det kan leda till relativt stora skillnader i inkomster dels i förhållande till lönen under yrkeslivet och dels i förhållande till den arbetande delen av befolkningen. De ökade inkomstskillnaderna kommer att generera ökade skillnader i materiellt välstånd och skapa en skärpt konfliktlinje mellan generationer, vilket i sin tur kan leda till krav på politiska reformer som utjämnar villkoren. Med en växande grupp äldre som lever längre kan sådana krav också antas bli demokratiskt framgångsrika.

Som statistiken visar arbetar en relativt stor grupp, främst kvinnor, deltid under en del av sitt arbetsliv. För att få en likvärdig pension i kronor räknat, i jämförelse med den som arbetat heltid under hela yrkeslivet, behöver gruppen kompensera deltidsarbetet med att arbeta under fler år. Om inte gruppens arbetsutbud ökar finns det en risk att de får en låg pensionsinkomst och behöver komplettera med inkomstprövade ekonomiska stöd. Det finns därför en risk att statens utgifter för denna del kommer att öka.

En höjning av pensionsåldern innebär i regel också ökade utgifter i andra delar av statsbudgeten. För Sveriges del skulle en höjd pensionsålder för garantipensionen sannolikt medföra att utgifterna för sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning samt arbetslöshetsersättning blir högre eftersom dessa ersättningar rimligen skulle behöva betalas ut även efter 65 års ålder, samt även nybeviljas efter den åldern. Utgifterna för dessa ersättningar kommer, utifrån rimliga antaganden, att öka betydligt mer än den minskning av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd som också uppstår vid en höjd 65-årsgräns.

Om den övre åldersgränsen för socialförsäkringen (pensionen är inte inkluderad i detta fall) istället kvarstår vid 65 år, skulle kostnadsökningen för socialförsäkringen kunna begränsas eller utebli helt. Det skulle dock medföra att personer som har sin försörjning från socialförsäkringen förlorar den vid 65 års ålder. Om dessa personer inte har en tillräcklig inkomstrelaterad ålderspension, så behöver de försörjningsstöd (f.d. socialbidrag) fram till dess att de uppnått den nya och högre åldern för när pensions-systemets grundtrygghet inträder.

Den stora besparingen från den indirekta höjningen av pensionsåldern är redan inräknad – den gjordes på 1990-talet – och då framstår de ekonomiska effekterna för staten för att höja 65-årsgränsen som enbart en kostnad. Detta är förmodligen en av orsakerna till att Sverige ligger efter många andra länder när det gäller att höja pensionsåldern, det vill säga 65-årsgränsen för när socialförsäkringen för personer i förvärvsaktiv ålder upphör och när socialförsäkringens grundskydd för äldre börjar.

Att höja pensionsåldern är en politiskt svår fråga. Genom att bygga in ekonomiska drivkrafter i pensionssystemets konstruktion kunde Sverige få ett finansiellt stabilt pensionssystem utan att höja pensionsåldern genom lagstiftning. Däremot kvarstår den politiska svåra frågan att höja åldersgränsen för garantipensionen, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

I många länder medför den ökande medellivslängden ett finansiellt tryck på landets statsbudget och därför ses regelverket för det obligatoriska pensionssystemet över. Pensionsåldern är en betydande komponent i ett pensionssystem och Pensionsmyndigheten har sammanställt pensionsåldern i ett fyrtiotal länder för att se hur dessa

länder hanterar de demografiska utmaningarna.¹⁶ Det är pensionsåldern både i grundskyddet och i den inkomstrelaterade delen i pensionssystemet som sammanställs.

I drygt 70 procent av de länder som ingår i sammanställningen är pensionsåldern 65 år eller lägre. En majoritet av länderna i rapporten planerar att höja pensionsåldern och i framtiden kommer flertalet länder (22 av 42) att ha en pensionsålder som är 67 år eller högre. Höjningarna kommer huvudsakligen att ske mellan åren 2020 och 2030 och i nästan samtliga fall höjs pensionsåldern gradvis och under en längre tidsperiod.

Belgien, Cypern, Finland, Grekland, Holland, Italien och Portugal har beslutat att knyta pensionsåldern till den förväntade medellivslängden, medan Tjeckien låter pensionsåldern öka mekaniskt med två månader för varje årskull och utan en bortre gräns. Storbritannien kommer fortsätta att höja pensionsåldern tills den är 68 år och har som Danmark infört en process för att återkommande överväga i vilken utsträckning de framtida förändringarna ska slå igenom i pensionsåldern för yngre kohorter.

Sverige skulle kunna följa de internationella exemplen och införa riktålder stegvis och under en lång tidsperiod.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm efter föredragning av analytikern Inger Johannisson. I den slutliga handläggningen har även verksamhetscontroller Michiko Muto och avdelningschefen Ole Settergren deltagit.

Katrin Westling Palm

Inger Johannisson

¹⁶ Pensionsmyndighetens rapport *Pensionsåldrar internationellt*, 2015, <http://www.pensionsmyndigheten.se/24379.html>.