

TRYGG PENSION

– ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner



SPF
SENIORERNA

ISBN: 978-91-986792-2-9

Författare: Anna Eriksson, sakkunnig pensioner hos SPF Seniorena

Grafisk form: Eiserman Design

Tryckeri: Lenanders Grafiska AB, Kalmar 2021

Innehåll

1. FÖRORD	6
2. FRÅGESTÄLLNINGAR OCH AVGRÄNSNINGAR	9
3. BAKGRUND: DETTA ÄR PENSIONSSYSTEMET	11
3.1 Varför ett offentligt pensionssystem?	11
3.2 ATP-systemet	13
3.3 Det reformerade pensionssystemet	14
4. OLIKA PENSIONDELAR	17
4.1 Allmän pension	17
4.1.2 Inkomstpension, tilläggspension och premiepension	17
Bromsen och AP-fonderna	19
4.1.3 Grundskydd	22
4.2 Tjänstepension	23
4.3 Privat pension	25
5. HUR HAR DET GÅTT FÖR DET REFORMERADE PENSIONSSYSTEMET?	27
5.1 Total pension – tjänstepensionen inte längre enbart ett komplement	27
5.2 Medellivslängd, sysselsättning och delningstal	33
5.3 Uttagsålder, kompensationsgrader och följsamhetsindexering	39
5.3.1 Uttagsålderns påverkan	39
5.3.2 Kompensationsgrader	47
5.3.3 Följsamhetsindexering och kompensationsgrader	50

5.4 Pensioner, köpkraft och löner	56
5.4.1 Pensionsnivåerna och vad räcker de till?	56
5.4.2 Pensionsutvecklingen i relation till löner och köpkraft	58
5.5 Respektavståndet – lönar det sig att ha arbetat?	61
5.6 Låg ekonomisk standard bland äldre	69
5.7 Den europeiska kontexten	72
5.8 Pensionfrågorna och politiken	76
5.9 Vad räcker ett längre arbetsliv till?	80
Arbete till riktåldern, vad räcker det till?	80
Möjligheter till uppskjutet pensionsuttag och effekter för dagens pensionärer	84
5.10 Sammanfattning av genomgången	86
 6. MÖJLIGHETER OCH ALTERNATIV FRAMÅT	 91
6.1 Längre arbetsliv, anpassade trygghetssystem och riktålder	92
Längre arbetsliv	92
Trygghetssystemen	93
Riktåldern	94
6.2 Mindre automatik och mer kontinuerliga avstämningar mellan systemen	95
6.3 Lösningar utanför det allmänna pensionssystemet?	97
6.4 Högre avsättningar till allmän pension	99
6.4.1 Olika sätt att bedöma pensioners värde	100
6.4.2 Utfall för olika årskullar av en höjning av pensionsavgiften till 18,5 procent	103
6.4.3 Behov av höjning av avsättningsnivåer för olika årskullar för en rimlig pensionsnivå	105
6.4.4 Alternativ för följsamhetsindexeringen	111
6.4.5. Mer stabilitet i systemet	113

6.5 Förstärkta och kompletterande finansieringskällor	113
6.5.1 Förstärkning av pensionssystemets stabilitet genom uppbyggnad av en pensionsbuffert	116
6.5.2 Höjd pensionsavgift, nya finansieringskällor och nya regler är nödvändiga för ett väl fungerande pensionssystem	118
6.6 Utan förändringar i systemet – hur går det då?	120
7. GRUNDVALEN I PENSIONSSYSTEMET	127
7.1 Syften med ett offentligt pensionssystem	127
7.2 En tydlig och rimlig ansvarsfördelning	129
7.3 Frågor som söker politiska svar	131
7.4 Behov av ordentlig debatt, transparens och politiska skiljelinjer	134
7.5 Vägval för politiken och systemet	135
7.6 Mindre automatik och mer socialförsäkring	137
7.7 En översyn av hela systemet	141
8. SAMMANFATTNING – ETT TRYGGT OCH RÄTTVIST PENSIONSSYSTEM	143
KÄLLOR	152

FÖRORD

Flera olika rapporter och undersökningar under de senaste åren tydliggör att det reformerade pensionssystemet i flera avseenden inte når upp till vad som förväntades. Den allmänna pensionen blir allt lägre som andel av slutlönen. Samtidigt har tjänstepensionen ökat i betydelse och till viss del kompenserat för den allmänna pensionens urholkning, precis som de genomförda skattesänkningarna på pensionsinkomster. Det är ändå inte ovanligt att äldre människor efter ett långt arbetsliv idag har en total pension efter skatt som skapar ekonomisk otrygghet snarare än trygghet. Så här var det inte tänkt att det skulle bli.

Bland SPF Seniorernas medlemmar är pensionen en av de viktigaste sakfrågorna. Många seniorer menar att pensionen inte räcker till, man tvingas prioritera bort väsentligheter i vardagen. Pensionsnivåerna blir lägre än förväntat samtidigt som det upplevs svårt att hänga med i löne- och kostnadsutvecklingen eller för den delen att kunna få ett bostadslån på banken. Samtidigt finns en skam, få vill prata öppet om att de har låg pension. Man vill inte vara till besvär.

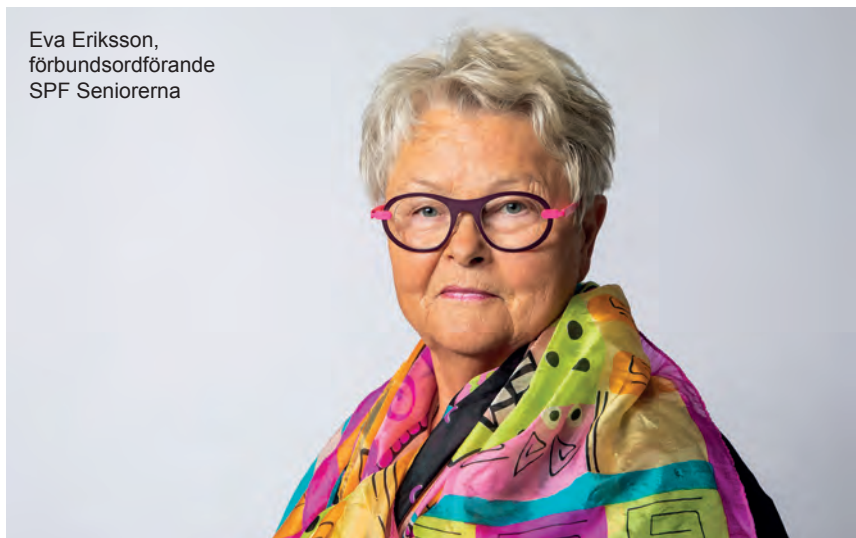
SPF Seniorerna anser att ett offentligt pensionssystem ska vara en socialförsäkring som uppfyller och avväger flera syften. Ett pensionssystem ska vara finansiellt hållbart både för staten och för individerna. Det ska ge rimliga pensionsnivåer över tid och i förhållande till löne- och kostnadsutvecklingen i samhället, alltså ha en standardföljsamhet. Individens arbetsinsatser ska ligga till grund för pensionen och påverka pensionsnivån, systemet ska uppmuntra till arbete. Ett grundskydd bör också finnas. Pensionssystemet behöver vara legitimt utifrån individernas synvinkel då dessa obligatoriskt avstår lön till pension och förväntar sig att avsättningarna ger en högre pension. Systemet bör samordnas med övriga samhället, särskilt med arbetsmarknad och trygghetssystem. Ansvarsfördel-

ningen ska vara tydlig mellan stat, arbetsmarknadens parter och individer – bördorna ska delas mellan aktörerna och generationerna. Kontinuerlig översyn av förändringar i samhället som kan påverka pensionssystemet bör göras. Belastningar ska medföra att nödvändiga beslut och förändringar i alla delar av systemet övervägs och genomförs grundligt men skyndsamt. Transparens, debatt och politiska skiljelinjer i pensionsfrågorna ska eftersträvas, även om grunden för systemet kan vara blocköverskridande. Systemet ska vara en försäkring för alla inblandade.

Även om pensionen för många i yrkesverksam ålder kan tyckas avlägsen berör pensionsfrågan alla svenskar – förr eller senare. Pensionssystemet har tydliga svårigheter att leverera ekonomisk trygghet för dagens såväl som för framtidens pensionärer. Förändringar krävs och brådskar.

SPF Seniorerna vill med denna bok gå igenom väsentliga delar av pensionssystemet, belysa utmaningar och brister samt peka på olika sätt att förstärka pensionerna och systemet i sig. Förändringar behövs för att pensionssystemet ska upplevas som tryggt och pålitligt för alla inblandade. På äldre dagar ska ekonomisk trygghet vara säkerställd.

Eva Eriksson,
förbundsordförande
SPF Seniorerna



2

FRÅGESTÄLLNINGAR OCH AVGRÄNSNINGAR

Denna bok fokuserar på hur den totala pensionen ser ut och har utvecklats sedan reformen på 1990-talet, med stor vikt på den allmänna pensionen men också på tjänstepensionen. Grundskyddet beskrivs men ingen djup studie görs, däremot används det och några mått på ekonomisk standard som en jämförelse med vanliga pensionsnivåer efter ett normalt arbetsliv. Inte heller görs någon grundlig analys av privat pension, avgifter i vård och omsorg, möjligheter till bolån eller sysselsättningen bland de som är 65 år och äldre. Huvudfokus kommer att ligga på pensionssystemet och de pensioner det genererar tillsammans med tjänstepensionen, men utan en ingående analys av premiepensionen.

Vad blir det för pensioner och hur fördelar sig de olika pensionsdelarna? Hur ser pensionen ut i förhållande till köpkraft och löner, ger den en standardtrygghet i samhället? Hur återspeglar sig individens arbetsinsatser på pensionsnivån och hur är det med

kompensationsgraderna? Är ansvarsfördelningen för pensionen tydlig och rimlig för individen, staten och arbetsmarknadens parter? Hur spelar medellivslängdsförändringar in? Uppfylls syftet att ge en trygg och inkomstrelaterad inkomst efter arbetslivet? Hur behandlas olika belastningar på systemet och hur är det med systemets legitimitet? Finns det brister och krävs några förändringar, i så fall vilka?

Boken har följande disposition. Kapitel 3 ger en bakgrund om pensionssystemets tillkomst, i kapitel 4 presenteras pensionens olika delar. I kapitel 5 görs en genomgång av hur det har gått för det reformerade systemet med fokus på bland annat kompensationsgrader, medellivslängd och disponibel inkomst. I kapitel 6 studeras olika möjliga förändringar, i kapitel 7 diskuteras grundvalen för pensionssystemet och boken avslutas med sammanfattande synpunkter i kapitel 8.

3

BAKGRUND: DETTA ÄR PENSIONSSYSTEMET

3.1 VARFÖR ETT OFFENTLIGT PENSIONSSYSTEM?

Pensionssystem finns för att ge en inkomst efter avslutat yrkesliv. De kan vara privata eller offentliga. Ett offentligt pensionssystem, ofta benämnt socialförsäkring, har ett flertal syften. Den bakomliggande orsaken till ett offentligt engagemang är att varken individerna själva eller marknaden kan erbjuda en lika hög grad av säkerhet som det offentliga kan. Än mindre kan ett tillräckligt gott fattigdomsskydd åstadkommas utan ett offentligt åtagande. Grundtanken blir att ett offentligt åtagande leder till en försäkring – där alla är med och delar riskerna, inom och mellan generationerna. Detta är en bättre lösning även för staten som med ett pensionssystem kan bygga upp en försäkring som säkerställer inkomstbehov hos pensionärerna som annars kan ställa staten inför krav på att med andra insatser ta hand om människors privatekonomi efter arbetslivet.

I många OECD-länder är pensionssystemen väl utbyggda och offentliga åtaganden är betydande. Gemensamt för offentliga pensionssystem är att de är en obligatorisk försäkringsplikt där de yrkesverksamma avstår en del av sin lön för att kunna ta ut den som pension när de avslutat arbetslivet. Dessutom finns ofta tjänstepensioner genom anställningen. Däremot skiljer sig ländernas system åt avseende exempelvis hur stor tyngd som läggs vid olika pensionsdelar, hur de finansieras, hur det politiska ansvaret ser ut och vilka principer och faktorer som spelar in.

Ofta bygger offentliga pensionsåtaganden på sociala mål, det är grunden för att de kallas för socialförsäkring. Ett sådant mål kan enkelt uttryckas som att alla ska ha en rimlig pension i relation till sina tidigare inkomster. Utöver en inkomstbaserad pension finns i regel en miniminivå i relation till den allmänna inkomstnivån i samhället.

En viktig strävan är att människor upplever att det finns en godtagbar balans mellan finansiella och sociala mål, mellan avgifter till pensionen och pensionsutfallet. Ytterst måste staten ha en överblick över systemet och vara beredd att justera i det när obalanser annars riskerar att uppstå. Det kan handla om hur demografi, ekonomi eller sociala förhållanden utvecklas, som medellivslängd och födelsetal, sysselsättning och avkastning, pensionsnivåer och arbetsmarknadsvillkor. Det går att i någon utsträckning bygga in automatiska justeringar av sådana obalanser direkt i pensionssystemets grundregler, och att dessutom förlita sig på ekonomiska reserver. Men det måste också finnas en politisk förmåga att agera när reserver och automatiska justeringar inte räcker för att på ett finansiellt och socialt rimligt sätt rätta till obalanserna.

Ett traditionellt fördelningssystem är anpassningsbart – pensioner, avgifter och pensionsålder kan justeras för att möta olika förändringar. Systemet bör också vara hållbart över tid och nackdelar såväl som fördelar som uppstår delas lika över generationerna.¹

1. En ingående diskussion om olika pensionssystem, om sociala mål och finansiella begränsningar och om det politiska ansvaret finns i Scherman (2014).

3.2 ATP-SYSTEMET

I Sverige tillkom det tidigare ATP-systemet efter en folkomröstning år 1957 och trädde ikraft år 1960. I och med detta fick Sverige ett offentligt pensionssystem för alla som byggde på arbete. Det bestod av folkpensionen, som var lika för alla, och ATP (allmän tilläggs-pension) som var inkomstgrundad. ATP-systemets tillkomst och utformning är ett uttryck för viljan att ha en inkomstrelaterad allmän pension i Sverige, vilket fortsatt gäller.

För att uppnå full ATP-pension krävdes minst 30 års arbete av vilka de 15 bästa åren användes som beräkningsgrund. I detta förmånsbestämda system bestämdes och garanterades pensionen således i form av en kompensationsgrad kopplad till individens lön. Hur stor pensionen blev i förhållande till slutlönen berodde på många faktorer. Ofta används 60 procent som ett närmevärde. För individerna uppfattades ATP-systemet som relativt förutsägbart och förmånligt, medan för staten ansågs det snarare vara tvärtom. Närmare analyser visade dock att ATP-systemet inte var hållbart varken för staten eller för individerna. Det uppmuntrade i för liten grad till arbete samt var inte följligt med vare sig samhällsekonomi eller befolkningsutveckling. Beroende av hur utvecklingen av demografi och ekonomi skulle komma att bli riskerade systemet att antingen bli orimligt dyrt, med kraftiga avgiftshöjningar som följd, eller leda till att pensionerna inte alls följde lönerna. I det senare fallet fanns en risk att ATP-systemet till slut skulle ha gett ungefär samma pension för alla, dvs. i praktiken ha blivit ett nytt folkpensionssystem.²

2. Riksförsäkringsverket, då ansvarig myndighet för det offentliga pensionssystemet, analyserade under sent 80-tal och tidigt 90-tal ATP-systemets känslighet och brister. Den analysen refereras i Scherman (2014).

3.3 DET REFORMERADE PENSIONSSYSTEMET

I början av 1990-talet beslutades att ATP-systemet behövde reformeras. En pensionsreform utreddes och 1994 togs principbeslut om ett nytt pensionssystem med stöd av Socialdemokraterna och de fyra borgerliga partierna. Därefter utarbetades successivt detaljer och förändringar, beslut om pensionsreformen togs 1998 och därefter trädde det nya pensionssystemet gradvis i kraft.

Tanken är att det reformerade allmänna pensionssystemet i högre grad än det föregående ska uppmuntra och bygga på arbete, samtidigt som det ska vara mer följsamt med tillväxten, sysselsättningen och den demografiska utvecklingen. Systemet ska vara finansiellt stabilt och generera pensionsutbetalningar för dagens och framtidens pensionärer.

I och med pensionsreformen gick Sverige från ett förmånsbaserat system till ett avgiftsbaserat. Med förmånsbaserat system menas att individen garanteras en pension på en viss andel av lönen, den slutliga eller under vissa år, som i ATP-systemet. Storleken på en individs pension bestäms i det reformerade systemet av dennes totala pensionsavgiftsinbetalningar under arbetslivet, samt medellivslängd, pensionsålder och arvsvinster (pensionskapital från avlidna pensions-sparare). Det reformerade pensionssystemet är avgiftsbaserat.

En av det nya systemets grundprinciper är livsinkomstprincipen – hela livets inkomster räknas för ens pension, och inte längre de 15 bästa av minst 30 år. Det medför att individernas olika löner och arbetsinsatser under livet ska spegla pensionsutfallet, utöver det som grundskyddet ger.

När systemet reformerades fastlades att för en person som arbetar i normal utsträckning och med då gällande livslängdsantaganden ska den allmänna pensionen ge en kompensationsgrad ungefär som i det tidigare systemet. Med andra ord på omkring 60 procent allmän pension som andel av slutlön. Att ”arbeta i normal utsträckning” syftar i regel på drygt 40 års heltidsarbete.

De medellivslängdsantaganden som fanns under början av 90-talet antogs medföra att kommande generationer skulle behöva arbeta ungefär ett år längre än då gällande pensionsålder, 65 år. Livslängds-

förändringar tar systemet hand om genom att det för varje årskull beräknas delningstal som bygger på årskullens förväntade återstående medellivslängd vid 65 år, justerat för åldern från när pensionen börjar tas ut. Däremot beaktas inte arvsvinsterna från förvärvsåren i delningstalet, vilket var tanken från början.

En annan förändring jämfört med ATP-systemet var att den inkomstrelaterade pensionen skulle följa samhällets inkomstutveckling, och inte prisutvecklingen som innan. För detta används ett inkomstindex som bygger på den årliga förändringen i den genomsnittliga inkomstutvecklingen bland de yrkesverksamma i samhället. Men istället för ett rakt inkomstindex räknas framtida tillväxt in från början och ger en högre initial pension, det kallas för att man ger ett förskott på framtida tillväxt. Denna extra ökning i början krävs succesivt tillbaka genom att inkomstpensionen årligen räknas om med förändringen i inkomstindex minus 1,6 procentenheter, benämnt följsamhetsindex.

En ytterligare nyhet var premiepensionen, pensionsspararna placerar på egen hand en mindre del av den allmänna pensionen i fonder.

Avgifterna till inkomstpensionerna avsätts till AP-fonderna som är fristående från statsbudgeten. Premiepensionen fonderas på finansmarknaden. Det allmänna inkomstrelaterade systemet står således på egna ben och det finns inte längre någon garanti för att pensionen hamnar på en särskild nivå, eller som tidigare fastställt i förhållande till lönen. Ansvar och risk för pensionen har i mindre grad hamnat på staten än tidigare. Grundskyddet däremot belastar statsbudgeten.

Som en del av reformarbetet skapades en pensionsarbetsgrupp där de fem partierna (Socialdemokraterna, Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna) som stod bakom reformen ingick. Idag ligger det huvudsakliga politiska ansvaret för pensionerna hos den parlamentariska pensionsgruppen, en fortsättning på pensionsarbetsgruppen, med ledamöter för samma partier (samt Miljöpartiet sedan 2015). Pensionsgruppen har till uppgift att ”vårda överenskommelsen” och systemet samt att föreslå eventuella modifieringar. Pensionsgruppen uttalar sig främst när de är överens

om exempelvis förslag eller utredningsinitiativ. Partipolitiska initiativ förekommer sällan, partierna tycker i allt väsentligt samma sak i pensionsfrågorna.

Som komplement till den allmänna pensionen räknas tjänstepension och privat pension, där främst den förra är vanligt förekommande. Den totala pensionen brukar illustreras av den så kallade pensionspyramiden, där den allmänna pensionen ska vara grunden, med tjänstepension i ett stråk ovanpå och sedan privat pension som pyramidens topp.

4

OLIKA PENSIONDELAR

4.1 ALLMÄN PENSION

Den allmänna pensionen är den statliga pensionen, den är tänkt att utgöra basen och merparten av individens pension. Det finns varken en nedre eller en övre åldersgräns för intjänandet, och inte heller någon bestämd pensionsålder men 65-årsnormen är fortsatt stark. Allmän pension kan tidigast tas ut från 62 års ålder, fram till och med 2019 var det från 61 år. Denna ålder väntas stiga till 63 år 2023 och 64 år 2026. Merparten av pensionärerna tar ut allmän pension på 100 procent men det finns möjlighet till uttag på 25, 50 eller 75 procent samt att pausa eller ändra uttagsnivån efter hand.

4.1.2 Inkomstpension, tilläggspension och premiepension

Till den allmänna pensionen räknas inkomstpension och tilläggspension liksom den fonderade delen i form av premiepension. Tilläggspensionen ersätter den tidigare ATP-pensionen. Födda mellan 1938 och 1953 har en mix av det gamla och det nya systemet, ju senare individen är född desto mer inkomstpension och premiepension

och ju tidigare desto mer tilläggspension. För födda 1954 och senare gäller helt det nya systemet, för födda 1937 eller tidigare helt det gamla.

Grunden för pensionen i det nya systemet, alltså inkomstpension och premiepension, är de för var och en inbetalade avgifterna. Dessa avgifter betalas av arbetsgivare och arbetstagare grundat på individens bruttolön. Det är tänkt att oavsett när under livet man tjänar in till sin pensionsbehållning ska då inbetalade avgifter väga lika tungt. Det finns också andra pensionsgrundande inkomster än lön, som arbetslöshetsersättning, studier, sjuk- och aktivitetsersättning samt föräldrapenning. De ger pensionsrätt men finansieras av staten, baserat på bruttoinkomsten vid tillfället och inte den bakomliggande lönen.

Den inbetalade avgiften fördelas till inkomstpension respektive premiepension. Det brukar sägas att 18,5 procent av individens bruttoinkomst betalas till allmän pension, varav 16 procentenheter till inkomstpension och 2,5 procentenheter till premiepension. I verkligheten är det 17,21 procent som avsätts, 14,88 respektive 2,33 procentenheter, med andra ord 7 procent lägre avsättning än tänkt.³ Pensionsavgifter till allmän pension betalas in på inkomster upp till ett tak.⁴

3. Tanken var att 18,5 procent skulle avsättas till allmän pension, men det blev 17,21 procent. Avgiften är 18,5 procent på den pensionsgrundande inkomsten (PGI), men PGI är bruttoinkomsten minus avdrag för allmän pensionsavgift på 7 procent – således 93 procent av bruttolönen. Detta motsvarar 17,21 procent ($18,5 \cdot 0,93$) i pensionsavgifter på individens bruttolön. Arbetsgivaren betalar in 10,21 procent som ålderspensionsavgift, och 7 procent betalas av den enskilde i form av allmän pensionsavgift. För den senare utgår dock full skattereduktion och bekostas därmed av statskassan.

4. Den högsta inkomst som man kan få pensionsrätter på är 7,5 inkomstbasbelopp. Eftersom PGI beräknas på inkomsten efter avdrag för allmän pensionsavgift på 7 procent, så uppgår inkomsttaket till 8,07 inkomstbasbelopp. Avgiftsuttaget över taket betalas av arbetsgivaren men ger ingen pensionsrätt och är därför att betrakta som en skatt. Inkomstbasbeloppet för 2021 är 68 200 kronor, vilket innebär att den högsta pensionsgrundande inkomsten är 511 500 kronor, motsvarande en årsinkomst brutto på 550 000 kronor.

De till inkomstpensionen avsatta avgifterna översätts till pensionsrätter. Dessa räknas årligen upp med inkomstindex. De summerade pensionsrätterna blir en pensionsfordring vid pensioneringstillfället. Denna fordran utgör, tillsammans med det redan nämnda delningstalet, grunden för hur stor första årets pension blir.

Det som avgör storleken på individens inkomstpension är sammanfattningsvis: hur mycket pensionsavgifter denne har betalat in, hur medellivslängden förändras för dennes årskull och därmed när individen bör gå i pension, när vederbörande faktiskt går i pension, samt arvsvinsterna. När man väl börjat ta ut pension räknas inkomstpensionen, liksom tilläggspensionen, årligen upp med följsamhetsindex.

I detta fördelningssystem används inbetalade pensionsavgifter från de yrkesverksamma för att finansiera utgående inkomst- och tilläggspensioner. När dagens löntagare går i pension är det framtidens löntagare som på samma sätt finansierar framtidens pensioner. Det är denna konstruktion, tillsammans med inställningen att avgifterna för alltid ska hållas oförändrade, som lett fram till den automatiska balanseringen, bromsen, varom mer i följande del.

Premiepension (liksom tjänstepension och privat pension) är däremot en form av långsiktigt sparande för individen till denne går i pension. Premiepensionen kommer, som sagts, också från pensionsavgifterna, men individen placerar själv dessa medel i fonder. Värdet förändras i enlighet med utvecklingen i fonderna.

Bromsen och AP-fonderna

Pensionsavgifterna som finansierar inkomst- och tilläggspension förs till AP-fonderna, pensionerna betalas ut därifrån. AP-fonderna, deras storlek och avkastning, har också en roll som finansiell buffert och de är av vikt för dagens såväl som framtidens pensionärer.

När det nya systemet skapades försäkrades att AP-fonderna, som var mycket stora, skulle räcka för att garantera pensionerna vid oförändrad avgiftssats, även om ekonomiska och andra störningar uppstod. Men snart upptäcktes att utfästelsen inte höll, trots att systemet gjordes följsamt med ekonomi och demografi (till exempel

genom indexeringar och delningstal). Den automatiska balanseringen, bromsen, skapades därför.⁵

Tekniken som bestämmer om och när bromsen slår till utgår ifrån att jämföra fördelningssystemets "skulder" och "tillgångar". Skulderna är summan av alla bokförda pensionsrätter. Tillgångarna har en del, de ackumulerade avgiftsinkomsterna, "avgiftstillgången" som är den dominerande och mer svårbegripliga delen, och pengarna som finns i AP-fonderna. De samlade tillgångarna divideras med skulderna och resultatet kallas "balanstalet". Denna konstruktion innebär att om de samlade tillgångarna är mindre än skulderna hamnar balanstalet under 1, då anses systemet vara på obestånd och pensionerna måste sänkas. Detta sker under en balanseringsperiod, pensionerna räknas då om med ett balansindex, tills systemet åter når balans (balanstal över 1). Det är här som AP-fonderna kan bidra. De är ju, som nämnts, en del av tillgångarna i systemet, och kan medverka till att hålla balanstalet över ett.

Balanseringen håller systemet i balans oavsett vilket tryck det skulle utsättas för, men via sänkta pensioner. Genom bromsen påverkar demografiska och ekonomiska förändringar, som inte har med individen att göra, ändå den enskildes pensionsnivå. Meningen var att AP-fondernas reserver skulle räcka som ett skydd för pensionerna i allmänhet men i synnerhet när stora generationer blir pensionärer. Genom bromsen avgör nu istället AP-fondernas storlek och deras avkastning om bromsen slår till eller inte. AP-fondernas roll som pensionsreserv och att garantera pensionerna försvinner, istället ser bromsen till att sänka pensionerna om AP-fonderna ställs inför problem.

Trots nya insikter under reformtiden om de problem som pensionssystemet skulle möta, som att de ursprungliga prognoserna för hur långt AP-fonderna skulle räcka var för optimistiska,

5. För ett djupare resonemang om bromsen och AP-fonderna se Scherman (2004), där bakgrund, politisk utveckling, teknik och utfall för exempelpersoner redovisas. I Scherman (2014) fortsätter analysen mot bakgrund av ytterligare 10 års utveckling som bl.a. innebar att bromsen faktiskt hade slagit till.

överfördes stora summor från AP-fonderna till statsbudgeten på 1990-talet (staten övertog t ex utgifterna för förtidspensioner genom pensionsreformen). Men systemet försvagades kraftigt av detta. Från politiskt håll framfördes att bromsen enbart skulle behövas i extrema situationer, men den slog till 2010, 2011 och 2014. Då följde inte bara sänkta pensioner men också en sju år lång balanseringsperiod till systemet åter var i balans efter 2017, vilket syns i diagram 1.

Index (År 1999 = 100)

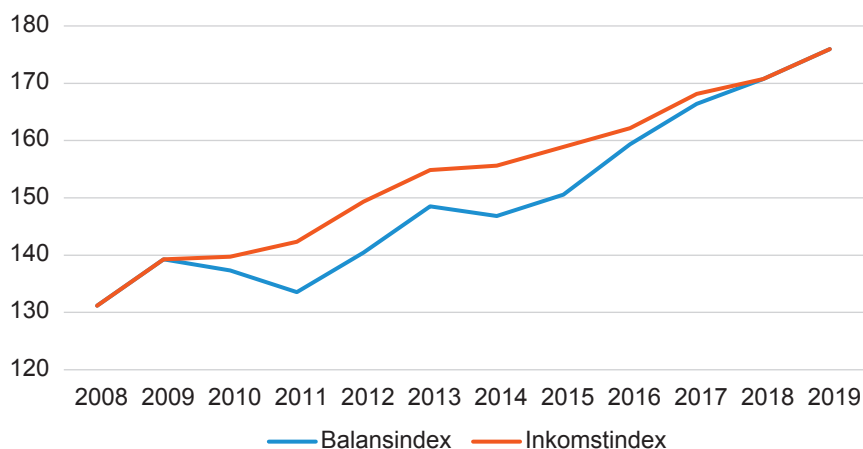


Diagram 1: Balanseringsperiod (2010-2017), pensioner med balansindex jämfört med inkomstindex

Under denna period sänktes utgående pensioner till ett värde på mellan 70-80 miljarder kronor. Det är enbart de som är pensionärer vid tillfället som drabbas, varken yrkesverksamma eller statsbudget råkar ut för bromsen.

4.1.3 Grundskydd

Till allmän pension räknas också garantipension⁶, som är en del av grundskyddet och ämnat för de som lönearbetat lite eller inte alls. För full garantipension krävs att individen har bott 40 år i Sverige från 16-årsåldern, vissa undantag finns, vid kortare bosättningsstid reduceras garantipensionen med 1/40 per år. Full garantipension år 2021 motsvarar 2,18 prisbasbelopp för en ogift person (8 651 kronor före skatt) och 1,95 prisbasbelopp för en gift person (7 739 kronor före skatt). Inkomstpension, tilläggs-pension, änkepension och eventuell utländsk pension minskar garantipensionen, medan tjänstepension inte påverkar. För de allra flesta som har garantipension utgör den ett komplement till en låg inkomstpension. Gränsen för när man inte kan få garantipension går vid en inkomstpension före skatt på 12 609 och 11 224 kronor för ogift respektive gift person år 2021. Men har en individ påbörjat sitt uttag av allmän pension innan 65 års ålder beräknas inkomstpensionen, när garantipension i så fall ska ges, som om uttaget hade påbörjats vid 65 (och blir då högre än den faktiska inkomstpension man har). Garantipensionen är tänkt som en allmän välfärdsförmån och räknas upp med pris-index vid varje årsskifte.

Grundskyddet finansieras av statskassan och fås tidigast från 65 års ålder, framöver väntas det bli från 66 år 2023 och från 67 år 2026. Inom detsamma finns även bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd, vilka inkomstprövas mot inkomster utöver allmän pension. Omkring 285 000 personer har bostadstillägg (medelbelopp cirka 2 850 kronor per månad), medan cirka 25 000 personer har äldre-försörjningsstöd.

Vid årsskiftet 2019/20 trädde förändringar av grundskyddet i kraft. En höjning av garantipensionen gjordes med 200 kronor. Inom det skattefria bostadstillägget ändrades beräkningsgrunder,

6. I december 2019 presenterades utredningen Grundpension, efter att en EU-dom har medfört att garantipensionen behöver förändras om den ska kunna uppfylla samma syfte som hittills. I denna bok benämns och behandlas pensionen i grundskyddet fortsatt som garantipension.

bostadskostnadstak och ersättningsgrader. Fullt utbetalt bostadstillägg höjdes då för ensamstående från 5 560 kronor till 6 540 kronor per månad (hälften för sammanboende). Tillsammans med full garantipension innebär det att fullt grundskydd år 2020 uppgick till cirka 14 100 kronor per månad efter skatt för ensamstående, cirka 10 000 kronor för sammanboende.

Änkepensionen, som är under utfasning, var tänkt som ett ekonomiskt stöd när nära anhörig går bort. Kvinnor som var gifta med sin make innan år 1990 kan få änkepension, reglerna skiljer sig åt beroende på om man är född 1944 och tidigare eller därefter. Omkring 215 000 pensionärer har änkepension utbetald idag (medelbelopp cirka 3 500 kronor per månad). Omställningspension, när ens partner går bort, lämnas numera enbart till man fyller 65 år.

4.2 TJÄNSTEPENSION

Tjänstepensionen är ett komplement till allmän pension och ingår i regel som en anställningsförmån baserad på kollektivavtal, men det finns även individuellt avtalade tjänstepensioner. Idag har omkring 90 procent av löntagarna tjänstepensionsinbetalningar genom kollektivavtal och ytterligare några procentenheter beräknas ha det via individuella tjänstepensioner. Liksom det allmänna systemet har tjänstepensionerna succesivt förändrats de senaste decennierna och generellt sett gått från att vara förmånsbestämda till att bli avgiftsbestämda, skiljelinjer sätts ofta vid olika födelseår. Med tiden kommer inbetalda premier och dess avkastning att avgöra nivån på tjänstepensionen, till skillnad från tidigare när antal anställningsår och slutlönens nivå gällde.

Det finns fyra stora tjänstepensionsavtal i Sverige, merparten av landets yrkesverksamma omfattas av något av dem: ITP för privatanställda tjänstemän, PA16 för statligt anställda, SAF-LO för privatanställda arbetare och KAP-KL för kommun- och landstingsanställda. I regel är tjänstepensionsavgiften 4,5 procent på lönedelar upp till 7,5 inkomstbasbelopp (42 625 kronor per månad år 2021)

och 30 procent på lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp.⁷ För merparten löntagare handlar den totala avsättningen till allmän pension och tjänstepension om 21,7 procent av bruttolönen (inkomstpension 14,88 %, premiepension 2,33 % och tjänstepension 4,5 %).⁸

Intjänande till tjänstepension påbörjas ofta vid 25 års ålder men det finns flera avtal där intjänandet påbörjas tidigare. Vanligtvis avslutas intjänandet vid 65 års ålder, men det finns undantag (för kommun- och landstingsanställda fortsätter det till 67 års ålder eller senare, beroende på födelseår). Tjänstepensionen kan tas ut från 61 år, i vissa fall redan från 55 år. Överlag gäller att när man väl valt att ta ut tjänstepensionen så går det varken att pausa uttaget tillfälligt eller att ändra val av uttagstid. De uttagstider som vanligtvis kan väljas är kortvarigt uttag, på fem eller tio år, och livsvarigt uttag. Efter påbörjat uttag räknas tjänstepensionerna vid årsskiftet vanligen om med inflationen.

7. Detta har främst sin förklaring i att löntagaren enbart tjänar in till allmän pension upp till ett motsvarande tak. Exakt hur mycket det handlar om i olika avtal kan skilja sig. På flera håll erbjuds så kallad flexpension (eller delpension) av arbetsgivaren, med en högre avsättning till tjänstepensionsdelen under taket och en mer flexibel avslutning av arbetslivet genom att gå ner i tid mot slutet. Huruvida detta leder till att löntagare går tidigare i pension eller jobbar något längre är omstritt.

8. I debatten anges emellanåt att 27-28 procent av lönerna avsätts till pension. Denna procentsats motsvarar avsättningarna för löntagare med månadslön på 100 000 kronor och däröver, och är därmed inte representativ för merparten löntagare. Det är troligt att avsättningssiffrorna drivs upp av avsättningarna till tjänstepension, dels görs dessa i dagsläget både till förmåns- och premiebestämda tjänstepensionsavtal dels finns det ett fåtal individer med mycket höga tjänsteavsättningar samt att egenföretagare tidvis kan avsätta stora andelar.

4.3 PRIVAT PENSION

Privat pension bygger på ett frivilligt sparande inför pensionen, till skillnad från allmän pension och tjänstepension enligt kollektivavtal som är obligatoriska. Tidigare fanns avdragsrätt för privat pensions-sparande, som successivt minskade för att till slut avskaffas av riksdagen år 2016. Den som saknar tjänstepension kan fortsatt göra avdrag för privat pensionssparande (som till exempel egenföretagare med upp till 35 procent av inkomsten från näringsverksamheten). För majoriteten av dagens yrkesverksamma finns således ingen möjlighet att pensionsspara privat med skattestimulans, det är istället traditionella sparformer utan egentlig koppling till pensionen som gäller så som fonder, kapitalförsäkring och investeringssparkonto. Sverige är ett av få länder i västvärlden utan skatteincitament för privat pensionssparande. Bland dagens pensionärer har ungefär var fjärde person inkomst från privat pension, med ett medelbelopp på omkring 3 500 kronor per månad.

5

HUR HAR DET GÅTT FÖR DET REFORMERADE PENSIONSSYSTEMET?

I detta kapitel görs en genomgång av det reformerade pensions-systemet med fokus på hur den totala pensionen har utvecklats, medellivslängdens påverkan, utvecklingen av kompensationsgrader och pensionsnivåer, pensionernas köpkraft, respektavstånd, olika mått på ekonomisk standard, en europeisk utblick, det politiska ansvaret för pensionerna och ett längre arbetsliv.

5.1 TOTAL PENSION – TJÄNSTEPENSIONEN INTE LÄNGRE ENBART ETT KOMPLEMENT

Fördelningen av de olika delarna som tillsammans utgör utbetald total pension har förändrats mellan 2005 och 2018. Medan andelen privat pension är sig ganska lik så har tjänstepensionen ökat från 17,7 procent till 25,8 procent och allmän pension har minskat från 77,7 till 68,9 procent.

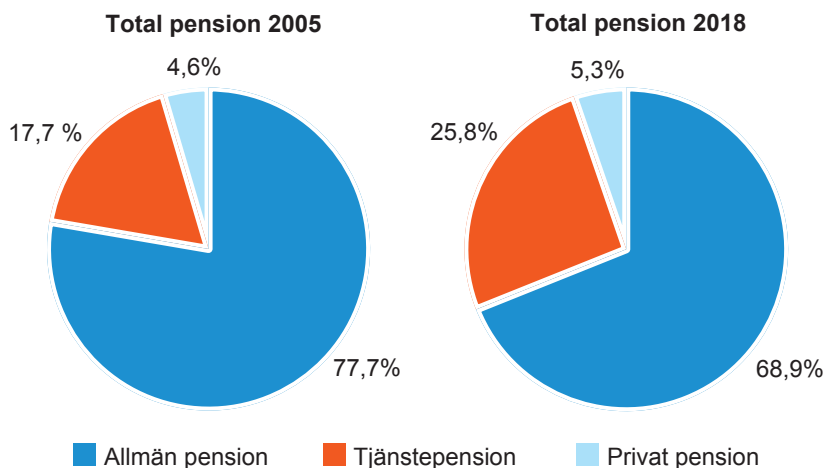


Diagram 2a och 2b:

Total utbetald pension fördelning per pensionsdelar, 2005 och 2018 (SCB)

Då privat pension i dagsläget bara är en inkomstkälla för ungefär var fjärde pensionär samt att avdragsrätten för densamma har avskaffats kommer huvudfokus i denna bok att ligga på allmän pension och tjänstepension. Om privat pension utesluts från total pension i detta sifferunderlag hamnar allmän pension år 2018 på 72,8 procent och tjänstepension på 27,2 procent, jämfört med 2005 då det handlade om 81,4 respektive 18,6 procent.

Medelbeloppen för utbetald allmän pension och tjänstepension år 2018 (diagram 3) visar att pensionsbeloppen sjunker med åldern, framförallt är det tjänstepensionens andel som skiljer sig. Även allmän pension är olika i åldersgrupperna, där den är något högre i de mellersta grupperna.

Det framgår av diagram 4 med medelbeloppen för 65 år och äldre att den allmänna pensionen enbart har ökat marginellt i löpande priser medan tjänstepensionen har mer än fördubblats under perioden 2005-2018. Förhållandet mellan de olika pensionsdelarna i den totala pensionen har alltså förändrats sedan 2005, tjänstepensionen har blivit mer betydelsefull än som enbart ett komplement till allmän pension.

Tjänstepensionens ökning har flera förklaringar: ungefär 9 av 10

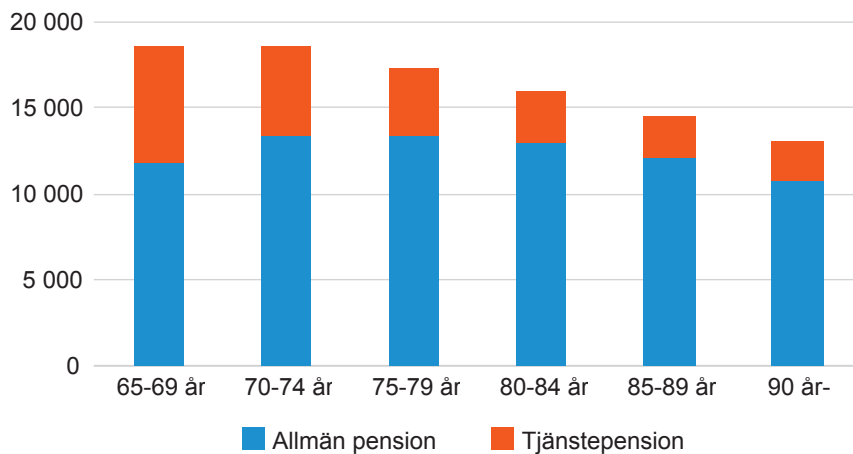


Diagram 3: Utbetalt medelbelopp per månad före skatt för allmän pension och tjänstepension per åldersgrupp, 2018 (SCB)

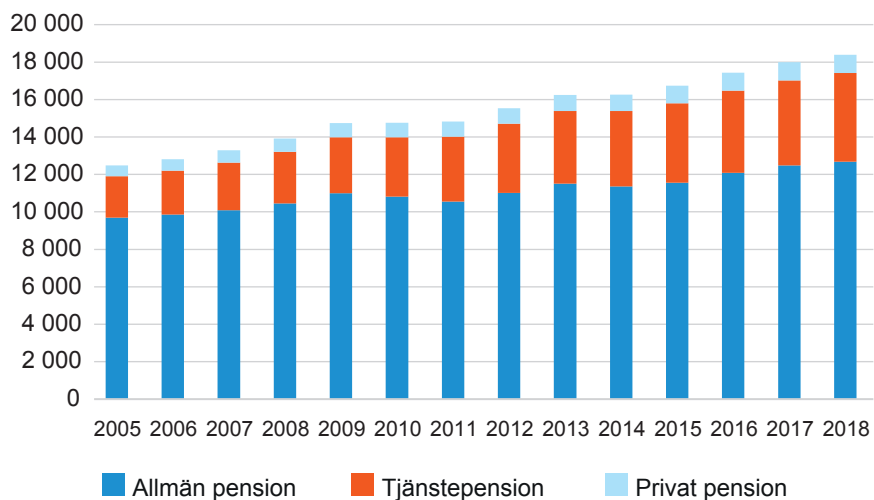


Diagram 4: Totala medelbelopp före skatt 2005-2018 för olika pensionsdelar, löpande priser (SCB)

av pensionärerna har utbetalningar av tjänstepension år 2018 mot 8 av 10 år 2005; fler yngre pensionärer har i regel haft avsättningar till tjänstepension under en större del av yrkeslivet och har i genomsnitt haft en högre sysselsättningsgrad än de äldre grupperna; delar av tjänstepensionskapitalet tas numer ut under kortare tid. Samtidigt har de yngre grupperna, med mer pension från det nya systemet, gått i pension runt 65 år vilket ger en allt svagare allmän pension när medellivslängden ökar. Allt detta leder sammantaget till att tjänstepensionens andel av total pension blivit viktigare.

När tjänstepensionsbeloppen är klart högre bland yngre pensionärer, i vilken grad beror detta på kortvariga uttag av tjänstepension? Hur ser enskilda årskullars pensionsbelopp från tjänstepensionen ut över tid? Årskullarna 1945 och 1947 har studerats, diagram 5 för årskull 1945, som fyllde 65 år 2010, tyder på att delar av tjänstepensionskapitalet tas ut på kort tid då medelbeloppen minskar något 2015, alltså efter fem år. Trenden är likartad för årskullen 1947. Men samtidigt som detta fall i medelbelopp syns är antalet personer i årskull 1945 och i årskull 1947 med tjänstepensionsutbetalningar i det närmaste intakt under perioden (från 65 till 73 respektive 71 år). För båda årskullarna gäller att vid 65 års ålder sammanfaller antalet med allmän pension och tjänstepension nästan exakt, medan år 2018 (vid 73 respektive 71 års ålder) har fortfarande dryga 90 procent av årskullarna utbetalt både tjänstepension och allmän pension.

Det förefaller därför sannolikt att en del personer som tar ut tjänstepensionen på kort tid har tjänstepensioner från olika avtalsområden och då väljer att ta ut exempelvis den mindre summan från ett avtal på kort tid men har den större delen av tjänstepension utbetald på längre tid. Alternativt att ens tjänstepension har delar som kan tas ut på olika sätt, som ITP2 som delas upp i ITP2 och ITPK. Hur detta ser ut för yngre årskullar är däremot osäkert i dagsläget.⁹

9. Enligt AMF:s Pensionsrapport 2019 ökar andelen som tar ut tjänstepension på kort tid, i vissa avtal över hälften, det är dock oklart i vilken grad det handlar om hela tjänstepensionskapitalet eller delar av det.

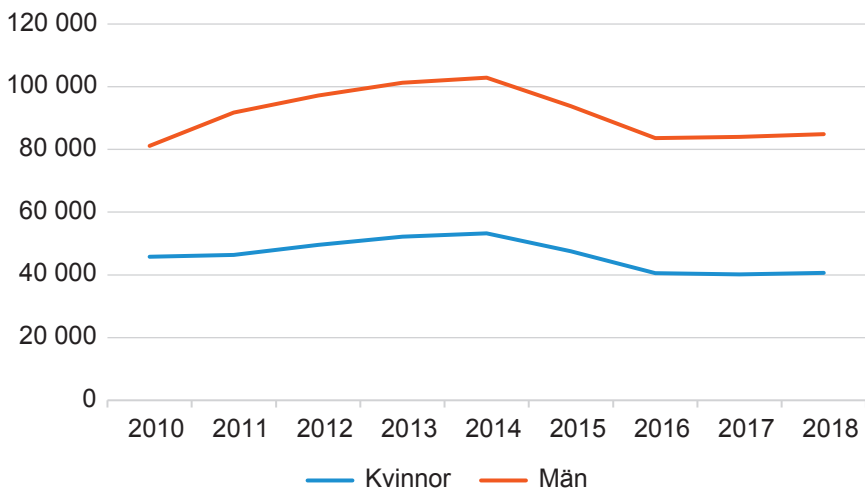


Diagram 5: Medelbelopp per år, tjänstepensionsutbetalningar årskullen född 1945, 2010-2018 (Pensionsmyndighetens statistikdatabas)

Det finns de som väljer att ta ut hela tjänstepensionen på kortare tid. Då blir den totala pensionsinkomsten högre i början, men därefter väntar en kraftig inkomstminskning (diagram 6). En löntagare med 30 000 kronor i slutlön som tar ut tjänstepensionen på fem eller tio år får efter dessa perioder se en kraftig minskning av sin inkomst på 37 respektive 27 procent. Inkomstnivåmässigt handlar det om en disponibel inkomst livet ut från 70 respektive 75 års ålder på cirka 11 500 kr, jämfört med ett livsvarigt uttag som ger en pension efter skatt på 13 500 kronor. Livsvarigt uttag ger en jämnare inkomst men också överlag en högre pension totalt under perioden 65-85 år.¹⁰

10. För en djupare analys, se SPF Seniorernas rapport "Kortvarigt eller långvarigt uttag av tjänstepension – vilka blir de ekonomiska konsekvenserna?"

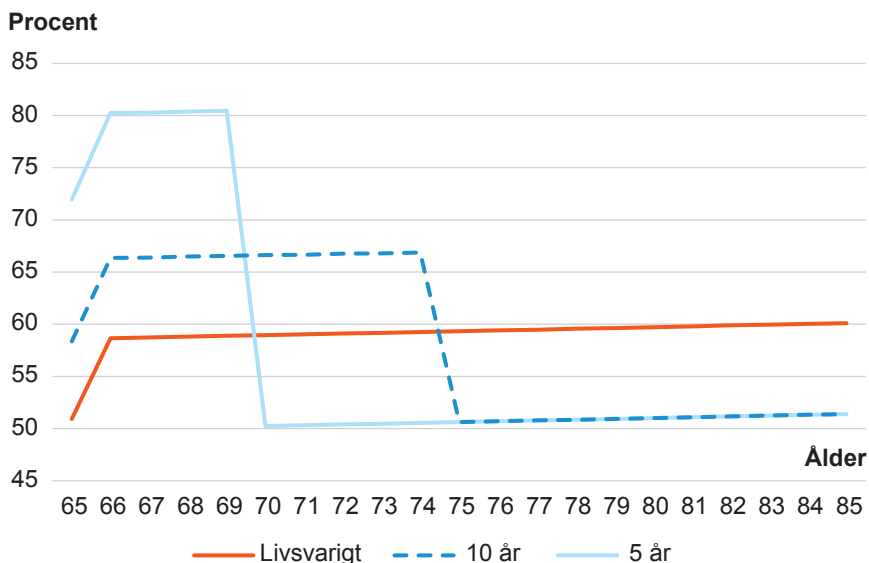


Diagram 6: Disponibel inkomst i fasta priser som andel av slutlön 65-85 år, tjänstepension SAF-LO, månadslön 30 000 kronor

Kortvariga uttag riskerar att få till följd att en grupp pensionärer efter 5 eller 10 år med ganska god tjänstepension därefter antingen endast har kvar en del av tjänstepensionen livsvarigt eller står helt utan tjänstepension. Av detta har troligen ännu inte de fulla effekterna visat sig. Även de som saknar tjänstepension eller inte haft tjänstepension hela arbetslivet, vilka kan bli fler i framtiden, hamnar i samma situation – att klara sig enbart eller nästan enbart på allmän pension. Då blir det än viktigare att den allmänna pensionen ger en god och trygg bas.

Pensionsdelarna inom total pension har förändrats, tjänstepensionen har blivit allt viktigare samtidigt som den allmänna pensionens andel minskar. Tjänstepensionen uppgår till omkring en fjärdedel av den totala pensionen idag, den var tänkt att utgöra omkring 15 procent (10 procentenheter) av total pension. Men denna för tjänstepensionen positiva utveckling har baksidor. Den traditionella pensionspyramiden, som både fortsätter användas och finns i människors

medvetande, beskriver inte längre korrekt förhållandet i den totala pensionen (där privat pension med tiden också förlorar sin roll). Det kan leda till att betydelsen av tjänstepensionen för ens totala pension och för ens olika val inför pensioneringen underskattas medan den allmänna pensionen överskattas i samma kontext.

Därtill talar både politiker och Pensionsmyndigheten i klart högre grad numer om total pension och vikten av att ha tjänstepension – även om deras ansvar i grunden handlar om allmän pension. Dessutom har tjänstepensionens ökning bidragit till att dölja minskningen av den allmänna pensionen och därmed till att uppenbara behov av åtgärder i den senare har försummats. Ett tecken på insikten att den totala pensionen har blivit för låg och på brister att vilja förbättra allmän pension, är att arbetsmarknadens parter både diskuterat och på håll genomfört ökade avsättningar till tjänstepension.

5.2 MEDELLIVSLÄNGD, SYSSELSÄTTNING OCH DELNINGSTAL

Under 1990-talet visade prognoserna på en ökning av medellivslängden med ett drygt år fram till idag. I början på 2000-talet stod det dock klart att ökningen av medellivslängden gick klart snabbare än förväntat, år 2006 var den redan högre än just ett år.

Återstående medellivslängd i år, vid 65 års ålder			
År	Män	Kvinnor	Kvinnor och män
1994	16,03	19,75	17,89
1998	16,34	20,03	18,19
2002	16,90	20,01	18,46
2006	17,61	20,71	19,16
2010	18,21	21,03	19,62
2014	18,86	21,48	20,17
2018	19,13	21,55	20,34

Tabell 1: Återstående medellivslängd vid 65 års ålder, år (SCB)

Väljer man att utgå från år 1994, när principbeslut om ett nytt pensionssystem togs, handlar det om en ökning till 2018 på 3,1 respektive 1,8 år för män och kvinnors medellivslängd vid 65 års ålder, i genomsnitt omkring 2,5 år. Med år 1998 som utgångspunkt, när beslut om det reformerade systemet togs, blir ökningen 2,8 år för män och 1,5 år för kvinnor, i genomsnitt strax över 2 år.

Det finns flera andra faktorer relaterade till pensionsålder och arbetsliv som spelar roll. Medelpensioneringsåldern, dvs. den genomsnittliga ålder när man börjar ta ut sin allmänna pension, har legat nästan helt still på strax under 65 år (64,6 år 2019) under de senaste 15 åren. Samtidigt har andra mått på utträdesålder ökat, utträde ur pensionsintjänande till exempel, vilket tyder på att människor börjar ta ut pension men arbetar vidare något efter detta. Spridningen på åldern för pensionsuttag har ökat på båda sidorna om 65 års ålder.

Sedan början av 2000-talet har antalet intjänandeår till pensionen för personer födda i Sverige ökat från strax under 37 år 2004 till dryga 42 år 2019 (diagram 7). Det är framförallt kvinnors ökning av antalet intjänandeår som bidragit. För utrikes födda har antalet år med intjänanderätt pendlat mer upp och ner men i genomsnitt minskat från 26 till 24,3 år mellan 2004 och 2019. Det ska kommas ihåg att ett intjänandeår inte är lika med ett års heltidsarbete utan kan också handla om deltidsarbete, studier, sjukersättning eller arbetslöshetser-sättning.¹¹ Sysselsättningen i åldersgrupperna 55-64 år (liksom bland befolkningen som helhet) har också ökat under perioden, i åldersgruppen 65-74 år har sysselsättningsgraden mer än fördubblats sedan år 2005. Olika mått på inträdesålder på arbetsmarknaden indikerar att det varit små förändringar de senaste 15-20 åren. Men det finns signaler på att akademiker kommer in sent i arbetslivet i ett europeiskt perspektiv. Skandia har i en rapport pekat på att vanlig examensålder för kandidatexamen i Sverige ofta ligger mellan 26-28 år.

11. När det gäller pensionen i ATP-systemet blir det oegentligt att tala om intjänandeår utöver 30 år, då 30 år var det antal år som fordrades för full pension, däremot får ju även dessa äldre intjänandeår betydelse för pensionen i det nya systemet, som ju räknas till en viss del för alla födda 1938-1953.

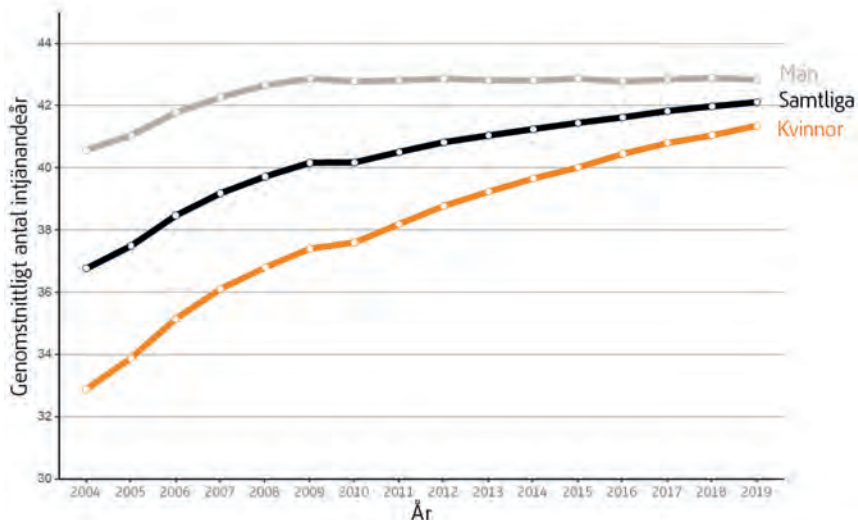


Diagram 7: Genomsnittligt antal intjänandeår för personer födda i Sverige som började ta ut pension respektive år (hämtat från Pensionsmyndighetens "Pensionsåldrar och arbetslivets längd. Svar på regleringsbrevsuppdrag 2020")

När pensionen börjar tas ut beräknas den genom att individens pensionsbehållning divideras med ett delningstal som bygger på livslängdstabeller. Delningstalet för den som går i pension vid 65 år baseras huvudsakligen på förväntad återstående livslängd vid 65 år för ens årskull. Sker pensionsuttaget vid en annan ålder varierar delningstalet, det blir högre vid tidigare pensionering och lägre vid senare uttag. Delningstalen beräknas gemensamt för kvinnor och män.

När medellivslängden ökar justerar delningstalen för detta genom att successivt öka något för varje årskull. Om avsättningsnivåer till pension eller uttagsålder inte förändras betyder det att ju yngre årskull, desto högre delningstal och därmed desto lägre månads-pension – i relation till slutlönen och tidigare årskullars kompensationsgrad. Som nämnts har medelpensioneringsåldern legat stabil på strax under 65 år och avsättningarna till allmän pension har varit oförändrade (att pensionsavgiften blev 17,21 och inte 18,5 procent bidrar också till att behovet att gå i pension senare ökar).

Då systemet bara betalar ut vad det klarar av samtidigt som andra faktorer förblir oförändrade, blir månadspensionen successivt allt lägre. Med ökande livslängd och fortsatt pensionering vid 65 år ska pensionskapitalet räcka längre för 50-talisterna än för tidigare årskullar. Till exempel ger en enkel beräkning att samma inkomstpensionsbeholdning, exempelvis 2,5 miljoner kronor, som ska räcka i 18 år respektive i 20 år medför en skillnad i månadspension på omkring 1 000 kronor (delningstalen blir olika). De yngre pensionärerna har i genomsnitt gått i pension tidigare än vad de "borde". I tabell 2 syns att vid en pensionsålder på exempelvis 65 år så blir delningstalet högre för varje årskull. Till exempel blir delningstalet vid 65 år för årskull 1940 ungefär samma som för årskull 1955 men för den årskullen vid 67 års ålder.

Delningstal för inkomstpension					
Årskull	Ålder för pensionsuttag				
	63	64	65	66	67
1940	16,53	15,96	15,69	15,11	14,54
1945	16,98	16,39	16,22	15,64	15,07
1950	17,47	16,89	16,63	16,05	15,46
1955	17,89	17,3	16,99	16,4	15,81
1960	18,27	17,68	17,09	16,49	16,17
1965	18,77	18,17	17,57	16,97	16,38
1970	19,19	18,59	17,99	17,39	16,78
1975	19,52	18,92	18,32	17,72	17,11
1980	19,85	19,25	18,64	18,04	17,43
1985	20,22	19,61	19,01	18,4	17,79
1990	20,51	19,91	19,3	18,69	18,08

Tabell 2: Delningstal för inkomstpensionen, med femårsintervall, för årskullarna 1940-1990 (Pensionsmyndigheten)

När delningstalen höjs, så ökar också åldern till vilken respektive årskull bör arbeta för att kunna uppnå samma kompensationsgrad i förhållande till slutlön som äldre årskullar (tabell 3). Denna successiva ökning av åldern till vilken löntagarna bör arbeta har fortgått och fortgår. Dessutom utan följsamhet till omständigheterna och realiteterna på arbetsmarknaden samt regler och åldersgränser i angränsande trygghetssystem som sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Det betyder att hänsyn inte tas till vad pensionsnivån faktiskt blir om människor fortsätter att gå i pension runt 65 år, eller till hur realistiskt det är för flertalet att kunna arbeta eller på annat sätt försörja sig efter 65 år. Medellivslängden styr pensionsutfallet i hög grad, medan andra parametrar inte har förändrats för att hänga med i utvecklingen. Exempelvis ligger flertalet åldersgränser, som i trygghetssystemen och i grundskyddet, fortfarande kvar på 65 år när den behövliga pensionsåldern är flera år högre. Sådana åldersgränser utgör också signaler på vad som kan anses vara en passande pensionsålder.

Alternativ pensionsålder		
Årskull	Fyller 65 år	Behövlig pensionsålder för konstant pensionsnivå ¹²
1930	1995	65,0
1935	2000	65,6
1940	2005	66,1 (65,2-65,9)
1945	2010	66,7 (66,3)
1950	2015	67,2 (66,3-66,5)
1955	2020	67,7 (66,8-67,1)
1960	2025	68,2 (67,1-67,5)
1965	2030	68,6 (67,3-67,9)
1970	2035	69,0 (67,6-68,1)
1975	2040	69,4 (67,8-68,4)
1980	2045	69,8 (68-68,8)
1985	2050	70,2 (68,1-69)
1990	2055	70,6 (68,3-69,3)

Tabell 3: Alternativ pensionsålder för årskullarna 1930-1990 (Pensionsmyndigheten)

Belastningar på systemet genom högre medellivslängd hanteras i delningstalen, risken för låg pension hamnar på individen. Det har saknats god information till pensionsspararna om hur delningstalen och medellivslängden påverkar pensionen och vilka egentliga och allt högre krav på längre arbetsliv detta medför för alla. Ett vanligt budskap har istället varit högre pension om man jobbar längre än till 65 år, framställt som en bonus, när det snarare är ett krav för

12. Med utgångspunkt i årskull 1930, dvs. kompensationsgrad på cirka 60 procent allmän pension av slutlön. Inom parantes från årskull 1940 och senare syns den behövliga pensionsålder som angavs och ändrades flera gånger före 2018, innan Pensionsmyndigheten började räkna in minskade arvsvinster och livslängden från 23 år istället. Politiken utgår, i enlighet med reformen, fortsatt från livslängden vid 65 år (se vidare i avsnitt 5.8-5.9)

en rimlig pension. Men hur mycket lägre pension i både kronor och kompensationsgrad det blir om man går vid 65 år, när flera års ytterligare arbete egentligen krävs, har inte kommunicerats lika tydligt. Däremot brukar uttalas att pensionsuttag ett par år innan 65 år betyder en låg pension, när det egentligen bör tydliggöras att pensionsuttag innan 67-68 år ger risk för låg pension. Noterbart är även att i sådan kommunikation används 65 år ofta som en normal utgångspunkt för jämförelser upp eller ned i ålder.

För de 40-talister och 50-talister som redan har gått eller snart går i pension har informationen kring de faktiska arbetslivskraven varit otillräcklig. Det har uttalats att det räcker att arbeta två tredjedelar av den ökade livslängden för att kompensera för densamma. Dessutom var det först från år 2018 som Pensionsmyndigheten adderade de minskade arvsvinsterna i yrkesaktiv ålder (lägre dödlighet) vilket i ett svep höjde åldern som man bör arbeta till med omkring ett år för alla, även för de som redan hade gått i pension. För dagens löntagare har delningstalen också höjts och kan komma att fortsätta höjas. Både dagens relativt nyblivna och framtidens pensionärer borde och bör skjuta upp sitt pensionsuttag åtskilliga år utöver 65, för att kompensera för de automatiska förändringar som ökad livslängd medför i systemet.

5.3 UTTAGSÅLDER, KOMPENSATIONSGRADER OCH FÖLJSAMHETSINDEXERING

5.3.1 Uttagsålderns påverkan

Medellivslängden vid 65 års ålder har ökat snabbare än vad prognoserna på 1990-talet förutspådde, medan åldern när människor tar ut sin person i genomsnitt legat still på strax under 65 år. Samtidigt har, som tidigare nämnts, både antalet intjänandeår och sysselsättningsgraden i alla åldersgrupper ökat sedan början av 2000-talet. Rimligen borde fler intjänandeår och ökad sysselsättning delvis ha jämnat ut effekten på pensionerna av den ökade medellivslängden. Men

medellivslängden spelar en större roll än så. I Pensionsmyndighetens prognoser (baserat på ett arbetsliv 23-65 år med lön på 31 000 kronor år 2018) syns att kompensationsgraden faller kraftigt när man går i pension vid 65 år.

Kompensationsgrad

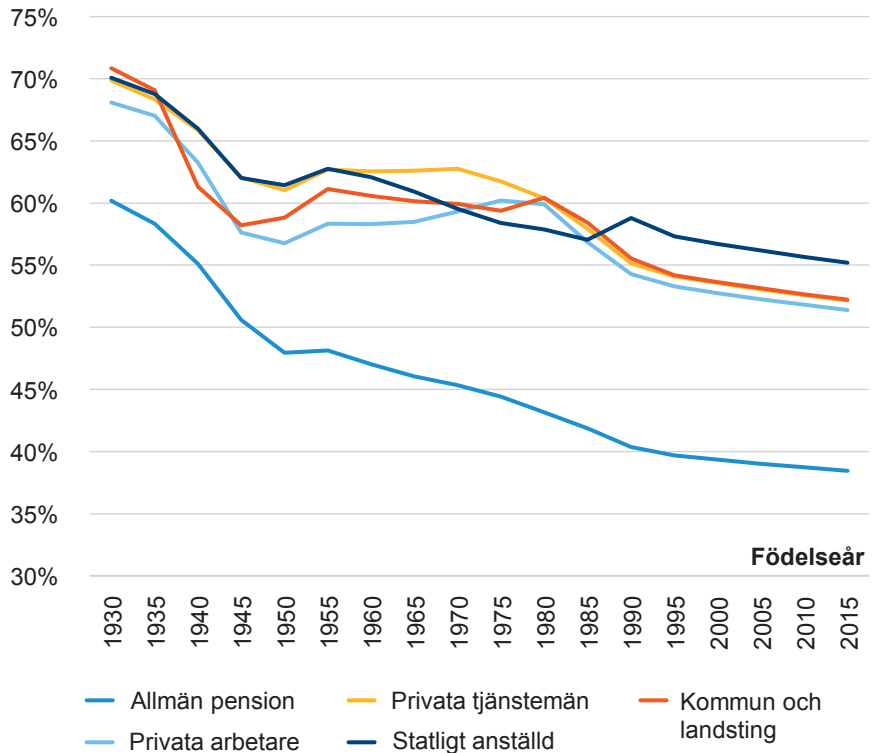


Diagram 8: Prognos kompensationsgrad för allmän pension respektive allmän pension och tjänstepension uppdelat på de fyra största avtalsområdena vid uttag av pension vid 65 år med nuvarande regler (hämtat från Pensionsmyndighetens rapport "Konstruktion av riktålder" 2018)

Grafen visar att alla årskullar födda efter omkring 1940 i genomsnitt har gått i pension för tidigt, när de gått vid 65 år. Samma utveckling

för enbart några årskullar befintliga pensionärer syns i tabell 4¹³, där antalet arbetsår bygger på intjänandeåren i diagram 7 (sidan 35) men det antas i tabellen att de har heltidsarbetat utan avbrott. Att de yngre pensionärerna har arbetat fler år spelar liten roll när pensionering för alla sker vid 65 år.¹⁴ Detta beror på att även om yngre årskullars pensionsbehållning till följd av fler antal arbetade år blir större än för de äldre, divideras den med ett allt högre delningstal. Fortsätter man att gå vid pension runt 65 år blir pensionen allt lägre eftersom den ska räcka längre när den förväntade tiden som pensionär ökar.

Årskull	Antal arbetsår	Allmän pension	Tjänstepension	Total pension	Delningstal för inkomstpension vid 65 år
1938	37 (28-65)	56,0%	10,3%	66,2%	15,56
1942	39 (26-65)	53,9%	11,4%	65,3%	15,89
1946	40 (25-65)	48,8%	11,6%	60,4%	16,31
1950	41 (24-65)	48,9%	13,1%	62,0%	16,63
1954	42 (23-65)	48,2%	13,8%	62,0%	16,93

Tabell 4: Kompensationsgrader vid 65 år för olika årskullar och olika antal arbetade år, lön 33 000 kr, tjänstepension ITP2

13. I boken används genomgående Pensionsmyndighetens Typfallsmodell version 2020 med ekonomiska parametrar inflation 2,0 %, real tillväxt 1,8 % och real fondavkastning 3,9 %. Kompensationsgraden redovisas som andel av de fem sista årens löner i genomsnitt, skillnaden jämfört med att använda sista årets lön är liten. Tjänstepensionen tas ut livsvarigt och kommer från samma avtal hela arbetslivet, vid uttag efter 65 år skjuts tjänstepensionsutbetalningen upp till uttagsåldern medan inbetalningarna upphör vid 65 år.

14. Ju senare födelseår desto större del av pensionen kommer från det nya systemet, men även för de äldre årskullarna spelar inkomstpensionen och medellivslängden än viss roll.

Vikten av uttagsåldern synliggörs när en rad årskullar jämförs. I tabell 5a beräknas pensionen med samma antal arbetsår och samma uttagsålder, nämligen 65. I tabell 5b är antal arbetade år samma för exemplen men uttagsåldern senareläggs för att kompensera årskullarnas högre återstående livslängd. Precis som i diagram 8 ovan syns i tabell 5a vid arbete 23-65 år, dvs. 42 år, att kompensationsgraderna sjunker successivt för de yngre årskullarna när pensionering sker vid 65 år.¹⁵

	Årskull						
	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970
Inkomstpension (och ev tilläggs- pension)	57,0%	52,4%	46,3%	43,2%	42,3%	39,7%	37,5%
Premiepension	0,4%	1,4%	3,5%	5,8%	7,0%	8,2%	9,4%
Allmän pension totalt	57,4%	53,8%	49,8%	49,0%	49,3%	47,9%	46,9%
Tjänstepension	10,8%	11,5%	13,1%	14,9%	15,8%	16,5%	17,0%
Total pension	68,1%	65,3%	63,0%	63,9%	65,1%	64,4%	63,9%

Tabell 5a: Kompensationsgrader vid 65 år för olika årskullar, arbete 23-65 år, lön 33 000 kr, tjänstepension ITP2

15. Inte minst spelar 2019 års fondutveckling på omkring +30 % för premiepensionen in för senare årskullar här och i resten av beräkningarna i boken.

I följande tabell 5b har beräkningen gjorts för samma årskullar som i tabell 5a men med ett något kortare arbetsliv, 40 år. Pensionsuttaget senareläggs däremot i den tabellen i enlighet med deras ökade medellivslängd vid 65 års ålder (den alternativa pensionsåldern, se tabell 3 sida 38). Då ökar kompensationsgraderna jämfört med uttag vid 65 år, trots att antalet arbetade år är mindre, men hålls även någorlunda intakta oberoende av årskull. Återstående medellivslängd för årskullen och individens ålder vid pensionsuttag får alltså en i det närmaste avgörande betydelse för pensionen.

	Årskull						
	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970
	Arbetar åren						
	26-66	26,5-66,5	27-67	27,5-67,5	28-68	28,5-68,5	29-69
Inkomstpension (och ev tilläggs-pension)	60,0%	52,7%	49,7%	44,8%	44,0%	42,2%	40,9%
Premiepension	0,7%	1,7%	4,2%	7,1%	8,7%	10,6%	10,8%
Allmän pension totalt	60,6%	54,4%	53,8%	51,9%	52,7%	52,7%	51,7%
Tjänstepension	11,7%	12,9%	13,9%	17,7%	18,5%	20,7%	20,6%
Total pension	72,3%	67,2%	67,8%	69,6%	71,2%	73,4%	72,3%

Tabell 5b: Kompensationsgrader vid kortare arbetsliv men högre uttagsåldrar för olika årskullar; lön 33 000 kr, tjänstepension ITP2

Först vid jämförelse för individer i samma årskull som tar ut sin pension vid samma ålder och sålunda får samma delningstal kommer lönenivåer och antal arbetade år att spela en jämförelsevis stor roll för pensionen, detta framgår av kolumn 2 och 3 i tabell 6. Men om uttagsåldern skiljer sig för individer i samma årskull kommer åldern för uttaget att spela en större roll för pensionen än antalet arbetade år som framgår av kolumn 4 och 5. Exempelvis får den som börjar arbeta vid 35 och fortsätter till 68 år ungefär samma pension som den som arbetat mellan 25 och 65 år. Det första exemplet får ihop ett mindre pensionskapital men ska sen leva på detsamma tre år färre, medan det andra exemplet har ett större pensionskapital men ska fördela det över tre år ytterligare.

Antal år i arbetslivet	Arbetsliv till 65 år	Pension vid 66 år (fasta priser)	Arbetsliv till olika åldrar	Pension vid 69 år (fasta priser)
45	20-65	16 224	20-65	16 375
43	22-65	15 708	20-63	14 118
40	25-65	14 929	25-65	15 071
38	27-65	14 415	30-68	16 918
33	32-65	13 310	35-68	15 224
30	35-65	12 808	38-68	14 564

Tabell 6: Årskull 1955 med olika antal arbetade år, samma respektive olika uttagsåldrar, pension efter skatt vid 66 respektive 69 års ålder (lön 33 000 kr år 2020, tjänstepension SAF-LO)

Ofta talas det om hur frånvaro från arbetsmarknaden eller deltidarbete kan påverka ens pension, men vad man gör i åldern 62 år till 68-69 år får minst lika stor betydelse. Ett par års deltidarbete i mitten av livet har i regel mindre effekt på pensionsnivån än vid vilken ålder man tar ut sin pension.

Hur mycket behöver man då skjuta på sitt pensionsuttag för att få en pension som tidigare generationer? Pensionsåldersutredningen har hänvisat till Pensionsmyndighetens beräkningar på att om arbetslivet förlängs motsvarande två tredjedelar av livslängdsökningen vid 65 års ålder så blir pensionsnivåerna för en årskull desamma i förhållande till slutlönen som det som gällde för de äldre årskullarna. Detta brukar också nämnas i debatten om den så kallade riktåldern och att resterande tredjedel då blir till ett längre pensionärsliv jämfört med äldre generationer. Men påståendet stämmer inte. Följande exempel illustrerar.

För årskull 1954 är den förväntade medellivslängden efter 65 år ungefär 2,5 år högre jämfört med född 1930¹⁶ (se tabell 1 åren 1994 och 2018, sidan 33). Således borde ytterligare arbete i ungefär 1 år och 8 månader göra att en person född 1954 får ungefär samma kompensationsgrad för allmän pension som född 1930, dvs. 60 procent. Men årskull 1954 som arbetar till 66,7 år får en allmän pension på 54,6 procent i tabell 7, med arbete till sin av Pensionsmyndigheten angivna alternativa pensionsålder på 67,6 år (tabell 3 sidan 38) hamnar allmän pension på 58,6 procent.

	Arbetar åren			
	23-65	23-66,7	23-67,6	23-68
Inkomstpension	43,6%	48,2%	51,7%	53,5%
Premiepension	4,6%	6,4%	6,9%	7,2%
Total allmän pension	48,2%	54,6%	58,6%	60,7%
Tjänstepension	13,8%	16,9%	17,9%	17,8%
Total pension	62,0%	71,5%	76,5%	78,4%

Tabell 7: Kompensationsgrader för årskull 1954 med olika uttagsåldrar, lön 33 000 kr, tjänstepension ITP2

16. Ofta utgår man från årskullen 1930 som gick i pension vid 65 år 1995, det vill säga året efter att principbeslut om nytt pensionssystem togs, och som hade pension enbart från ATP-systemet och där gav 30 (eller fler) års arbete omkring 60 procent i allmän pension (ATP) i relation till slutlön. Årskull 1938 kan också fungera som utgångspunkt då det är den första årskullen som har pension från det reformerade pensionssystemet.

För att en person född 1954 ska närma sig 60 procent allmän pension, som årskull 1930, behövs arbete till 68 år. För yngre årskullar som 1954, räcker varken arbete två tredjedelar av eller hela den ökade livslängden vid 65 år sedan 90-talet för att nå kompensationsgrader som årskull 1930. Istället behövs tre års arbete efter 65 år, således längre tid än hela den ökade livslängden, livet som pensionär blir då några månader kortare än för en person född 1930. Om arbetslivet däremot börjar senare än 23 år eller innehåller avbrott ökar den ytterligare tiden efter 65 år till vilken årskull 1954 bör arbeta.

Informationen på området är missvisande. Det vore hederligare att betona att ett längre arbetsliv i själva verket är helt nödvändigt för alla och att pensionen kan bli alltför låg om man går i pension vid 65. Likaledes kan budskap om att det viktigaste för pensionen är att arbeta, betala skatt och ha tjänstepension ifrågasättas. Faktum är att uttagsådern dominerar.

Uttag vid 65 år eller tidigare är inte ett problem för systemet, det ser till att pensionen blir lägre när den ska räcka längre genom att delningstalen justeras. Den som bär risken är den enskilde som får en låg pension när kraven på arbete ständigt höjs samtidigt som en reell arbetsmarknad för breda grupper löntagare inte finns efter 65 års ålder, och kringliggande trygghetssystem inte har anpassats till kraven att arbeta högre upp i åldrarna.

Det är värt att observera att premiepensionen, vilket syns i tabell 5a och 5b, med tiden får allt större betydelse för den totala pensionen. Att fondera en mindre del av sin allmänna pension är ett sätt att sprida riskerna. Premiepensionen ökar, eller minskar, i takt med avkastningen i de fonder som individen har valt. Den har sedan starten genomsnittligt gett en bättre utveckling än inkomstindex (som gäller för pensionsrätterna i inkomstpensionen), runt +7 procent årligen i snitt. För många av dagens pensionärer utgör premiepensionen en liten del av pensionen eller ingen alls. För framtidens pensionärer kan premiepensionen komma att få större betydelse. 2,33 procents avsättning kan låta lite men för en löntagare

född på 1970-talet kan premiepensionen vid pensionstillfället utgöra cirka 20 procent av ens allmänna pension, eller cirka 15 procent av ens totala pension. Detta under förutsättning att fonderna fortsätter att öka i värde. Om detta vet man emellertid inget.

5.3.2 Kompensationsgrader

Vid reformen av pensionssystemet under 1990-talet uttalades att den allmänna pensionen skulle ge en kompensationsgrad som i ATP-systemet på omkring 60 procent av slutlönen, givet ett normalt arbetsliv och med dåvarande förväntade medellivslängdsökning. Ett normalt arbetsliv¹⁷ brukar sägas vara drygt 40 års arbete på heltid med en genomsnittlig inkomst.

Som framgår i föregående delar av kapitel 5 så faller den allmänna pensionen, för de yngre pensionärerna blir det en kompensationsgrad på 45-50 procent och total pension hamnar på dryga 60 procent¹⁸ – klart lägre än förväntat. Även vid uttagsålder efter 65 år hamnar allmän pension ändå bara på strax över 50 procent av slutlönen för kommande generationer pensionärer. Det som får allt större betydelse för pensionen är i hur många år pensionskapitalet beräknas behöva räcka efter att man väl gått i pension. De föregående tabellerna är beräkningar och prognoser, men det finns också siffror som åskådliggör hur de faktiska pensionerna har utvecklats.

17. När pensionsreformen trädde i kraft ändrades intjänandevillkoren. För många årskullar blivande pensionärer hade 30 år räckt fram till dess, nu blev det hela livets inkomster. Inte minst många kvinnor födda under 40-, 50- och 60-talen hade tagit detta som intäkt för att kunna vara hemma med barnen några år och arbeta deltid under en period i alla fall. De kunde då svårigen leva om sina liv när politiken ändrade reglerna.

18. Pensionsmyndigheten har i en studie om nyblivna pensionärer 2016 kommit fram till en kompensationsgrad på cirka 80 procent i genomsnitt, men med ganska stora variationer. I studien används visserligen PGI som jämförelsemått och inte lön, om kortvariga uttag av tjänstepension spelar in beaktas inte och de med låga inkomster, t ex från sjukförsäkring, har hög kompensationsgrad. Färre än hälften av de studerade pensionsutfallen gick från heltidsarbete till pension.

Diagram 9 visar Pensionsmyndighetens graf på genomsnittlig real utveckling av allmän pension för nyblivna pensionärer uppdelat på kvinnor och män i 2017 års priser. Enligt samma källa har just genomsnittlig allmän pension för grupperna nyblivna pensionärer mellan 2004 och 2017 ökat från 11 600 kronor till 12 100 kronor. Att kvinnors pensionsnivå har ökat beror på att yngre kvinnliga pensionärer överlag arbetat i högre grad och därmed i genomsnitt får högre pension jämfört med äldre kvinnor. Sammantaget har storleken på nybeviljad allmän pension således legat i det närmaste stilla i relation till priserna sedan början av 2000-talet (vilket också syntes i diagram 4). Men i förhållande till lönerna och därmed slutlönen (som kompensationsgraden sätts i relation till) samt som andel av total pension har den allmänna pensionen sjunkit.

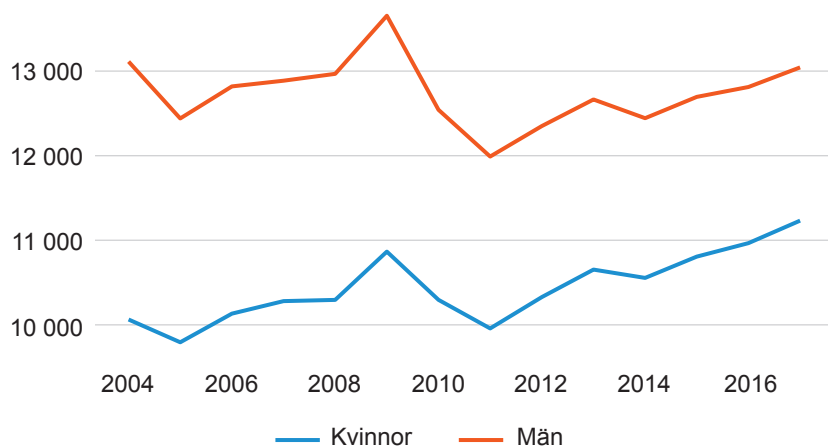


Diagram 9: Genomsnittlig real utveckling av månatlig allmän pension för gruppen nyblivna pensionärer, i 2017 års priser (hämtat från Pensionsmyndighetens "Nyblivna pensionärer 2017")

Forena har i en rapport (2020) konstaterat genom statistik från SCB att sedan det allmänna pensionssystemet trädde i kraft är det bara de två äldsta årskullarna, 1938 och 1939, som fått en allmän pension på minst 60 procent av slutlönen. Därefter har den faktiska

kompensationsgraden successivt minskat för tillkommande årskullar pensionärer, mätt för de i varje årskull som börjar ta ut hel allmän pension året de fyller 65 år. För årskull 1952, de senaste tillgängliga siffrorna, hamnar allmän pension på 47 procent, med tjänstepension totalt 70 procent av slutlön. Genomsnittlig allmän pension för de studerade årskullarna 1938-1952 hamnar på 52,5 procent av slutlön. Detta överensstämmer ganska väl med tabellerna i avsnitt 5.3.1 förutom att tjänstepensionens andel är märkbart större, troligen på grund av en del kortvariga uttag.

Total pension når idag sällan upp till de 70-75 procent av slutlön som var intentionen, många hamnar istället på 60-65 procent. Trots att tjänstepensionerna har utvecklats väl. Detta beror i hög grad på den allmänna pensionens minskning där medellivslängden påverkat mycket, samtidigt som flertalet gått i pension runt 65 år – ofta ovetande om kraven på en klart senare pensionering. Det kan vara av intresse att veta ungefär vilken pensionsnivå i relation till slutlönen som de svarande i en opinionsundersökning anser att de behöver för att klara sig på äldre dagar.

Vad anser du vara en lämplig pensionsnivå i förhållande till din sista lön för att du ska känna ekonomisk trygghet som pensionär?

91-100 procent	12 %
81-90 procent	32 %
71-80 procent	38 %
61-70 procent	7 %
51-60 procent	1 %
50 procent eller mindre	1 %
Vet inte	9 %

Tabell 8: Opinionsundersökning pensionsnivå i förhållande till slutlön (Novus mars 2020 på uppdrag av SPF Seniorerna)

Drygt 8 av 10 svarande anser att de behöver minst 70 procent av slutlönen i pension, många placerar sig runt 80 procent av slutlönen. Enbart 1 av 10 tror sig kunna klara sig på de pensionsnivåer systemet ofta genererar idag, upp till maximalt 70 procent. Det finns därför anledning att tro att många upplever pensionsnivåerna som för låga och att systemet inte genererar den önskade ekonomiska standarden – varken utifrån reformens målsättningar eller människors förväntningar på systemet och sina privatekonomiska behov som pensionärer.

I avsnitt 5.5 återkommer vi i vissa delar till kompensationsgrader för befintliga pensionärer.

5.3.3 Följsamhetsindexering och kompensationsgrader

Som vi sett är delningstalet avgörande för hur stor första årets pension blir. Det talet, tillsammans med individens pensionsbehållning, avgör storleken av första årets pension.

Pensionsbehållningen är de under arbetslivet inbetalade avgifterna, uppräknade med inkomstindex och summerade över hela livet. Denna summa ska fördelas över individens förväntade livslängd, den senare beräknas lika för alla i en åldersgrupp, dvs. det antas att alla lever som genomsnittet.

Delningstalet vid 65 års ålder bygger på den förväntade återstående livslängden för varje årskull. Det justeras sedan för varje individ med hänsyn till när vederbörande faktiskt går i pension. Men, härtill kommer att delningstalet också reduceras något, vilket i sin tur medför att första årets pension räknas upp i motsvarande mån. Detta ”fordras tillbaka” genom att den årliga uppräkningsgraden av pensionen sedan reduceras. Denna reduktion kallas för normen, eller ibland ”förskottsräntan”.

Resultatet av det här sättet att räkna är att med en för alltid oförändrad pensionsavgift blir första årets pension beroende av beslut om hur mycket pensionen ska räknas upp år från år. Andra ingående faktorer, som individens arbete och inkomster och beräknad återstående livslängd för årskullen, kan däremot inte justeras genom politiska beslut.

I det gamla ATP-systemet räknades pensionen årligen upp med inflationen. Strävan var i det nya systemet att så mycket som möjligt följa inkomstutvecklingen. Det gällde inte enbart för uppräknings av de årliga pensionsrätterna utan även för de utgående pensionerna. Men med hänsyn till matematiken kommer då ett val: hög årlig uppräkning som leder till lägre första års pension eller låg årlig uppräkning som leder till högre första års pension. Det blev det senare.

I förarbetena till pensionsreformen diskuterades just avvägningen mellan första årets pension och den följande årliga uppräknings av pensionen. Det beslutades om en årlig uppräkning som är inkomstindex minus 1,6 procentenheter. Det kallas följsamhetsindex. Med det valet kom, vid då gällande förhållanden och antaganden, första årets inkomstpension att uppskattas till 55-65 procent.

Med det fastställda årliga avdraget från inkomstindex på 1,6 procentenheter blir första årets inkomstpension cirka 16 procent högre när den återstående livslängden var 18 år. När medellivslängden ökar kommer också ökningen av första årets inkomstpension att bli större. Detta kallas ibland förskott, här benämnt extra ökning.

Om ens faktiska livslängd är lika med den vid 65 år beräknade återstående medellivslängden, 18 år till exempel, medför denna teknik ingen skillnad för ens totala inkomstpension. Är en persons faktiska livslängd kortare än 18 år så blir total pension högre med den inledande extra ökningen än utan, är den längre än 18 år blir den totala pensionen lägre, eftersom det årliga avdraget fortsätter även upp i den högre åldern.

Sammanfattningsvis räknas inkomstpensionen och tilläggspensionen om vid varje årsskifte med följsamhetsindex, som motsvarar den årliga procentuella förändringen av inkomstindex minskad med 1,6 procentenheter. Pensionen under tiden som pensionär kommer sedan att utvecklas långsammare än lönerna men kompenseras alltså av att vara högre i starten. Diagram 10 illustrerar hur inkomstpensionen för årskull 1955 utvecklas med den extra ökningen i början med åtföljande avdrag från den årliga uppräknings jämfört med utan den extra ökningen.

I diagram 10 har inkomsten 2020 satts till 30 000 kronor och inkomstpensionen utan extra ökning till 50 procent av inkomsten, det vill säga 15 000 kronor. Lönerna och därmed inkomstindex antas öka med 2 procent per år realt. Den årliga utvecklingen av pensionen följer då den streckade linjen. Pensionen med extra ökning blir här, med en antagen återstående livslängd om 20 år, cirka 18 procent högre initialt än utan extra ökning men ökar sedan med endast 0,4 procent per år realt. Med tiden sjunker då pensionärernas ekonomiska standard och inkomstpensionens värde i förhållande till löneutvecklingen och slutlönen.

Inkomstnivå

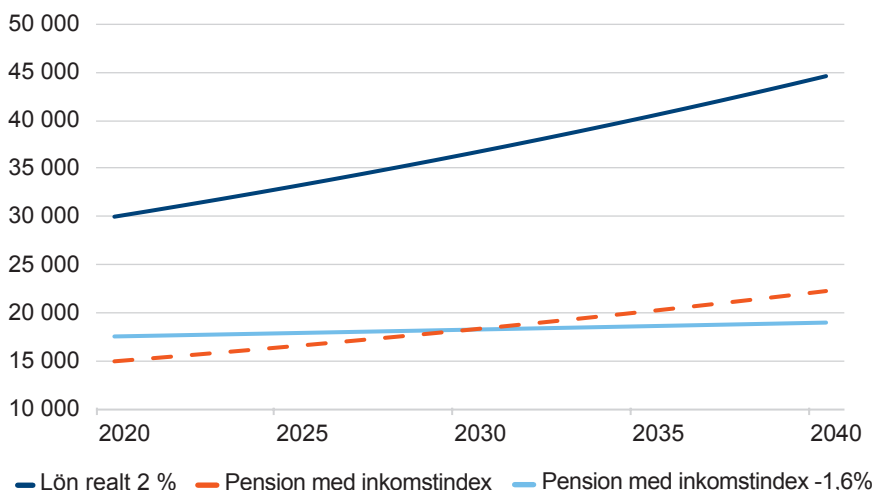


Diagram 10: Schematisk bild av inkomst samt pension med och utan extra ökning, fasta priser

En annan aspekt är att följsamhetsindexeringen innebär att lönerna måste öka mer än 1,6 procent realt för att pensionen ska kunna hänga med i prisförändringarna i samhället. Om den reala förändringen av inkomstindex är lägre än 1,6 procent, så kommer inkomstpensionen att minska realt, och vice versa. Om inflationen samtidigt är mycket låg så kan det hända att inkomstpensionen minskar inte bara realt utan även nominellt. I ATP-systemet var pensionen

prisindexerad, i det reformerade systemet finns ingen garanti för att pensionerna åtminstone följer inflationen, men i praktiken har de gjort det vilket syns i avsnitt 5.4.

Följsamhetsindexering med en åtföljande högre initial pension spelar stor roll för hur pensionsnivåerna upplevs. Ofta är det pensionen i början av pensionärlivet som både individer och stat gör en bedömning av. Om inkomstpensionen då idag är omkring 18 procent högre vid påbörjat uttag, vilken nivå hamnar den på egentligen – utan den extra ökningen?

I diagram 11 framgår att för total pension utan extra ökning, blir kompensationsgraden omkring 6 procentenheter lägre (i detta avsnitt beräknad med och utan extra ökning utifrån sista lönen vid 64 års ålder). Det är inkomstpensionen som minskar medan övriga pensionsdelar är intakta, minskningen ligger för alla räkneexempel på 15 procent.

Kompensationsgrad (%)

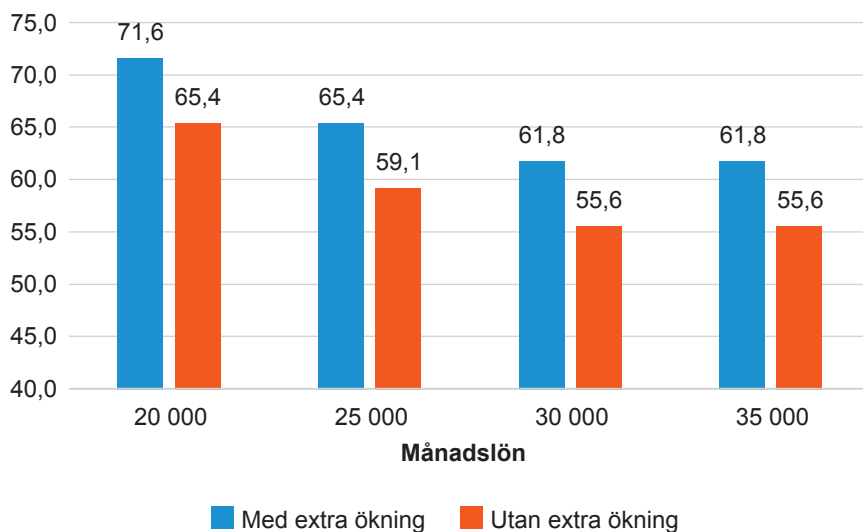


Diagram 11: Kompensationsgrader (%) total pension, med och utan extra ökning för olika slutlöner, ITP2, födda 1955 och arbete 25-65 år

För den med en slutlön på 30 000 kronor motsvaras detta av en månatlig pension som är 1 800 kronor lägre per månad innan skatt (tabell 9). Med extra ökning utgör inkomstpensionen 41 procent av slutlönen för den med slutlön på 30 000 kronor, utan extra ökning hamnar den på strax under 35 procent. Med premiepensionen på cirka 6 procent av slutlön betyder det en allmän pension utan extra ökning som hamnar på 40,6 procent av slutlönen, med extra ökning blir det istället 46,8 procent. Total pension utan extra ökning landar på 55,6 procent av slutlönen på 30 000 kronor.

	Med extra ökning		Utan extra ökning	
	Kr	%	Kr	%
Inkomstpension	11 844	41,0	10 037	34,7
Premiepension	1 692	5,9	1 692	5,9
Total allmän pension	13 536	46,8	11 729	40,6
Tjänstepension	4 332	15,0	4 332	15,0
Total pension brutto	17 868	61,8	16 061	55,6

Tabell 9: Total pension med och utan extra ökning för slutlön 30 000 kr, ITP2, född 1955, arbetar 25-65 år

Kompensationsgraden blir oavsett tjänstepensionsavtal omkring 6 procentenheter lägre när pensionen beräknas utan extra ökning, vilket syns i diagram 12.

Kompensationsgrad (%)

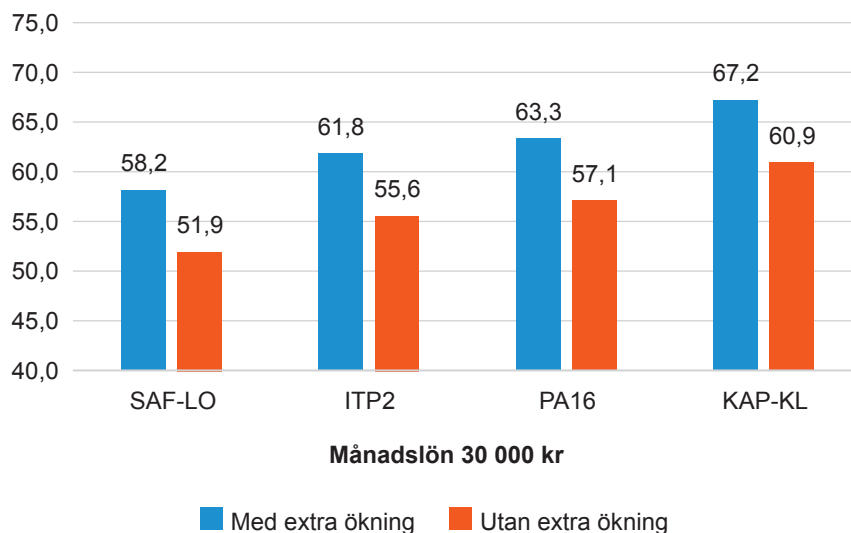


Diagram 12: Total pension med och utan extra ökning för slutlön 30 000 kr, olika avtal, född 1955, arbetar 25-65 år

Det har tidigare framgått att den allmänna pensionen har mycket svårt att nå den för reformen satta målsättningen om 60 procent av slutlön och tenderar att hamna mellan 45 och 50 procent för de yngre pensionärerna när pensionen börjar tas ut. Om pensionen beräknas utan extra ökning blir kompensationsgraden 6 procentenheter lägre för vanliga slutlöner.

5.4 PENSIONER, KÖPKRAFT OCH LÖNER

5.4.1 Pensionsnivåerna och vad räcker de till?

I diagram 13 syns inkomstfördelningen (allmän och tjänstepension) för 65 år och äldre år 2018.

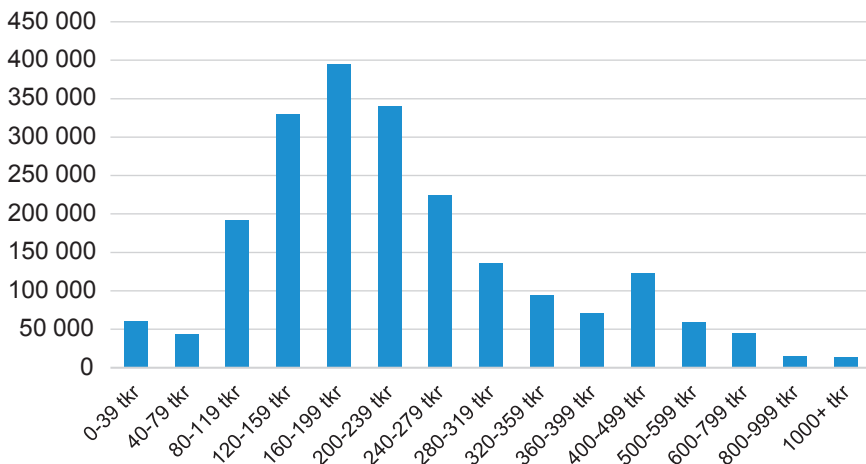


Diagram 13: Årsinkomster allmän pension och tjänstepension, olika inkomstklasser (tkr) och antal personer, 2018 (SCB)

Medianpensionen låg 2018 på cirka 16 300 kronor (195 500 kronor på årsbasis), i diagram 13 syns att tyngdpunkten är förskjuten något åt vänster. År 2018 var det strax över 1 miljon personer (av dryga 2 miljoner 65 år och äldre som tog ut pension) som hade årsinkomster på som mest 199 000 kronor. Intjänandetaket bidrar till att inkomstfördelningen i allmän pension är hoptryckt.¹⁹ Endast ett par procent av pensionärerna har en allmän pension över 20 000 kronor per månad, medan i ovan diagram där tjänstepension ingår är motsvarande andel omkring en tredjedel. Det stämmer ganska

19. Enligt Pensionsmyndighetens databas var medelbeloppet och medianen för allmän pension nära på identiska, omkring 12 400 kronor, år 2018.

väl med medelbeloppet i diagram 4 (sidan 29) på 18 150 kronor för utbetald allmän pension och tjänstepension (men där 1 av 10 saknar tjänstepension som uppgår till 5 300 kronor i medelbelopp). För 2020 torde medelpensionen i riket då totalt ligga på omkring 18 000 kronor före skatt, vilket ger drygt 14 000 kronor efter skatt.

År 2020 låg genomsnittlig allmän pension på omkring 13 000 kronor före skatt för samtliga 61 år och äldre, enligt Pensionsmyndighetens databas. Här ingår inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garantipension. Efter skatt blir det närmare 11 000 kronor i genomsnittlig utbetald allmän pension år 2020. Medelbeloppet före skatt för kvinnors allmänna pension är 11 600 kronor och för män 14 600 kronor.

Kan cirka 14 000 kronor i genomsnittlig pension efter skatt anses vara en tillräcklig summa i relation till vanliga utgifter? Den utgift som vanligen är störst är bostadskostnaden. Genomsnittlig hyra i riket för en tvårumslägenhet år 2020 låg på strax under 6 000 kronor, medan det i nyproducerade bostäder handlade om strax över 8 000 kronor. Å andra sidan bor inte alla i hyresbostäder. Om ens bostad, som ett hus eller en bostadsrätt, är lågt belånad blir den månatliga bostadsutgiften lägre. Däremot kan underhållsutgifter liksom elkostnader vara betydande i hus. Ytterligare en omständighet som spelar in är om en individ är ensamstående eller sammanboende.

En variant på att betrakta inkomstnivåers tillräcklighet är att titta på Konsumentverkets hushållsutgifter, där basbudgeten anges som nivån för nödvändiga utgifter utan några tillägg. Här ingår bland annat²⁰ hyra, livsmedel, kläder, mobiltelefon och ett rabatterat månadskort för kollektivtrafik. För år 2020 hamnade de nödvändiga månadsutgifterna på 13 790 kronor. Detta innebär att en genomsnittlig ensamstående pensionär precis får pengarna att räcka varje månad – till en basbudget utan extravaganser som bil, sommarstuga,

20. Hyran är den största posten, 7 000 kr, i månadsbudgeten. En post som däremot inte ingår i månadsbudgeten är kostnaden för el, som tidvis kan vara betydande särskilt i egenägda bostäder som hus.

utflykter, resor eller presenter till barnbarnen. Då ska kommas ihåg att ungefär hälften av pensionärerna har totala pensionsinkomster på cirka 14 000 kronor eller lägre efter skatt, vilket syns i diagram 13 ovan, och att kvinnors totala medelpension efter skatt hamnar på 12 000-12 500 kronor per månad.

5.4.2 Pensionsutvecklingen i relation till löner och köpkraft

Hur har då pensionerna utvecklats för de som varit pensionärer ett tag? Pensionerna efter skatt har utvecklats svagare än framförallt lönerna och i paritet med livsmedels- och hyresutvecklingen (hyror

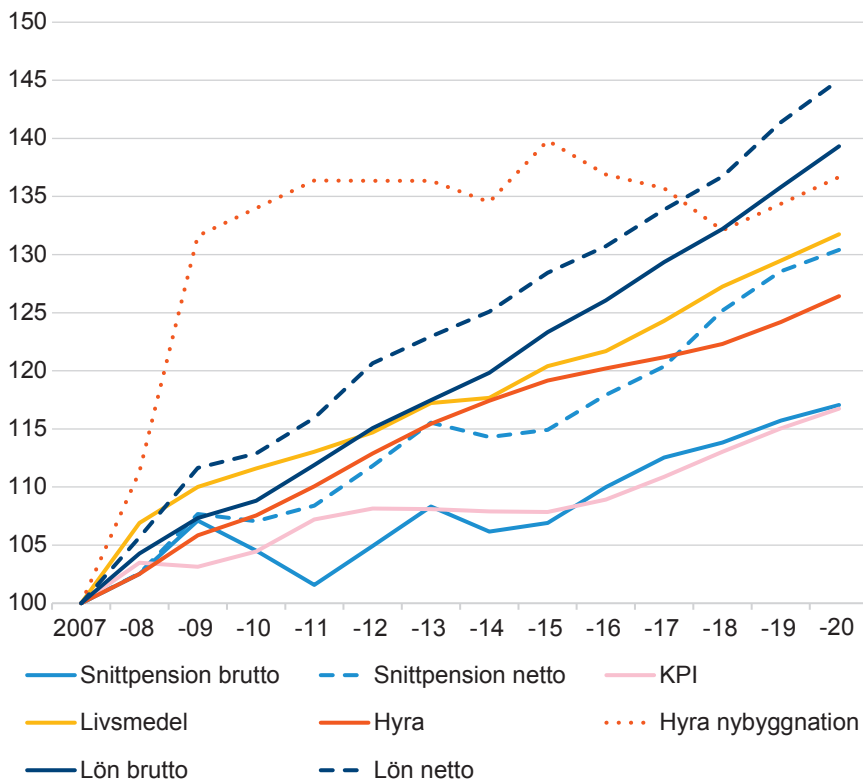


Diagram 14: Pensioner, löner, köpkraft mm 2007-2020 (2007 = index)

i nyproduktion har dock vuxit snabbare). Efter skatt har snittpensionen ökat under perioden 2007-2020 med 31 procent, köpkraften (KPI) med 17 procent och lönerna med 45 procent.²¹

Diagram 14 visar också att snittpensionens utveckling före skatt har följt köpkraften men den har halkat långt efter bruttolönerna som ökat med 40 procent under perioden. Skillnaden i utveckling mellan pensionen före och efter skatt beror på att grundavdraget på pensionsinkomster för personer över 65 år har ändrats flera gånger sedan år 2009. Syftet med dessa skattelättnader har varit att ta bort skillnaden i beskattning mellan pension och lön som uppkommit genom jobbskatteavdraget. Pensionen efter skatt har därmed utvecklats betydligt bättre än före skatt.

Utan nämnda skattesänkningar hade pensionerna utvecklats svagt. För en pensionär med genomsnittlig pension född 1942 har den allmänna pensionen före skatt, exklusive premiepension, i fasta priser utvecklats enligt tabell 10.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
100,0	100,1	105,2	100,9	93,8	96,2	100,2
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
97,7	98,6	101,8	102,7	101,8	101,2	101,4

Tabell 10: Inkomst- och tilläggspension i fasta priser för årskull 1942, 2007-2020 (2007 = index)

Den allmänna pensionens utveckling har över tid betytt en bibehållen köpkraftsnivå enbart. Jämfört med löner och andra kostnader som ökar snabbare, halkar pensionerna således efter. Pensionerna ger då ingen standardföljksamhet utan enbart en följksamhet med prisutvecklingen, även om pensionerna med reformen skulle följa

21. Inkomstrelaterad allmän pension och garantipensionen har utvecklats i stort sett likadant i relation till löner och priser sedan början på 2000-talet, för detaljer se Ds 2018:8.

samhällets inkomstutveckling i högre grad. Hur sysselsättning och inflation utvecklas spelar förstås in här, men av betydelse är också följsamhetsindexeringen.

Höjningarna av grundavdraget svarar för nästan hälften av ökningen i inkomst efter skatt under perioden 2008–2020. För en genomsnittspension på cirka 167 000 kronor år 2008 syns i diagram 15 att förändringarna av grundavdraget står för 48 procent av ökningen av inkomsten efter skatt 2008–2020. Det innebär att pensionen 2020 är cirka 18 000 kronor högre per år än vad den skulle ha varit om grundavdraget endast följt inflationen och anpassats efter prisbasbeloppet.

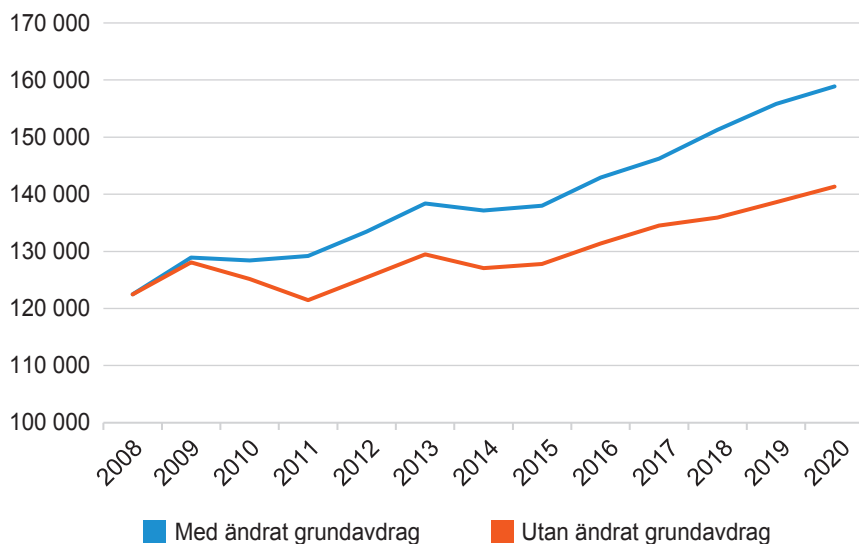


Diagram 15: Årsinkomst efter skatt 2008–2020 för person med genomsnittspension 2008, löpande pris

Skattelättnaderna har mildrat den negativa effekten av bromsen under perioden 2010–2017 och av följsamhetsindexeringen under alla åren. Höjningarna av grundavdraget har bidragit till en mindre medioker inkomstutveckling än vad som annars skulle ha blivit fallet. Det är således genom skattesänkningar som pensionärerna

har kunnat följa med någorlunda i standard och köpkraft under den studerade perioden. Genom höjningen av grundavdraget för personer över 65 år som trädde i kraft vid början av 2021 har dock sannolikt uppjusteringarna av grundavdraget nått vägs ände. Då finns det nämligen inte längre kvar någon skillnad i beskattning av pension och löneinkomst. Det är visserligen möjligt att fortsätta med höjningar av nämnda grundavdrag av fördelningspolitiska skäl men argumentet om en skatteflyfta finns inte längre. Pensionssystemet får således stå på egna ben framöver för att generera skäliga pensioner och kan inte längre lita till att skattesänkningar i samma grad som tidigare kompenserar för en medioker utveckling av den allmänna pensionen.

Skattelättnader är en kortsiktig åtgärd som kan förbättra den disponibla inkomsten och köpkraften för pensionärer under ett eller ett par år – vilket de också bidragit till. Men det är ingen långsiktig lösning på en fallande allmän pension eller för systemets sjunkande legitimitet. Och skattelättnaderna kan också ha dolt pensionernas egentliga och svagare utveckling. Det av Pensionsgruppen i mars 2020 aviserade pensionstillägget är en likaledes kortsiktig lösning.

5.5 RESPEKTAVSTÅNDET – LÖNAR DET SIG ATT HA ARBETAT?

Den allmänna pensionen ska vara inkomstrelaterad och bygga på livsinkomstprincipen. Med andra ord är det tänkt att alla inkomster som individen har under sitt arbetsliv ska avgöra pensionens storlek. Livsinkomstprincipen ska ge avtryck på pensionen utifrån ens arbetsinsatser, utöver det som grundskyddet ger. Det betyder också att frånvaro från arbetslivet märks, även om pensionsrätt ges för exempelvis sjukersättning och föräldraledighet. För den som lönearbetat lite eller inte alls finns grundskyddet.

Här ska studeras hur pensionen reflekterar ens arbetsinsatser under livet. Kopplingen mellan arbetsinsatserna under livet och pensionsnivån är av vikt för systemets legitimitet, det ska vara inkomstrelaterat.

En undersökning från Novus (tabell 11) visar att majoriteten av de tillfrågade anser att den som arbetat och betalat in pensionsavgifter

bör ha en högre pension än den som stått utanför arbetsmarknaden stora delar av livet. Minst omkring 20 procent högre pension efter skatt förefaller vara en nivå som många kan skriva under på bör utgöra respektavståndet efter ett avslutat arbetsliv.

Vad tycker du är en rimlig skillnad i pension efter skatt till fördel för den som arbetat heltid i 40 år jämfört med den som arbetat mindre, till exempel på grund av arbetslöshet under stora delar av livet? Den som har arbetat heltid bör få ...

0-10% mer per månad	8%
11-20% mer per månad	17%
21-30% mer per månad	23%
31% eller mer per månad	27%
Vet inte	25%

Tabell 11: Opinionsundersökning respektavståndet (Novus mars 2020 på uppdrag av SPF Seniorerna)

Frågan är då hur väl individens arbetsinsatser avspeglas i pensionen. Vi använder oss här av fem räkneexempel med slutlönerna 25 000, 30 000, 35 000 och 40 000 kronor samt garantipensionär (full garantipension och fullt bostadstillägg) som inte har lönearbetat alls. Vi studerar årskullarna 1942, 1948 och 1954. De fyra räkneexemplen arbetar på heltid i 40 år, mellan 25 och 65 år, och har tjänstepension ITP2. Lönerna utgår från 2020 års lönenivå, och är valda dels för att vara enkla att relatera till men också för att representera vanliga pensionsnivåer för kvinnor (25 000 och 30 000), medelpensionär (35 000) och män (40 000)²². Både kompensations-

22. Här används arbete 25-65 år istället för 23-65 år. 42 års heltidsarbete utan avbrott speglar inte nödvändigtvis en vanlig löntagares karriär. Men 42 år varav två års avbrott med inkomst från trygghetssystemen och två års arbete på halvtid ger omkring samma totala pension som heltid utan avbrott 25-65 år. År 2020 var medianlönen 31 700 kronor och medellönen 35 300 kronor. Pensionerna är beräknade i fasta priser, kompensationsgraderna beräknas vid 65 års ålder.

grader och pensionsnivåer kommer att analyseras, de senare i relation till i vilken utsträckning ens arbetsinsatser under livet avspeglar sig på pensionen jämfört med att ha lönearbetat lite eller inte alls – det så kallade respektavståndet.

Raden ”respektavstånd” i tabellerna 12-14 visar just skillnaden i inkomst efter skatt år 2020 för de fyra räkneexemplen i respektive årskull jämfört med garantipensionär. Räkneexemplen som lönearbetat antas inte ha rätt till bostadstillägg²³ när respektavståndet studeras, men ett eventuellt bostadstillägg utifrån en hyra på 7 000 kronor finns också med i tabellen.

Årskullen född 1942 (tabell 12) får en allmän pension på 54-59 procent av slutlön och en total pension på 65-70 procent. Den som arbetat i 40 år med en slutlön på 25 000 kronor får en inkomstpension som måste stöttas upp av en del garantipension. För de som haft en lön på mellan 25 000 och 35 000 kronor framgår att pensionsinkomsten efter skatt blir mellan 2 400 kronor lägre till 500 kronor högre än garantipensionären. Det är enbart den med en slutlön på 40 000 kronor som kan anses ha en pensionsinkomst där arbete medfört en högre pension än fullt grundskydd, alltså att det finns ett respektavstånd. För övrigt hamnar exemplet med slutlön 35 000 kronor nära det som är medelpensionen totalt idag.

23. Cirka 13 procent av pensionärerna har bostadstillägg idag, det stora flertalet är ensamstående. Den främsta anledningen till varför bostadstillägg inte skulle utgå till ovan räkneexempel är för att de är sammanboende. Men även ensamstående pensionärer med låga inkomster kan sakna bostadstillägg. Detta då det påverkas kraftigt av en förmögenhetsgräns, där ett mindre fritidshus eller att ha en ekonomisk buffert efter ett långt arbetsliv ingår. Samtidigt medför de allt lägre ersättningsnivåerna i pensionssystemet att en ekonomisk buffert är nödvändig för att klara sig som pensionär. Följden för den med ett fritidshus eller en buffert på banken blir att bostadstillägg inte utgår alls eller blir lägre än för den som saknar besparingar/fritidshus eller har spenderat sparpengarna (alternativt tagit ut tjänstepension på kort tid). I sammanhanget bör nämnas att gränsen för förmögenhet har legat stilla på 100 000 kronor sedan år 2003, under samma period har förmögenhetsvärden som priser på fritidshus fördubblats. I SPF Senioreernas rapport ”Sparade slantar bör inte hindra möjlighet till bostadstillägg” finns en mer detaljerad analys av bostadstillägget och hur förmögenhet bedöms och beräknas.

Född 1942									
Slutlön	25 000		30 000		35 000		40 000		Garanti- pensionär
	Andel av slutlön	Kr/mån	Andel av slutlön	Kr/mån	Andel av slutlön	Kr/mån	Andel av slutlön	Kr/mån	Kr/mån
Inkomstpension	18,9%	3 660	18,9%	4 389	18,9%	5 124	18,9%	5 855	0
Tilläggspension	35,6%	6 879	34,9%	8 095	34,3%	9 296	33,9%	10 497	0
Premiepension	1,0%	464	1,0%	555	1,0%	651	1,0%	745	0
Garantipension	3,8%	893	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	8 597
Total allmän pension	59,2%	11 896	54,7%	13 039	54,2%	15 071	53,8%	17 097	8 597
Tjänstepension	11,4%	2 198	11,4%	2 637	11,4%	3 077	11,4%	3 514	0
Total pension brutto	70,7%	14 094	66,2%	15 676	65,6%	18 148	65,2%	20 611	8 597
Bostadstillägg garantipensionär									6 539
Inkomst efter skatt		11 685		12 804		14 547		16 257	14 092
Respektavstånd		-2 407		-1 288		455		2 165	
Ev bostadstillägg lönearbetare		3 704		2 831		1 405		0	
Disponibel inkomst vid ev bostadstillägg		15 389		15 635		15 952		16 257	

Tabell 12: Kompensationsgrader, pensioner och respektavstånd för olika lönelägen, årskull 1942

Född 1948									
Slutlön	25 000		30 000		35 000		40 000		Garanti- pensionär
	Andel av slutlön	Kr/mån	Andel av slutlön	Kr/mån	Andel av slutlön	Kr/mån	Andel av slutlön	Kr/mån	Kr/mån
Inkomstpension	29,9%	6 499	29,9%	7 800	29,9%	9 103	29,9%	10 402	0
Tilläggspension	16,6%	3 613	16,3%	4 254	16,1%	4 888	15,9%	5 529	0
Premiepension	2,2%	764	2,2%	921	2,2%	1 076	2,2%	1 231	0
Garantipension	4,5%	979	0,1%	10	0,0%	0	0,0%	0	8 597
Total allmän pension	53,2%	11 855	48,5%	12 985	48,2%	15 067	48,0%	17 162	8 597
Tjänstepension	12,0%	2 523	12,0%	3 027	12,0%	3 532	12,0%	4 037	0
Total pension brutto	65,3%	14 378	60,5%	16 012	60,2%	18 599	60,0%	21 199	8 597
Bostadstillägg garantipensionär									6 539
Inkomst efter skatt		11 888		13 046		14 859		16 669	14 092
Respektavstånd		-2 204		-1 046		767		2 577	
Ev bostadstillägg lönearbetare		3 537		2 637		1 145		0	
Disponibel inkomst vid ev bostadstillägg		15 425		15 683		16 004		16 669	

Tabell 13: Kompensationsgrader, pensioner och respektavstånd för olika lönelägen, årskull 1948

Född 1954									
Slutlön	25 000		30 000		35 000		40 000		Garanti- pensionär
	Andel av slutlön	Kr/mån	Andel av slutlön	Kr/mån	Andel av slutlön	Kr/mån	Andel av slutlön	Kr/mån	Kr/mån
Inkomstpension	41,2%	9 867	41,3%	11 842	41,3%	13 816	41,3%	15 790	0
Tilläggs pension	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0
Premiepension	4,6%	1 432	4,6%	1 722	4,6%	2 011	4,6%	2 300	0
Garantipension	3,0%	893	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	8 597
Total allmän pension	48,8%	12 192	45,8%	13 564	45,9%	15 827	45,9%	18 090	8 597
Tjänstepension	13,8%	3 295	13,8%	3 954	13,8%	4 613	13,8%	5 272	0
Total pension brutto	62,7%	15 487	59,7%	17 518	59,7%	20 440	59,7%	23 362	8 597
Bostadstillägg garantipensionär									6 539
Inkomst efter skatt		12 674		14 112		16 140		18 176	14 092
Respektavstånd		-1 418		20		2 048		4 084	
Ev bostadstillägg lönearbetare		2901		1 769		84		0	
Disponibel inkomst vid ev bostadstillägg		15 575		15 881		16 224		18 176	

Tabell 14: Kompensationsgrader, pensioner och respektavstånd för olika lönelägen, årskull 1954

För årskullen född 1948 (tabell 13) ser det något dystrare ut avseende pension som andel av slutlön: 48-53 procent allmän pension och 60-65 procent total pension. Även för dessa räkneexempel är respektavståndet litet, undantaget lönenivån 40 000 kronor.

Årskullen född 1954 i tabell 14 gick i pension år 2019, för dessa har allmän pension sjunkit till 46-49 procent (men premiepensionens tillskott börjar synas) och total pension hamnar på 60-63 procent. Då dessa är nyblivna pensionärer blir pensionen i kronor högre än de tidigare årskullarnas. Här framgår dock samma trend som för äldre årskullar, det lönar sig dåligt att ha arbetat ett långt liv.

Av tabell 12-14 framgår att för att ett långt arbetsliv ska märkas i plånboken som pensionär krävs att man har haft en lönenivå på närmare 40 000 kronor eller mer²⁴ (vilket ungefär var fjärde löntagare har idag). Ett arbetsliv på heltid mellan 25 och 65 års ålder ger en allmän pension som blir allt lägre i relation till ens sista lön, med tjänstepension har årskullen 1954 en total pension på runt 60 procent. För de äldre årskullarna (1942 och 1948) blir total pension i relation till slutlön några procentenheter högre.

För räkneexemplen med löner på 25 000-30 000 ger 40 års arbete en pensionsinkomst efter skatt som är 1 000-2 000 kronor lägre än fullt grundskydd. Medan den med en lön på 35 000 kr hamnar på en inkomst efter skatt strax över garantipensionären. Om bostadstillägg skulle utgå (raden ”disponibel inkomst” i tabellerna 12-14) för de med slutlön mellan 25 000 och 35 000 kronor så ökar den disponibla inkomsten, men de får fortfarande en inkomst i paritet med grundskyddet eller som mest cirka 2 000 kronor högre. I många vanliga yrken innebär drygt 40 års arbete, här på heltid utan avbrott, att arbetsinsatsen inte avspeglar sig särskilt mycket på pensionen och att

24. För höginkomsttagare, med löner ovanför taket, blir kompensationsgraden för allmän pension lägre än för räkneexempel med låga och medelinkomster, medan tjänstepensionen är viktigare. Exempelvis får ett räkneexempel född 1954 som arbetar 25-65 år med slutlön 60 000 kr en total pension på 66,9 % (omkring 33 000 kronor innan skatt) där allmän pension utgör 37,2 % och tjänstepension 29,7 %.

grundskydd kan bli aktuellt. Utfallet kan möjligen antas bli något lägre i verkligheten med några avbrott under arbetslivet. I diagram 13 (sidan 56) syntes också att många pensionärer har bruttopensioner som sedan efter skatt hamnar runt det som fullt grundskydd ger i plånboken.

Disponibel inkomst

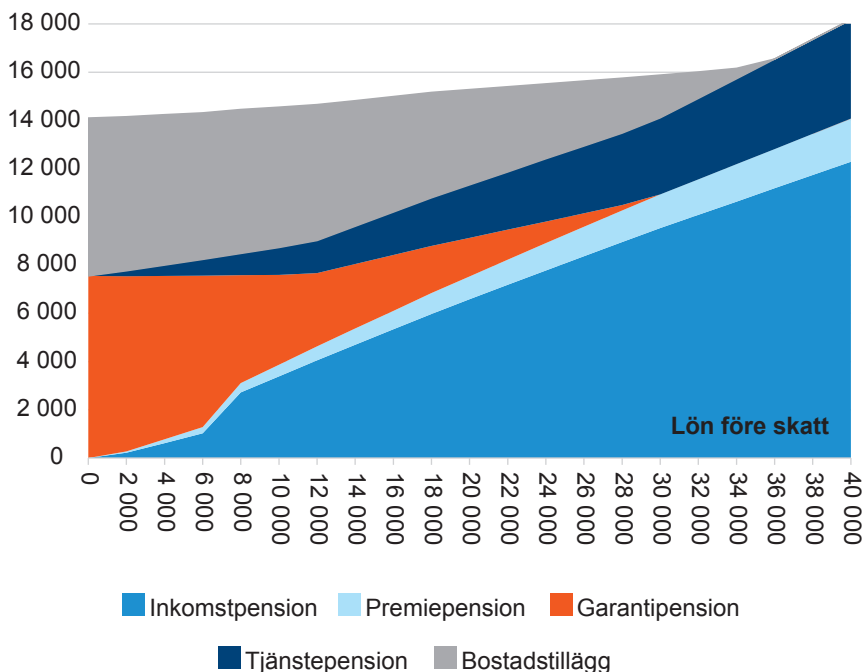


Diagram 16: Disponibel inkomst med olika pensionsdelar för årskull 1955, tjänstepension ITP2, slutlön 0-40 000 kr, arbetar 25-65 år

I diagram 16 syns hur de olika pensionsdelarna fördelas efter lönenivån på x-axeln och vad det sen blir i disponibel inkomst som pensionär på y-axeln. Den övre grå konturen visar att så länge alla pensionsdelar utgår, inklusive bostadstillägg, så ökar disponibel inkomst en aning ju högre slutlönen blir. Linjen är dock bara svagt uppåtlutande, först vid en slutlön på minst 36 000 kronor blir vinkeln brantare. Dessförinnan på löneskalan är skillnaden mellan

0 kr i slutlön (fullt grundskydd) och löner upp till 34 000 kronor liten. Om bostadstillägg däremot inte utgår, återfinns disponibel inkomst vid den övre mörkblå konturen. Då är det först vid löner högre än 30 000 kronor som disponibel inkomst blir högre än fullt grundskydd på 14 100 kronor. Exempelvis har en person med slutlön 26 000 kr en disponibel inkomst när bostadstillägg inte utgår på 12 950 kr. Sammantaget framgår att det lönar sig dåligt för en nybliven pensionär att ha arbetat förutom när man närmar sig de högre lönenivåerna.

För hela åldersgruppen 65 år och äldre ligger allmän pension idag på omkring 50-55 procent av slutlönen – ju äldre ofta desto högre och ju yngre ofta desto lägre. För många kommer det att upplevas som olönsamt att ha arbetat för sin pension. Att ett långt arbetsliv i vanliga lönelägen ger en pensionsnivå där grundskyddet behöver träda in är inte bara ett tecken på att systemet ger lägre pensioner än väntat men också ett underbetyg för ett system som ska vara inkomstrelaterat och bygga på arbete. Det skadar systemets legitimitet och människors pensionsförväntningar grusas.

5.6 LÅG EKONOMISK STANDARD BLAND ÄLDRE

Grundskyddet i pensionssystemet består framförallt av garantipension och bostadstillägg. För att kunna uppbära fullt grundskydd (cirka 14 100 kronor år 2020) krävs i princip att man är ensamstående, haft mycket liten eller ingen arbetsinkomst under livet, har en bostadskostnad på minst 7 000 kronor (helst i hyreslägenhet) och i det närmaste saknar besparingar och andra inkomster. Antalet äldre med fullt grundskydd är liten, kanske runt 20 000 personer. Men inkomstnivån kan betraktas som samhällets signal om en bottenplatta för att kunna klara sig ekonomiskt på äldre dagar. Efter att bostadskostnaden har dragits av hamnar då disponibel inkomst på omkring 7 000 kronor för ensamstående, för sammanboende på omkring 6 000 kronor (då hela hushållets inkomster beaktas för bostadstillägg är det i realiteten få sammanboende som får detta, särskilt påverkar att en av de två sammanboende ofta har hög inkomst).

Det framgår i avsnitt 5.4 att det finns många pensionärer idag som har en pension efter skatt i paritet med eller lägre än nivån för fullt grundskydd, även efter ett långt arbetsliv. Ungefär hälften av landets pensionärer har en pension efter skatt på som mest runt 14 000 kronor. För ens levnadsstandard spelar dock bostadskostnad samt hushållets sammansättning in (och givetvis besparingar eller andra inkomster, men här är fokus främst på vilka pensioner systemet genererar).

Även om grundskyddet var tänkt som ett skydd för de som av olika anledningar inte varit särskilt aktiva på arbetsmarknaden så handlar det idag om cirka 700 000 pensionärer som uppbär garantipension, merparten av dessa har en mindre del garantipension som komplement till inkomstpensionen. Antalet pensionärer som har rätt till bostadstillägg uppgår till cirka 285 000 personer. Det är oklart i vilken grad dessa två grupper överlappar varandra men det är sannolikt att antalet personer som har del av grundskyddet på något sätt ligger i storleksordningen 700 000-800 000 äldre. Det betyder att ungefär var tredje pensionär tar del av grundskyddet i någon form.

Det existerar även mått på materiell fattigdom och relativ fattigdom. När det gäller materiell fattigdom²⁵ har svenska pensionärer det mycket bra. Relativ fattigdom sätter inkomsten för en grupp eller en person i relation till samhällets medianinkomst, det behöver inte betyda fattigdom men däremot risk för en låg ekonomisk standard. I verkligheten är ens utgifter förstås av betydelse, inte minst bostadsutgiften, vilket detta mått inte beaktar. Gränsen för relativ fattigdom är satt till 60 procent av medianinkomsten i samhället, för Sverige år 2019 hamnar denna gräns på en disponibel inkomst på cirka 12 550 kronor. EU:s statistikorgan Eurostat publicerar även andelen för 50 respektive 70 procent av

25. Definierat som att man inte kan betala för minst fyra av nio poster så som oförutsedda utgifter, tvättmaskin, en veckas semester per år, färg-TV, måltid med kött, kyckling, fisk eller motsvarande varannan dag, telefon, bil, tillräcklig uppvärmning av bostaden, amortera på skulder.

medianinkomsten. Fullt grundskydd har de senaste åren hamnat strax över denna 60-procentsgräns, med förändringarna vid årsskiftet 2019/2020 kommer man upp en bra bit. I Eurostats siffror ingår bostadstillägg, men även inkomster utöver pensionen, och hänsyn tas till hushållets samlade inkomster.

För alla 65 år och äldre har Sverige en högre andel relativ fattigdom än grannländerna men lägre än EU-snittet förutom när det handlar om 70 procent av medianen. I åldersgruppen 75 år och äldre är siffrorna liknande men med högre andelar. På det hela taget förefaller svenska pensionsinkomster stå sig sämre i relation till samhällets medianinkomst än i övriga nordiska länder.

Andel 65 år och äldre i relation (50, 60 och 70 %) till medianinkomsten				Andel 75 år och äldre i relation (50, 60 och 70 %) till medianinkomsten			
	50%	60%	70%		50%	60%	70%
EU genomsnitt	8,4	16,5	26,8	EU genomsnitt	8,6	18,0	29,6
Danmark	1,9	9,0	27,0	Danmark	1,9	14,5	37,1
Finland	4,0	14,4	28,3	Finland	6,5	21,1	35,6
Sverige	5,6	15,2	32,3	Sverige	7,3	21,4	45,0
Norge	1,6	8,1	18,9	Norge	0,8	11,3	28,4

Tabell 15a och 15b: Andel 65 år och äldre respektive 75 år och äldre med en inkomst som är lägre än medianinkomsten, 2019 (Eurostat)

Inom äldreomsorgsstödet, som till skillnad från garantipensionen är mer strikt inkomstprövat, anger Pensionsmyndigheten att skälig levnadsnivå innebär att efter att bostaden är betald ska man ha tillräckligt med inkomst kvar att leva på. För en ensamstående handlar det år 2021 om 5 894 kronor efter skatt och för en sammanboende 4 802 kronor. I sammanhanget ska kommas ihåg att en genomsnittlig pension för kvinnor kan med en hyra på 6 000-7 000 kronor, som i Konsumentverkets basbudget, hamna på ungefär samma inkomstnivå efter att bostadskostnaden är betald som inom äldreomsorgsstödet.

Det kan konstateras att fullt grundskydd ger ett ganska bra fattigdomsskydd i denna kontext. Men det finns flera anledningar till att en del pensionärer har en individuellt lägre pensionsnivå än så och exempelvis inte får något bostadstillägg: hushållets sammansättning, låg bostadskostnad eller andra resurser utöver pension. Tidiga uttag av pensionen innan 65 år ger, som tidigare nämnts, en lägre pension och inte nödvändigtvis tillgång till garantipension. Det finns förstås också pensionärer som inte syns i ovan beskrivna mått, de med en pension runt eller strax över medel och en hög hyra i till exempel nyproducerade bostäder kan mycket väl ha en inkomstnivå efter att bostadsutgiften är avklarad som gör att man får vända på kronorna.

Det finns således flera sätt att se på ekonomisk standard: hur många som tar del av grundskyddet, andelen som befinner sig i risk för relativ fattigdom eller nivån på medelpensionen och hur denna förhåller sig till en basbudget, som Konsumentverkets. Oavsett är det många svenska pensionärer som befinner sig under eller i närheten av dessa olika mått på låg ekonomisk standard.

5.7 DEN EUROPEISKA KONTEXTEN

Det kan vara intressant att se hur Sverige står sig i ett europeiskt perspektiv när det gäller sysselsättning, livslängdsutveckling och pensionsinkomster. Sverige har EU:s högsta sysselsättningsgrad i alla studerade åldersgrupper, utom i gruppen 65 år och äldre där tre andra medlemsstater ligger något högre. I alla åldersgrupper ligger Sverige långt över EU:s genomsnitt för sysselsättningsgrad. När det gäller antalet förväntade år i arbetslivet har Sverige högst siffra i unionen och den har ökat mer än genomsnittet sedan år 2000 i EU (mättet baseras på tidigare yrkesarbetande och antar ett förväntat antal år för dagens unga, men ger oavsett en viss indikation på arbetslivets längd i medlemsstaterna). Tittar vi på återstående medellivslängd vid 65 år har Sverige en av unionens högsta, sex andra länder har samma eller högre, men den har inte ökat lika mycket i Sverige som genomsnittet i EU.

	Arbetslivets längd, antal år		Sysselsättningsgrad 20-64 år (%)		Sysselsättningsgrad 55-64 år (%)		Sysselsättningsgrad 65+ (%)	Återstående livslängd vid 65, år	
Land / År	2000	2018	2001	2018	2001	2018	2018	2002	2017
EU 28	32,9	36,2	66,9	73,2	37,7	58,7	6,1	17,8	19,9
Sverige	36,9	41,9	78,7	82,6	66,7	77,9	10	18,6	20,4

Tabell 16: Olika mått på sysselsättning och livslängd i Sverige och för genomsnittet i EU (Eurostat)

En annan jämförelse är hur kvoten mellan arbete och pensionärsliv förhåller sig. I Pension Adequacy Report 2018 framgår att Sverige ligger mycket väl till på 46 procent, alltså 10 års arbete för varje 4,6 år som pensionär. Genomsnittet i EU ligger på 51 procent. Vi arbetar alltså förhållandevis många år i relation till hur många år vi sen är pensionärer sett i ett EU-perspektiv. Från samma rapport framgår att svenska löntagare jobbar både ett stort antal år och högt upp i åldrarna inom EU, och i många andra medlemsländer är förtidspensionslösningar med hänsyn till ålder vanligare än i Sverige (Sverige går i nedan diagram under benämningen SE och återfinns näst högst upp). Avseende utträdesålder ur arbetslivet ligger Sverige i Europa-toppen enligt OECD:s siffror.

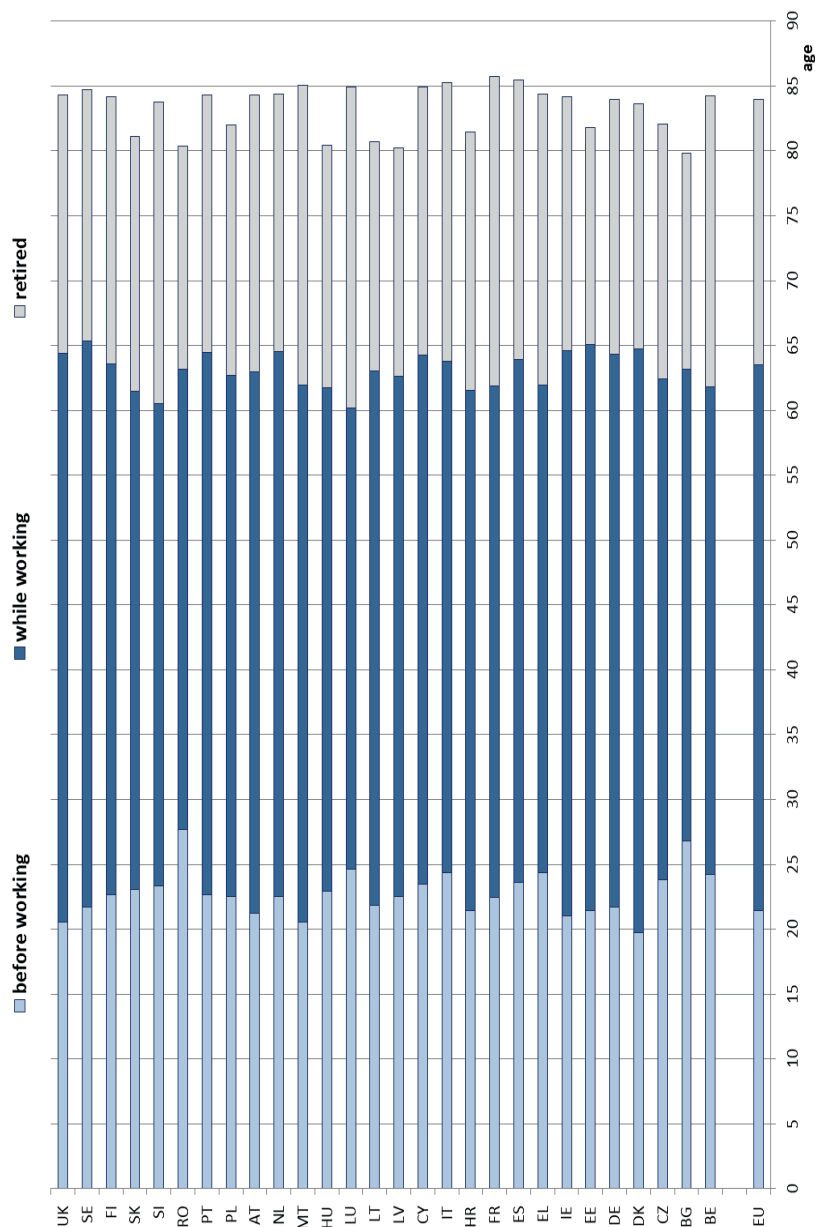


Diagram 17: Genomsnittlig tid innan, under och efter arbetslivet, antal år, 2017 (hämtat från Pension Adequacy Report 2018)

Det finns flera mått för att göra internationella jämförelser av inkomster efter 65 års ålder. Några av dessa tar inte hänsyn till vilka pensionssystem länderna har och hur dessa är konstruerade, i vilken grad medellivslängd påverkar eller hur verklighetstroga räkneexemplen är. Sverige hamnar i regel långt ner i sådana jämförelser men det är inte nödvändigtvis rimliga sätt att jämföra, till exempel kan det finnas länder med idag generösa pensioner från system som på sikt behöver reformeras.

En väg är då att titta på inkomsten för 65 år och äldre i relation till gruppen 55-64 år, här är jämförelsen med övriga nordiska länder av intresse då löntagare även där arbetar i hög utsträckning fram till 65-årsåldern. För EU-genomsnittet däremot medför en lägre sysselsättningsgrad och lägre inkomstnivåer i åldern 55-64 år att pensionsinkomsterna blir förhållandevis goda i relation till innan 65 års ålder, men inte nödvändigtvis höga jämfört med nordiska pensionärer som arbetade 55-64 år.

Inkomst för 65+ jämfört med åldersgruppen 55 till 64 år, % (2018)	
EU genomsnitt	81,9
Norge	75,2
Finland	72,4
Danmark	68,5
Sverige	64,8

Tabell 17: Inkomst för 65+ jämfört med åldersgruppen 55-64 år, procent, 2018 (Eurostat)

Svenska löntagare verkar ha gjort och gör fortsatt allting rätt avseende sysselsättningsgrad, år i arbetslivet och när vi går i pension i ett EU-perspektiv, men det förefaller inte avspeglas på pensionsnivåerna.

5.8 PENSIONFRÅGORNA OCH POLITIKEN

Som tidigare nämnts ligger det politiska ansvaret för pensionsfrågorna hos den parlamentariska pensionsgruppen. Varje parti har veto, vilket i praktiken betyder att de uttalar sig när de är överens om något och att det sällan görs partipolitiska utspel i pensionsfrågor. Det är även brist på insyn då möten i pensionsgruppen i regel hålls bakom stängda dörrar. Eftersom pensionssystemet är fristående och styrs av viss automatik så undgår politiken också pensionsfrågan både i statsbudgetprioriteringar och i debatter med väljare och mellan partier.

När partierna är överens och uttalar sig handlar det vanligen om att en utredning tillsätts som ska titta på en mindre del av systemet eller när en sådan utrednings förslag kommer på tal. Dessa har handlat om bland annat AP-fonderna, grundskyddet, antalet fonder i premiepensionen och beräkningen av inkomstindex. Det kan förstås finnas goda skäl för att emellanåt enbart göra mindre justeringar i delar av systemet. Nämda utredningar tenderar dock att ha ganska snäva uppdrag, det förekommer inga uppdrag om att se på hur hela systemet fungerar liksom i vilken utsträckning och hur olika delar av det hänger ihop. Så vem övervakar och ser till helheten i systemet?

Det är känt att pensionsnivåerna blir allt lägre och arbete lönar sig lite i pensionshänseende liksom att medellivslängden ökar och att förhållandena på arbetsmarknaden inte är i samklang med kraven på ett längre arbetsliv. Rimligen antar väljarna, som genom arbete och avgiftsinbetalningar tror sig sköta sin del i pensionsavtalet, att politiken haft fullt upp med att analysera och åtgärda sådana olika bekymmer i systemet. Ändå har inga breda utredningar tillsatts för att titta på vilka orsakerna är och hur situationen på olika sätt skulle kunna förändras. Det finns flera möjliga åtgärder som inte tar ut varandra: längre arbetsliv, arbetsmiljöförbättringar, högre pensions-avsättningar, samspel med kringliggande trygghetssystem, ändrade indexeringar och delningstal, pensionstillskott över statskassan samt tydligare information om ansvars- och riskfördelningen i systemet.

Men sådana olika alternativa åtgärdsförslag saknas, liksom

partipolitisk debatt om desamma samt tydliggöranden och utspel om enskilda partiers pensionspolitik. För väljarna är det inte lätt att bilda sig en uppfattning om pensionsfrågorna och väga olika alternativ mot varandra. Det blir svårt att utkräva ansvar, rösta för en viss politik eller välja bort en förd politik. Detta arbetssätt gör att väljarna berövas politiska skiljelinjer, debatt och demokratisk insyn.

Under hösten 2019 beslutade riksdagen om att höja en rad pensionsrelaterade åldersgränser och att införa en så kallad riktålder – den senare ska ses som en signal på vid vilken ålder ens årskull bör påbörja uttaget av pension. Riktåldern införs från 2026 och sätts då till 67 år, den väntas öka till 68 år 2035 och sedan successivt följa medellivslängden. Lägsta åldern för att ta ut allmän pension, som år 2020 höjdes från 61 till 62 år, väntas ändras till 63 år 2023 och till 64 år 2026. Åldern för att ta del av grundskyddet väntas höjas vid samma årtal till 66 respektive 67 år och följer därefter riktåldern. Den så kallade LAS-åldern (i lagen om anställningsskydd finns en övre åldersgräns efter vilken arbetstagaren inte längre har rätt att kvarstå i anställning) höjdes 2020 från 67 till 68 år och väntas höjas till 69 år 2023, och sedan fortlöpande ligga två år högre än riktåldern. Åldersgränserna i kringliggande trygghetssystem tros höjas från 65 till 66 respektive 67 år 2023 och 2026.

Genom en riktålder ska pensionsnivåerna upprätthållas, arbetslivet förlängas och pensionsuttaget skjutas upp i takt med livslängdsökningarna. Riktåldern beräknas i enlighet med två tredjedelar av den ökade medellivslängden vid 65 år. Den resterande tredjedelen av medellivslängdsökningen består då av ett längre pensionärsliv. Utgångspunkten tas i förändringarna av livslängden sedan 1994 och årskull 1930. Sammantaget ska detta betyda att kompensationsgraderna ökar för framtida pensionärer, jämfört med nuvarande pensionsuttagssåldrar i befolkningen. Riktåldern tar inte hänsyn till förändringar i arvsvinsterna, dödligheten under förvärvsåren, som har sjunkit och medför lägre utdelning av arvsvinster (och något lägre pensioner) till de kvarlevande.

I avsnitt 5.2 framgår att redan när det reformerade pensionssystemet trädde i kraft var det uppenbart att medellivslängden ökade klart snabbare än väntat. År 2013 presenterade Pensionsåldersutredningen en rad förslag för ett längre arbetsliv som berörde arbetsmiljö, arbetsvillkor och höjda pensionsrelaterade åldrar. Under de senaste två decennierna, och även sedan 2013, har för få och för saktfärdiga insatser gjorts avseende arbetsmiljö, sjukförsäkring²⁶, kompetensutveckling, utbildningsmöjligheter med mera. Sedan 2013 kommer det att dröja över ett decennium tills förändringar av pensionsrelaterade åldersgränser väntas träda i kraft.

Grundskyddet har förstärkts genom politiska beslut, utan att samtida åtgärder gjorts för att stärka den inkomstrelaterade delen av allmän pension. Denna förändring är viktig för de med stor andel grundskydd. Men betyder även ytterligare minskat respektavstånd, vilket för systemet mot ett grundtrygghetssystem där alla får ungefär samma allmänna pension. Politiken har alltså snarare förvärrat systemets sviktande legitimitet och har samtidigt blundat för de grundläggande problemen i framförallt den allmänna pensionen. Det ska visserligen betonas att politiken under början av år 2020 presenterade ett förslag på ett inkomstpensionstillägg, som får anses vara ett visst erkännande av att det lönar sig dåligt att arbeta i pensionshänseende. Pensionstillägget är dock en kortsiktig lösning, som ska finansieras via statskassan och som gör avsteg från flera av systemets principer.

Pensionssystemet står finansiellt på egna ben och håller oavsett övriga omständigheter. Det betyder att systemet inte behöver samspela med förhållanden eller åldersgränser på arbetsmarknaden, eller se till så att pensionerna blir rimliga. Politiken behöver inte åtgärda olika bekymmer kopplade till systemet. Mycket av ansvaret för att hålla koll på och arbeta i enlighet med ökande delningstal har snarare hamnat på individen. Det saknas helhetssyn. Frågan är

26. Här går inte in på detaljerna men sjukförsäkringen har förändrats kraftigt, det är svårare att få del av den överlag och inga särskilda hänsyn tas till ålder. Troligen behövs generella reformer, men också en större insikt i hur sjukförsäkring och pensionsrelaterade frågor behöver vara sammankopplade.

om individerna har uppfattat att politikens ansvar för pensionerna och därtill kopplade arbetslivsfrågor är begränsat, och att risken i systemet har hamnat på individen och arbetsmarknadens parter.

Genom en opinionsundersökning går det att utläsa att ett fåtal anser att antingen att höjd pensionsålder är vägen framåt eller att inga åtgärder bör göras i pensionssystemet. Nära sju av tio anser att höjd pensionsavgift ensamt eller i kombination med höjd pensionsålder är den lösning som föredras för att höja pensionerna.

Pensionsnivåerna i förhållande till individens sista lön blir successivt lägre. Pensionerna skulle kunna höjas genom att höja pensionsavgifterna eller genom att arbeta några år till efter 65 år. Vilken lösning föredrar du?	
Bara höjd pensionsavgift	34%
Bara höjd pensionsålder	7%
Kombination av höjd pensionsålder och avgiftshöjning	35%
Låta dagens system vara oförändrat	8%
Vet inte	17%

Tabell 18: Opinionsundersökning åtgärder för högre pensioner (Novus mars 2020 på uppdrag av SPF Seniorerna)

Detta betyder att den svenska opinionen anser både att flera åtgärder krävs och att högre pensioner behövs. Att löntagarna ensidigt skulle lösa denna fråga genom fler år i arbete får inte gehör. Opinionen pekar också på att ansvaret för pensionerna och högre sådana är delat, och att staten måste ta visst ansvar för både pensionsnivåer och ett längre arbetsliv.

Men av det som politiken beslutat om eller i alla fall har övervägt de senaste åren som rör den fallande allmänna pensionen är det höjda pensionsrelaterade åldrar som varit huvudspåret. Därtill har grundskyddet höjts vilket gjort det än mindre lönsamt att arbeta för sin pension och skattelättnader på pensionsinkomster har genom-

förts – åtgärder som ligger utanför det inkomstrelaterade systemet. Och vikten av att ha tjänstepension betonas allt oftare av politiken. Politikens förhoppning verkar vara att individerna och arbetsmarknaden ska fixa pensionerna genom fler arbetade år. Om det räcker, är realistiskt och till någon nytta för de som redan gått i pension gås igenom i nästa avsnitt.

5.9 VAD RÄCKER ETT LÄNGRE ARBETSLIV TILL?

Medellivslängden ökar i Sverige såväl som i omvärlden, att påverka löntagare att skjuta upp pensionsåldern sker på många håll. Det ska kommas ihåg att svenska löntagare redan idag har ett av de längsta arbetsliven, hög sysselsättningsgrad, arbetar högt upp i ålder och att olika former av förtidspension inte minst med beaktning av ålder är vanligt på andra håll men inte i Sverige.

Från politiskt håll är lösningen på en sjunkande allmän pension att förmå löntagarna att genom fler år i arbete skjuta på sin pensionering. Højningen av olika pensionsrelaterade åldrar åtföljs vanligen med budskap om ökad medellivslängd, och att arbete till högre ålder medför en högre pension. Frågan är ”högre pension” i relation till vad, är det tillräckligt och är det realistiskt?

Arbete till riktåldern, vad räcker det till?

Riktåldern bygger på medellivslängden vid 65 år och beräkningar utifrån en form av ideallöntagare. Enligt utredningen bakom förslagen medför det att efter heltidsarbete från 23 års ålder utan avbrott till riktåldern väntar en allmän pension motsvarande cirka 53 procent av slutlönen, cirka 70 procent för total pension. En genomsnittlig och mer verklig löntagare uppnår troligen en allmän pension i förhållande till slutlönen som blir något lägre än idealpersonens. Vidare ska det räcka att arbeta två tredjedelar av den ökade medellivslängden vid 65 år för att hamna på ungefär samma kompensationsgrader som äldre årskullar. Pensionsmyndigheten har föreslagit en alternativ riktålder som tar hänsyn till livslängdsförändringar från 23 års ålder och därmed minskade arvsvinster genom den

lägre dödligheten i förvärvsaktiv ålder, vilket skulle innebära en högre riktålder än politikens.²⁷

I tabell 19 finns beräkningar för tre olika årskullar som arbetar från 25 års ålder på heltid utan avbrott till nuvarande pensionsåldersnorm 65 år; riktåldern 67 år; Pensionsmyndighetens alternativa pensionsålder; och till den ålder (med halvårsgränser) som krävs för att nå en allmän pension på cirka 60 procent (som årskull 1930). Årskullarna har valts utifrån de som fyller 65 år 2020 (1955) samt två årskullar som berörs av riktåldern på 67 år (1960 och 1967).

Årskull	Aterstående livslängd vid 65 år jämfört med år 1994	Arbetar åren	Kompensationsgrad allmän pension	Kompensationsgrad total pension
1955	+2,9	25-65	46,7%	61,6%
		25-67	53,9%	70,9%
		25-67,7	56,4%	74,6%
		25-68,5	60,9%	80,0%
1960	+3,3	25-65	47,0%	62,8%
		25-67	52,9%	70,5%
		25-68,2	57,3%	76,1%
		25-69	60,7%	80,2%
1967	+4	25-65	45,1%	61,9%
		25-67	51,3%	70,0%
		25-68,8	57,2%	78,5%
		25-69,5	59,5%	81,1%

Tabell 19: Kompensationsgrader för tre årskullar vid olika långa arbetsliv, slutlön 33 000 kr (2020 års penningvärde), tjänstepension ITP2

27. Fram till år 2018 räknade Pensionsmyndigheten dock inte in de minskade arvsvinsterna, den dåvarande alternativa pensionsåldern var ungefär ett år lägre (tabell 3, sidan 38). Den av politikerna beslutade riktåldern beaktar inte att dödligheten innan 65 år minskat för varje årskull och därmed också arvsvinsterna. Pensionsmyndighetens riktåldersförslag skulle höja åldern till vilken man bör arbeta för alla årskullar med ungefär ett år ytterligare, och i teorin ge en allmän pension på 56-57 procent av slutlönen för idealpersonen.

För de födda 1955 ska kommas ihåg att i stor utsträckning gäller nuvarande premisser och åldersgränser avseende exempelvis kringliggande trygghetssystem. Men redan i dagsläget behöver de som närmar sig 65 år arbeta några år längre för en rimlig pension, och årskull 1955 får en allmän pension på närmare 54 procent vid arbete till 67 år. För en allmän pension på omkring 60 procent krävs då för årskull 1955 heltidsarbete mellan 25 och 68,5 års ålder. Född 1960 kommer vid arbete från 25 till 67 år (riktåldern) att få en allmän pension på 53 procent. För en allmän pension på omkring 60 procent krävs arbete till 69 år. Årskullen född 1967 når efter 42 års arbete och en ålder på 67 år (riktåldern) en allmän pension på 51 procent, för att nå 60 procent krävs arbete till 69,5 år. För de tre årskullarna ger arbete till den alternativa pensionsåldern en allmän pension på 56-57 procent.

Arbete till riktåldern ger således i teorin en allmän pension på strax under 53 procent, en mer normal löntagare född på 1960-talet som arbetar till riktåldern kan troligen förvänta sig en allmän pension på dryga 50 procent av slutlönen. För att nå en allmän pension på ungefär 60 procent av slutlön kommer 60-talisterna sannolikt att behöva arbeta minst till åldern där LAS väntas upphöra i framtiden. Det syns i tabell 19 hur mycket livslängden har ökat för årskullarna sedan 1994 och att det krävs längre tid i heltidsarbete än ökningen av ens medellivslängd för att nå en kompensationsgrad som född 1930. För denne återstod vid 65 nära 18 år i genomsnittlig medellivslängd, för född 1955 t ex återstår vid 68,5 år cirka 17,5 års medellivslängd i genomsnitt. Det betyder att yngre årskullar behöver arbeta längre än sin ökade medellivslängd jämfört med årskull 1930, för ungefär samma kompensationsgrad och ett något kortare pensionärsliv.

Det framgår av tabell 19 att den som arbetar till riktåldern också får en högre pension, men i förhållande till vad? Visserligen en högre pension än om man går i pension vid 65 år men en pension på ungefär samma nivå i relation till slutlön som en medelpensionär idag. Alltså sannolikt en lägre pension än vad folk förväntar sig efter cirka 42 års arbetsliv, och arbete till den riktålder som uppges ska ge "högre pension". Det blir med andra ord ungefär samma

pensionsstandard som genomsnittet för dagens pensionärer i relation till slutlönen när man arbetar till riktåldern, och inte högre. Men åtminstone högre än om man går i pension vid 65 år framöver, då total pension kan hamna på 60 procent av slutlön och med risk för en otrygg ekonomisk vardag.

Eftersom ett långt arbetsliv kan innebära en inkomstnivå där grundskyddet behöver träda in är det inte säkert att arbete längre upp i åren ger särskilt mycket högre pension för en del löntagare. Detta beror på att när pensionsuttaget skjuts upp blir inkomstpensionen högre då den ska räcka färre år, och då minskar behovet av grundskydd. Däremot ökar kompensationsgraden oavsett löneläge.

Arbetar åren	Pension efter skatt		
	Slutlön 25 000	Slutlön 30 000	Slutlön 35 000
25-65	14 747	15 050	15 820
25-66	14 876	15 224	16 939
25-67	15 022	15 832	18 161

Tabell 20: Pension efter skatt, inklusive eventuellt bostadstillägg, vid 68 års ålder för tre slutlöner och olika slutår, födda 1955 med tjänstepension SAF-LO

För löntagare med slutlöner upp till omkring 30 000 kronor och 40 års arbete dessförinnan kommer den ekonomiska förtjänsten av att arbeta längre att vara ganska begränsad. Om bostadstillägg inte utgår skulle nyttan vara större för den med lön på 30 000 kronor. För den med en lön på 25 000 kronor utgår garantipension vilket medför att även utan bostadstillägg blir förtjänsten av ett längre arbetsliv liten.²⁸ Vid löner på omkring 35 000 kronor eller högre ger däremot ett längre arbetsliv en högre pension. Denna lönenivå utgör ungefär

28. I Kommunals rapport "Pension för mödan" framgår att för född 1960 med slutlön 25 000 kr krävs arbete från 20 till 70 år för att få en inkomstbaserad pension utan grundskydd, och denne får i stort sett samma disponibla inkomst oavsett när i åldrarna 66-69 som pensionering sker.

medellönen idag, vilket medför att risken för liten förtjänst av ett längre arbetsliv är trolig för en ganska stor grupp löntagare.

Möjligheter till uppskjutet pensionsuttag och effekter för dagens pensionärer

En avgörande faktor är också i vilken grad löntagarna kommer att kunna och vilja arbeta längre när en riktålder införs. Flera opinionsundersökningar har gjorts i frågan med likartade svarsfrekvenser, en av de mest aktuella är Swedbanks från maj 2020. Där anger en tredjedel av de svarande att de planerar att gå i pension efter 65 år, något högre bland yngre och något lägre bland 50-65 år. Här får antas att de svarande tänker sig att uppskjutet pensionsuttag görs genom fler års lönearbete, och inte genom ersättning från trygghetssystemen. I samma undersökning ställdes också en fråga till de som fyllt 55 år om det finns ett eller flera hinder för den enskilde att arbeta efter 65 år. 39 procent svarade nej, medan ungefär hälften svarade att de upplever hinder så som fysisk eller mental ork.

På arbetsmarknaden finns också flera tillkortakommanden när det gäller möjligheterna att arbeta vidare efter 65 års ålder, att byta karriär sent i livet, kompetensutveckling, arbetsmiljö, arbetsvillkor och så vidare. LAS-åldern har visserligen höjts och väntas fortsätta höjas i takt med riktåldern. Däremot har arbetsgivarsidan visat små tecken på positivt engagemang när det gäller generella och påbjudna höjningar av olika åldersgränser på arbetsmarknaden, liksom huruvida tjänstepensionsinbetalningarna bör fortsätta på samma sätt efter 65 års ålder.

För kringliggande trygghetssystem som sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring ligger åldersgränserna fortfarande på 65 år. Dessa tros höjas 2023 respektive 2026 till 66 respektive 67 år, men är inte beslutat. Det betyder att bara den som i dagsläget kan arbeta efter 65 år, eller på annat sätt finansiera sin tillvaro, har möjlighet att skjuta upp sitt uttag av pensionen och därmed höja sin pension. Detta har gällt de årskullar som gått i pension sedan början av 2000-talet och de som går de närmaste åren – enda vägen att skjuta upp uttaget har och kommer att vara fler års arbete. De som av olika orsaker inte har

kunnat eller idag inte kan arbeta längre har fått gå i pension senast vid 65 år, med en varaktigt lägre pension som följd. Det är förstas av vikt att alla ska kunna skjuta upp uttaget av pensionen. Så länge 65 år är gräns för när grundskydd kan utgå och trygghetssystemen upphör kan man svårigen förvänta sig något annat än att människor anser att 65 år är en normal pensionsålder. Det saknas signaler från samhället om att kravet redan idag är att arbeta till 67-68 år annars kan pensionen bli väl låg.

Då ens beräknade tid som pensionär spelar stor roll för pensionen är det troligt att uppskjutet uttag kommer att höja ens pension, även om man inte arbetar under de sista åren. I tabell 21 framgår att för en person född 1955 som arbetar 25-65 år hamnar den allmänna pensionen på närmare 47 procent som andel av slutlön, eller omkring 20 000 kronor före skatt.

Arbetar åren	Kompensationsgrad allmän pension	Kompensationsgrad total pension	Total pension brutto vid 69 år	Total pension netto vid 69 år	Ökning i kronor jämfört med 25-65 år
25-65	46,7%	61,6%	20 014	15 881	
25-65 (uttag 68)	56,6%	75,2%	24 204	18 809	18,4%
25-68	58,1%	76,9%	25 644	19 816	24,8%

Tabell 21: Arbete till 65 år och två varianter på uppskjutet uttag av pension, årskull 1955, lön 33 000 kr, tjänstepension ITP2

Om arbetslivet fortsatt avslutas vid 65 år men uttaget av pension skulle kunna skjutas upp tre år till 68 år blir motsvarande siffror runt 56 procent (av samma slutlön vid 64 år) och 24 200 kronor brutto. Den som arbetar från 25 till 68 år hamnar på omkring 58 procent (av slutlönen vid 67 år) och 25 600 kronor brutto. Ett längre arbetsliv ger en högre pension, men omkring tre fjärdedelar av denna höjning förklaras av det uppskjutna uttaget, pensionen ska räcka 3 år

färre, och en fjärdedel förklaras av arbetsinsatsen. Arbetsinsatserna, även i slutet av arbetslivet, har alltså överlag mindre betydelse för ens pension än vad tiden för uttag av pension har.

Åldern till vilken man ska arbeta höjs automatiskt varje år genom delningstalen, men i kringliggande trygghetssystem är åldersgränsen fortsatt 65 år. Tabell 19 och 21 indikerar att möjligheten att skjuta upp pensionsuttaget, om man inte kan arbeta, bör höjas och ha en högre åldersgräns än den s k riktåldern. Här saknas ett samspel mellan pensionssystemet och andra trygghetssystem. Men detta betyder också att ett alternativ för framtida pensionärer att höja pensionen genom uppskjutet pensionsuttag inte nödvändigtvis behöver ske i form av arbete.

En annan fråga i sammanhanget är förstås på vilket sätt de som redan gått i pension påverkas av införande av en riktålder, då det för dem inte finns möjlighet att arbeta några år till. Om fler arbetar några år efter 65 års ålder i framtiden kan pensionssystemets finanser förstärkas i allmänhet. Med andra ord kan risken för automatisk balansering minska om systemets balanstal förbättras. Ytterligare avgiftsinbetalningar från löntagarna medför också en skuld i form av framtida pensionsutbetalningar, att löntagarna arbetar fler år betyder därför inte av sig själv att pensionerna förbättras för nuvarande pensionärer. En annan möjlig effekt om löntagarna arbetar till riktåldern är att inkomstindex skulle kunna utvecklas något starkare vilket påverkar den årliga uppräknings av utgående pensioner.

5.10 SAMMANFATTNING AV GENOMGÅNGEN

Sedan reformen kan det konstateras att det har skett flertalet betydande förändringar avseende medellivslängd, pensionsnivåer och följsamhet, kompensationsgrader och fördelningen inom den totala pensionen. Det mesta har gått i en annan riktning än prognoserna och förhoppningarna.

Tjänstepensionen har blivit allt viktigare, den utgör omkring en fjärdedel av total pension idag och är numer en nödvändighet. Den allmänna pensionen utgör inte den stabila bas som tjänstepensionen

är konstruerad utifrån. Kortvariga uttag av tjänstepension kan bli ett bekymmer. På framtidens arbetsmarknad kan fler tillfälliga anställningar bli vanligare, då kommer allt fler löntagare att själva få ansvara för tjänstepensionen, med risk för allt för låga avsättningar. Samtidigt har tjänstepensionens goda utveckling medverkat till att dölja fallet i allmän pension, vilket kan ha gjort att nödvändiga åtgärder i den senare inte förefallit så angelägna. Detsamma gäller skattelättnaderna på pensioner, vore det inte för dessa skulle även nettopensionerna ha utvecklats svagt, ungefär som priserna, och halkat ännu längre efter löner och en del vanliga utgiftsposter. Få känner till att inkomstpensionen är högre i början. Om inkomstpensionen beräknas utan extra ökning framgår att den har cirka 6 procentenheter lägre kompensationsgrad. Detta kan också vara en faktor som bidrar till att bristerna i den allmänna pensionen inte har framstått som så nödvändiga att åtgärda.

Pensionssystemet justerar automatiskt ner pensionerna om medellivslängden ökar och pensionsåldern inte stiger – utan att andra åtgärder genomförs på arbetsmarknad, i trygghetssystem eller i pensionsavsättningar. Delningstalen är inte sammanlänkade med sådana väsentligheter. Detta har fått dramatiska effekter på pensionerna – lönenivå och antal år i arbete har blivit mindre avgörande för pensionen, medan uttagsåldern blivit viktigare. Pensionerna kan fortsätta sjunka utan att åtgärder för att vända utvecklingen behöver införas. Samtidigt signalerar samhället sedan decennier att 65 år är en rimlig pensionsålder i trygghetssystem och grundskydd.

Merparten svenskar känner sannolikt till att medellivslängden har ökat, men vet i lägre grad hur delningstalen påverkar pensionen och hos vem risken hamnar. Här har staten inte lyckats se till så att kraven på ett längre arbetsliv är realistiska på arbetsmarknaden och i samklang med trygghetssystemen. Eller med att informera tydligt om delningstalens påverkan – att flera års längre arbetsliv för alla är ett krav (och inte en bonusmöjlighet) för en rimlig pension och att pensionsuttag vid 65 år kan leda till en låg pension oavsett arbetsinsatserna innan dess. Inte heller har tydliggjorts att avsättningen till allmän pension inte är 18,5 procent av bruttolönen. Snarare har

uttalats att väsentligt för ens pension är att arbeta, betala in avgifter och ha tjänstepension – vilket genomgången visat inte riktigt stämmer. Sammantaget uppfattar nuvarande och blivande pensionärer då att vad som krävs av dem är att arbeta och betala in till pensionen.

För systemet är inte uttag vid 65 år ett problem om medellivslängden ökar, när pensionen ska räcka längre blir det en lägre månadspension helt enkelt. Hur det går med pensionärernas ekonomiska trygghet och standard tar systemet inte hänsyn till, eller till om stora grupper löntagare kan arbeta flera år längre eller inte.

Allmän pension har tappat omkring en femtedel (10-15 procentenheter) av vad som förväntades. Ett normalt arbetsliv ger idag en total pension på dryga 60 procent, det som vid reformen var tanken enbart för allmän pension. Och då är ändå inkomstpensionen högre initialt. Premiepensionen kan visserligen kompensera en aning för inkomstpensionens fall för framtida pensionärer. Men en allmän pension på 45-50 procent av slutlön är helt enkelt en för låg nivå i relation till reformens ambitioner. Det finns därmed ett betydande glapp mellan ambitionerna och förväntningarna på pensionen och vad den faktiskt blir.

Respektavståndet krymper och för många vanliga yrken är det så gott som obefintligt. Det betyder att en medelpension efter 40-42 års arbete ger ungefär samma pensionsinkomst efter skatt som fullt grundskydd, dvs. efter lite eller inget lönearbete alls under livet. Den fjärdedel löntagare med högst inkomster kan, tack vare tjänstepensionen, uppleva att pensionen påverkas av deras arbetsinsatser. Resterande tre fjärdedelar riskerar att få en pension som i liten grad speglar deras arbetsliv och inbetalda pensionsavgifter. När ett långt arbetsliv inte nödvändigtvis räcker för en god pension, är det ett underbetyg till ett system som ska bygga på arbete. Förtjänsten av att ha arbetat kommer i så fall i tjänstepensionen.

Även om den initiala extra ökningen uppväger att pensionerna sedan utvecklas långsammare, upplevs från ett basår och framåt att pensionerna halkar efter löneutvecklingen och saknar standard-följsamhet. Med tiden innebär följsamhetsindexeringen också att

pensionärernas ekonomiska standard och pensionens koppling till slutlönen blir svagare. Pensioner med ganska oförändrad köpkraftsutveckling rimmar inte med att pensionerna ska följa inkomstutvecklingen. Trots både skattelättnader och högre initial pension verkar varken pensionernas utveckling eller nivå göra särskilt många nöjda. Utan sådana tillsatser genererar systemet än svagare pensionsinkomster.

För allmän pension ligger genomsnittet på 13 000 kronor före skatt, vilket i disponibel inkomst ger knappt 11 000 kronor, inkomstspridningen inom allmän pension är liten. Utan tjänstepension blir pensionärstillvaron således tuff ekonomiskt. Ungefär var tredje pensionär uppbär idag någon form av grundskydd. När ett långt arbetsliv behöver stöttas upp av grundskydd är det en klar signal på att något är fundamentalt fel. Runt hälften av landets pensionärer har en total pension efter skatt på som mest 14 000 kronor per månad. Systemet ger helt enkelt för låga pensioner, för alldeles för många. Det reformerade pensionssystemet är på god väg mot ett grundtrygghetssystem och bort från ett inkomstrelaterat system. Att ett långt arbetsliv sedermera avspeglar sig i pensionsnivån är en viktig faktor när tilliten till systemet bedöms. De legitimitetsbekymmer som pensionsreformen skulle motverka är åter aktuella.

I ett EU-perspektiv jobbar svenskar i hög grad i alla åldrar, under många år och går i pension tämligen sent. Medellivslängden är ganska hög men har ökat något långsammare än för EU-snittet. Det förefaller som att tidigare och nuvarande löntagare håller sin del av avtalet: arbetar i många år och betalar in pensionsavgifter. Antalet år med intjänande till pensionen har precis som sysselsättningsgraden ökat de senaste cirka 15 åren (men på fel sida om 65-årsgränsen). Ingetdera kompenserar för medellivslängdens påverkan eller avspeglas särskilt väl på pensionernas nivå. Det vi gjorde rätt under förvärvslivet återspeglas inte i inkomsterna som pensionärer.

När vi lever längre behöver vi också arbeta längre. Med arbete till den s k riktåldern blir allmän pension troligen drygt 50 procent av

slutlönen för en vanlig löntagare, ungefär samma pensionsstandard som genomsnittet bland pensionärer idag, inte högre. Syftet med riktåldern förefaller dock vara att upprätthålla pensionsnivåerna och inte nödvändigtvis att höja dem jämfört med dagsläget. För att nå kompensationsgrader som 30-talisterna krävs att man arbetar längre än till riktåldern och minst sin årskulls livslängdsökning vid 65 års ålder jämfört med 1990-talet. Frågan är hur realistiska de allt högre arbetslivskraven är. Delar av löntagarkollektivet riskerar dessutom att inte höja pensionen nämnvärt genom fler års arbete efter 65 år. Riktåldern för varken med sig några utfästelser eller omedelbara förbättringar för nuvarande pensionärer. Väljaropinionen verkar dessutom skriva under på att fler åtgärder än arbete till riktåldern måste till om pensionerna ska höjas och systemets legitimitet ska förbättras, samt att ansvaret för pensionerna är delat.

Den allmänna pensionen hamnar allt längre bort från reformens ambitioner och människors förväntningar. Det beror på att medellivslängdens ökning har omedelbara effekter på pensionerna, för lite har gjorts för att både kommunicera detta och förbättra utsikterna för ett längre arbetsliv samt att avsättningarna till allmän pension fortfarande ligger fast på 17,21 procent. Liksom att om pensionsnivåerna blir oroväckande låga eller arbetslivskraven för höga krävs varken åtgärder eller ansvarstagande.

Det vore positivt om allt fler arbetar till riktåldern. Men det räcker inte för att få upp pensionerna för framtidens pensionärer, för systemets legitimitet eller för att skapa en realistisk arbetsmarknad. Dagens pensionärer behöver också högre och tryggare pensioner – snarare än kortsiktiga pensionstillägg eller skattelättnader som beror på politiska engångsbeslut.

Det kommer att krävas fler åtgärder och mer ansvar från politiken än att fortsatt lämpa över ansvaret på andra om systemets tillit ska öka, och om det offentliga engagemanget inte ska ifrågasättas. Åtgärder behövs där bristerna finns, i den allmänna pensionen, i systemets koppling till övriga samhället och i ansvarsutkrävandet.

6

MÖJLIGHETER OCH ALTERNATIV FRAMÅT

Pensionssystemets legitimitet beror på i vilken grad människor anser att kraven på deras insats, dvs. att arbeta ett långt liv och betala in pensionsavgifter, är godtagbara liksom att pensionsnivåerna som systemet ger upplevs som rättvisa och rimliga. Samt att andra aktörer som staten och arbetsmarknadens parter fullgör sitt ansvar för pensionerna. Detta uppfylls inte.

Arbetslivskraven når allt högre åldrar samtidigt som hänsyn inte tas till ork, arbetsmiljö och behovet av höjda åldersgränser i trygghetssystemen. Pensionerna blir allt lägre och risken för låg ekonomisk standard hamnar på individen. Arbete till den s k riktåldern kommer inte att räcka för att stärka pensionsnivåerna och därmed inte heller tilliten till systemet. Dessutom är pensionssystemet nästintill obegripligt för gemene man. Till allt detta kommer att ingen aktör tar ett övergripande ansvar för helheten. Således är betydande förändringar nödvändiga.

De förändringar som krävs behöver ta hänsyn till både dagens och framtidens pensionärer samt sträcka sig över flera områden. Det gäller insatser för att möjliggöra ett längre arbetsliv, högre åldersgränser i trygghetssystemen, höjda pensionsavsättningar och förstärkningar av redan utgående pensioner. Men också systemets fundament som ansvarsfördelning, automatik och den demokratiska insynen behöver förändras. Ett flertal alternativ kommer att gås igenom i detta kapitel, i nästa kapitel fördjupas diskussionen om systemets grundvalar.

6.1 LÄNGRE ARBETSLIV, ANPASSADE TRYGGHETSSYSTEM OCH RIKTÅLDER

Olika arbetslivsåtgärder och höjda åldersgränser för att synkronisera pensionssystemet med verkligheten på arbetsmarknaden och i trygghetssystemen borde ha varit ett krav när pensionssystemet sjösattes, men detta samspel lämnades helt åsido. Dessa försummelser har många årskullar sedan fått betala för. Människor och samhälle uppfattar sedan årtionden att 65 år är en normal pensionsålder. Detta beror även på frånvaro av verkningsfulla åtgärder för en senare pensionering. Dessutom är det vid 65 år som trygghetssystem upphör och grundskydd kan ta vid, skattelättnader på pensionsinkomster blir aktuella och arbete därefter beskrivs som en bonus för pensionen.

Men det borde istället från politiken ha tydliggjorts att om man inte arbetar högre upp i ålder än tidigare generationer så sänks pensionen automatiskt, samt ha klargjorts vad detta faktiskt betyder och får för konsekvenser. Staten behöver ta ansvar för och skjuta till resurser så att verkningsfulla åtgärder för ett längre arbetsliv görs. Det gäller både arbetsmarknad och trygghetssystem.

Längre arbetsliv

I Sverige är arbetslivet redan långt idag jämfört med andra europeiska länder och åldern när det upphör är hög. Men när medellivslängden ökar behöver vi arbeta ännu längre. Det är emellertid inte rimligt att

kräva att individerna utan vidare ska arbeta längre, när åtgärder inom arbetsliv och anpassningar av trygghetssystem lyser med sin frånvaro.

Pensionsreformen borde tidigt ha åtföljts av kraftfulla åtgärder inom arbetsmiljö, samordning med trygghetssystem, kompetenshöjande insatser och omställningsmöjligheter för individen samt motverkande av åldersdiskriminering i arbetslivet. Detta för att möjliggöra för fler oavsett yrke att arbeta längre, byta karriär, skifta arbetsuppgifter, anpassa arbetstider osv. Behövliga insatser för att förlänga arbetslivet har uteblivit. Inte heller har utbildningssystem eller trygghetssystem synkroniserats med pensionssystemets krav på ett längre arbetsliv. Först år 2020 höjdes åldersgränsen i LAS från 67 till 68 år.

För samhällsekonomin är det viktigt att de som kan arbetar högre upp i ålder. Detta bör möjliggöras för klart fler än i dagsläget, flera åtgärdsförslag återfinns i Pensionsåldersutredningen från 2013. Rimligen ska verkliga möjligheter till ett längre arbetsliv finnas på plats innan delningstalen tillåts justera upp kraven på arbetlivets längd. Denna fråga berörs närmare i avsnitt 6.2.

Trygghetssystemen

För de som redan har gått i pension och för de som gör det de närmaste åren är pensionering det enda alternativet om det inte varit eller är möjligt att arbeta efter 65 år. Denna brist finansierar individen på egen hand genom en för låg pension utan att egentligen känna till att pensionering vid 65 år är för tidigt. Följden blir en livsvarigt lägre pension jämfört med om pensionsuttaget kunde skjutas upp.

Idag finns det flera yrkesgrupper där den genomsnittliga pensionsåldern ligger runt 63-64 år, främst på grund av att orken saknas. Här ingår exempelvis arbetaryrken som i regel kommer in på arbetsmarknaden tidigt och har kortare medellivslängd än genomsnittet. Ett längre arbetsliv framstår här varken som realistiskt eller rättvist. Människor i akademikeryrken startar ofta yrkesbanan senare och det är vanligare att de arbetar vidare efter 65 år, men även här finns hinder som t ex åldersdiskriminering och ohälsa.

Trygghetssystemen, särskilt sjukförsäkringen, har försvagats. Inom

ramen för sjukförsäkringen behövs sannolikt förändringar avseende hur den försäkrades ålder ska spela in i bedömningen. Det är inte skäligt att individer som av olika orsaker inte kan arbeta åren innan och efter 65 år har som enda val att börja ta ut pension.

Kringliggande trygghetssystem som arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring måste harmonisera med pensionssystemet. Så långt upp i ålder som pensionssystemet idag och i framtiden kräver att människor ska arbeta behöver kringliggande trygghetssystems åldersgränser höjas omgående, dvs. minst till där den av Pensionsmyndigheten presenterade s k alternativa pensionsåldern ligger vilket för årskull 1955 skulle betyda omkring 68 år. En sådan harmonisering borde ha gjorts så snart det stod klart att medellivslängden ökade snabbare än väntat, med andra ord redan när pensionssystemet trädde i kraft.

Riktåldern

Det framgår i avsnitt 5.8 att det har beslutats om en så kallad riktålder. Genom automatik styr medellivslängdens ökning vid 65 år och innebär att en viss ålder pekas ut till vilken respektive årskull bör arbeta. Riktåldern är dock inte ett lättolkat begrepp. Årskull 1975 och 1985 väntas få 68 och 69 som sina respektive riktåldrar. Men den riktålder som anges idag kan sedan ändras med tiden för enskilda årskullar, årskull 1975 kan t ex få en riktålder på 69 år.

Riktåldern döljer dessutom fler viktiga omständigheter. Den anger inte till vilken ålder människor faktiskt behöver arbeta för en rimlig pension, som för 30-talisternas omkring 60 procent kompensationsgrad för allmän pension. Inte heller innebär det att trygghetssystemens åldersgränser höjs tillräckligt. Ännu har inte beslutats att höja dessa åldersgränser ens till riktåldern, än mindre till den ännu högre ålder som är nödvändig för en rimlig pension. Dessutom är riktåldern inte kopplad till några nämnvärda insatser för att människor ska kunna arbeta längre.

Konkret innebär arbete till riktåldern snarare samma mediokra pensionsnivåer som idag – men åtminstone inte så låg pension som pensionering vid 65 ger. Även om flertalet löntagare skulle arbeta till

riktåldern är det sannolikt klart färre som fortsätter några år till som systemet egentligen kräver, för att nå de kompensationsgrader som förväntades och som människor borde ha rätt att emotse efter ett normalt arbetsliv. Den så kallade riktåldern döljer systemets verkliga krav på ett klart längre arbetsliv.

6.2 MINDRE AUTOMATIK OCH MER KONTINUERLIGA AVSTÄMNINGAR MELLAN SYSTEMEN

Genomgången har visat att pensionssystemet inte är i samklang med arbetsmarknad och inte ger rimliga pensionsnivåer. För den enskilde är det svårt, för att inte säga omöjligt²⁹, att ha koll på allt från livslängdstabeller och trygghetssystem till avsättningsnivåer och delningstal. Övergripande ansvarstagande och fortlöpande agerande verkar inte heller engagera politiken, kanske då systemet ”klarar sig ändå”. Det är talande att höjningen av olika pensionsrelaterade åldrar har dröjt över tjugo år. Det är orimligt att det går så långsamt, att människor på egen hand får betala genom för låga pensioner och att insatser för ett längre arbetsliv och i trygghetssystemen inte har genomförts. Riktåldern är otillräcklig oavsett, människor behöver arbeta högre upp i ålder än så och den för inte med sig några konkreta åtgärder för att möjliggöra en senare pensionering.

Mindre automatik och mer löpande avstämningar är nödvändigt. Det behöver säkerställas att alla löntagare har möjlighet att skjuta på pensioneringen till den ålder som krävs för att nå en rimlig pension. Förbättringar på arbetsmarknaden behöver göras skyndsamt och kraftfullt. Därefter bör det krävas regelbundna kontroller av hur arbetsmarknad och trygghetssystem fungerar i samspel med pensionssystemet.

29. Enligt Pensionsåldersutredningen är orsaker till att människor inte arbetar längre att konsekvenserna är svåra att överblicka liksom att pensionssystemet är komplext i allmänhet. Detta kan bidra till att människor går i pension vid 65 år, för att sen upptäcka att pensionsnivåerna blir lägre än man förväntat samt till att människors förtroende för pensionssystemet fortsätter att minska.

Delningstalen höjer pensionsåldern indirekt då ett allt högre delningstal medför att pensionen blir lägre för varje ny årskull om pensionsuttaget inte skjuts upp. Men varken en reell arbetsmarknad eller trygghetssystemens åldersgränser når så högt upp i ålder som delningstalen idag anger. Denna ordning är orimlig. Att synkronisera delningstalen med både trygghetssystemen och de verkliga möjligheterna att arbeta efter 65 år borde ha införts i anslutning till pensionsreformen.

Delningstalen och därmed den nödvändiga åldern för en rimlig pension behöver svara mot arbetsmarknadens förmåga såväl som trygghetssystemens åldersgränser. Delningstalen behöver därför frysas tills de är i fas med försörjningsmöjligheterna till åldern för en rimlig pension. När alla kan arbeta eller ta del av trygghetssystemen till åldern för en rimlig pension, idag runt 68 år, skulle delningstalen kunna låsas upp. Men regelbundna avstämningar och politiska beslut bör införas som medför att delningstalen därefter måste samspela med realiteterna på arbetsmarknaden och i trygghetssystemen.

Många årskullar har blivit pensionärer sedan början på 2000-talet och ytterligare några blir det de kommande åren. Som konsekvens av att det inte finns trygghetssystem efter 65 års ålder och de indirekta signalerna om att pensionering vid 65 år är rimligt får de en livslångt lägre månadspension än de själva hade anledning att förvänta. Denna försummelse behöver också adresseras, till vilken vi återkommer i avsnitt 6.4 och 6.5.

Att synkronisera arbetsmarknaden och trygghetssystemen med pensionssystemet är helt nödvändigt, sådana övergripande frågor bör ingå i en bred översyn av hela systemet. Kontinuerliga avstämningar av systemets olika delar och hur utomstående faktorer påverkar behövs, liksom tidiga varningssystem som framtvingar analys och förändring vid behov. Rimliga sociala hänsyn – till pensionsnivåer, arbetsmarknad och trygghetssystem – behövs. Det betyder i sin tur att automatiken i systemet minskar och det politiska ansvaret ökar i motsvarande mån. Till detta återkommer vi i kapitel 7.

6.3 LÖSNINGAR UTANFÖR DET ALLMÄNNA PENSIONSSYSTEMET?

Både för dagens och framtidens pensionärer finns det insatser som kan göras utanför det allmänna pensionssystemet.

Tjänstepensionssystemen är i grunden utformade för att utgöra ett komplement, guldkanten. Det är i sig inget hinder mot att höja avsättningen till tjänstepensionen för att väga upp en sjunkande allmän pension på sikt.

Höjda avsättningar till tjänstepension skulle vara möjliga för en del yrkesgrupper. För andra yrkesgrupper bedöms det som mer väsentligt att få upp lönerna än att avstå lön till mer tjänstepension. Sådana skillnader skulle på sikt kunna leda till att löntagare med ungefär samma lön, men i olika sektorer, har vitt skilda avsättningar i sina tjänstepensionsavtal.

Om tjänstepensionerna ska vara betydligt mer än ett komplement skulle det i längden kunna komma på tal att förändra dem mer grundligt och göra dem obligatoriska. I så fall minskar nyttan med nuvarande offentliga system som bas, som då skulle kunna göras till än mer av ett grundtrygghetssystem, så att tjänstepensionen ger standardföljksamhet och skapar respektavstånd i den totala pensionen. Det skulle då kunna innebära ett skifte i synsätt på det offentliga roll för pensionen och möjligen en ny pensionsreform.

Generellt sett fungerar tjänstepensionssystemen idag väl, det förefaller därför omotiverat att ändra i system som fungerar. Och varför ska avsättningen till tjänstepension öka för att lösa problem som uppstått i den statliga pensionen? Inom tjänstepensionen bör det dock övervägas att ge människor möjlighet att pausa uttaget samt att, i varje fall initialt, kunna ändra den valda uttagstiden.

När pensionssystemet reformerades fanns en lång tradition av privat pensionssparande, idag återstår istället traditionella sparformer som inte är knutna till pensionen. Sverige är ett av få länder i Europa där privat pensionssparande inte uppmuntras av staten. I sammanhanget bör övervägas att införa någon form av skatteincitament att spara

privat till pensionen, exempelvis med betoning där det finns större risk för låg pension: de med låg lön eller kort arbetsliv samt de som inte har tjänstepension hela livet. Privat pension bör dock fortsatt vara frivillig och ska på intet sätt kompensera för att en obligatorisk pension inte fungerar tillräckligt väl.

För befintliga pensionärer har genomförda skattelättnader på pensionsinkomster haft betydelse för den disponibla inkomsten. De har visserligen införts för att minska skatteskillnaden mellan lön och pension, och i den meningen finns inte mycket kvar av skatteverket. Ytterligare skattelättnader på pensionsinkomster är en kortsiktig lösning, men skulle kunna användas framöver för att mildra tillfälliga köpkraftsförsämringar eller liknande på pensionerna. Eller för att förbättra pensionärernas disponibla inkomst under ett par år medan långsiktiga förändringar görs av pensionssystemet som varaktigt höjer utgående pensioner.

För omkring en tredjedel av dagens pensionärer kan åtgärder i grundskyddet göra skillnad. Då krävs förvisso mer fokus på att stärka garantipensionen som är av mer generell karaktär och berör fler. En åtgärd för de som arbetat och sparat vore att förändra förmögenhetsberäkningarna i bostadstillägget, som då skulle nå fler och upplevas mer rättvist. Här är dock huvudproblemet att grundskyddet var ämnat för de som lönearbetat lite eller inte alls. Har man arbetat och betalat in pensionsavgifter i många år borde grundskydd inte komma i fråga. Förstärkningar av grundskyddet löser inte problemen med en sjunkande inkomstrelaterad pension som har svårt att spegla individens arbetsinsatser, tvärtom. Däremot bör grundskyddet successivt ses över och justeras vid behov. Ytterligare en fråga är efterlevandestöd som inte ges efter 65 års ålder samtidigt som änkepensionen är under utfasning. Pensionärer har troligen minst lika stort behov av ett ekonomiskt stöd när hushållets sammansättning förändras och sorgearbetet är påtagligt. En trygg lösning för efterlevandestöd, om än en tillfällig sådan, bör övervägas här.

Våren 2020 presenterade pensionsgruppen ett förslag om ett inkomst-pensionstillägg på maximalt 600 kronor per månad före skatt. Tillägget väntas nå drygt hälften av landets pensionärer och får betraktas som ett försök att öka respektavståndet något. Förmånen ligger utanför systemet, finansieras av statskassan och bryter mot några av systemets principer. Storleken på tillägget beror på var i ett intervall ens inkomst-baserade allmänna pension befinner sig, ens årskull och antal arbetade år. Alla som har arbetat ihop till sin pension får inte del av tillägget, personer med samma pensionsnivå kan få olika summor och det riskerar att premiera deltidsarbete. Det får därmed anses kunna skapa godtyckliga och orättvisa konsekvenser samt göra pensionssystemet än mer komplext. Det är tänkt som en tillfällig och kortsiktig lösning, men kan höja inkomsten något för en del pensionärer.

De förändringar som har diskuterats här har gemensamt att problemen i den allmänna pensionen består. Lösningar utanför systemet leder inte till att pensionerna blir tryggare, rättvisare och högre idag eller imorgon. Inte heller till att pensionssystemets legitimitet ökar, att det politiska ansvaret utkrävs eller att arbetsmarknad och trygghetssystem förbättras efter 65 års ålder. Det är rimligen i den allmänna pensionen förändringar bör ske. Det behövs hellre långsiktiga och trygga än kortsiktiga och ryckiga lösningar för såväl dagens som framtidens pensioner.

6.4 HÖGRE AVSÄTTNINGAR TILL ALLMÄN PENSION

Högre pensioner kan uppnås genom att sätta av mer pengar till pensionerna. Men problemen löses inte enbart genom en sådan tekniskt sett enkel åtgärd. Det beror på att högre avgift helt avsätts för att öka pensionsrätten för människor i de aktiva generationerna. Med gällande regler skulle därför högre avgift till allmän pension få full effekt på pensionen först om cirka 40 år. För människor som är och snart ska bli pensionärer behövs andra metoder för hur nya resurser kan användas i systemet. Utöver behoven att höja framtida och redan utgående pensioner behöver också systemets stabilitet förbättras genom starkare AP-fonder

för att motverka att bromsen slår till. I följande avsnitt diskuteras olika behov och alternativ att möta desamma, vilket fullföljs i avsnitt 6.5.

6.4.1 Olika sätt att bedöma pensioners värde

I denna bok har i det föregående pensionsnivåerna bedömts utifrån tre olika relevanta beräkningssätt. Ett gäller kompensationsgrad i relation till slutlön, ett annat pensionens storlek i förhållande till fullt grundskydd efter skatt (respektavståndet) och ett tredje pensionens storlek jämfört med både en vanlig hushållsbudget och risken för låg ekonomisk standard (60 procent av samhällets medianinkomst).

Kompensationsgrad är ett användbart och vedertaget mått för pensioner internationellt, och tanken med pension är att den härrör från ens tidigare arbete. Några nackdelar bör dock nämnas. När inkomstpensionen blir högre initialt med den extra ökningen och därefter tappar i relation till individens slutlön, får kompensationsgrad svårt att indikera hur pensionen står sig över tid i förhållande till exempelvis köpkrafts- eller löneutvecklingen. När en del individer går ner i inkomst och/eller arbetstid åren innan pensionering eller efter många års deltidarbete när grundskyddet stöttar upp pensionen kan kompensationsgraden bli hög i förhållande till den faktiska inkomsten innan pension. Men inte nödvändigtvis särskilt hög i relation till heltidslönen eller särskilt god i förhållande till ekonomisk standard. Det omvända gäller också, en låg kompensationsgrad för en heltidsarbetande höginkomsttagare innebär sällan en svag ekonomisk standard.

Vid reformen av pensionssystemet sattes ett riktvärde för kompensationsgraden, att studera denna är då ett sätt att utvärdera reformen. Det finns flera uppfattningar kring önskvärd kompensationsgrad.³⁰

30. I ATP-systemet gällde cirka 60 procent allmän pension som ett närmevärde och 10 procent tjänstepension, totalt cirka 70 procent som andel av slutlön. I det nya systemet förväntades att kommande generationer skulle ha fler arbetsår och högre sättningsgrad som grund, men ungefär samma kompensationsgrader som i ATP. I en enkätundersökning via Pensionsmyndigheten framgår att medianen hamnade på 69 procent total pension med en medianpensionsålder på 65 år. I Pensionsmyndighe-

En målbild på omkring 75 procent total pension med cirka 60 procent allmän pension och cirka 10-15 procent tjänstepension nämns ofta som vad pensionsreformen syftade till, denna målbild kommer att utgå ifrån i det som följer.

Beräkningarna i det följande bygger på heltidsarbete utan avbrott med jämn löneutveckling. I verkligheten är det troligt att det blir ett par avbrott under arbetslivet, att karriärbyte kan ske vilket kan ändra både löneutvecklingen och tjänstepensionsavtalet samt att deltidsarbete också är vanligt förekommande. Alla har inte tjänstepension eller har det i varje fall inte hela sitt arbetsliv. Att använda 75 procent som ett riktvärde för total pension ska inte tolkas som en önskan om återgång till ett förmånsbestämt system. Däremot ligger denna kompensationsgrad i närheten både av vad som förväntades av systemet och vad människor önskar att få ut av det³¹ – om det sedan faller ut något sämre eller något bättre är en sak, en annan är om utfallet är en bra bit ifrån ett sådant målvärde.

Kompensationsgrad får betraktas som ett lämpligt mått, som kan kompletteras med andra bedömningar som beaktar ekonomisk standard i samhället. Utan att detaljredovisa pensionen i kronor kommer målbilden också att sättas i förhållande till respektavståndet och till gränsen på 60 procent av samhällets medianinkomst. Även dessa mått har nackdelar. En låg pension behöver inte medföra ekonomiska problem om hushållets samlade inkomster är goda eller om bostadskostnaden är låg. Oavsett är dessa mått användbara som indikationer på hur pensionerna står sig i samhället.

tens rapport om konstruktion av riktålder förefaller en total pension på cirka 75 procent av slutlönen utgöra en målbild. I en studie som Skandia hänvisat till handlar det om 80 procent av slutlönen. SEB anger 75 procent efter en undersökning via Demoskop år 2016. I opinionsundersökningen i tabell 8 (sidan 49) framgår att en majoritet vill se en total pension på omkring 80 procents kompensationsgrad.

31. Pensionsåldersutredningen konstaterar att vad som anses vara en tillräcklig pensionsnivå beror på människors olika preferenser och politiska ambitioner. Ett riktmärke för en godtagbar pension anser utredningen vara den nivå som lagstiftaren ansåg lämplig när pensionsreformen beslutades.

År 2020 låg medelpensionen på omkring 14 000 kronor efter skatt, i paritet med fullt grundskydd och en inkomstnivå som gör att bostadstillägg kan komma i fråga samt är vad som precis krävs för att klara en basbudget. Att det finns ett respektavstånd krävs för att människor ska ha tillit till systemet och för att det ska leva upp till att vara inkomstrelaterat. För normala inkomster sätts ett önskat respektavstånd därför till cirka 20 procent högre disponibel inkomst än fullt grundskydd, således en inkomstnivå där grundskydd inte blir aktuellt (gränsen för var bostadstillägg kan ges låg vid inkomster efter skatt på som mest cirka 16 500 kronor år 2020).

Då allmän pension är tänkt att utgöra basen krävs att den är god nog. Tjänstepensionen ska vara ett komplement, i ekvationen måste antas att alla inte har eller kommer att ha en god tjänstepension. Om en person idag enbart har genomsnittlig allmän pension, omkring 11 000 kronor efter skatt, och en genomsnittlig hyra återstår (om bostadstillägg av någon orsak ej utgår) 5 000 kronor. Det är 890 kronor mindre än det som anges inom äldreförsörjningsstödet som skälig levnadsstandard. Vad tycker då människor efter ett långt yrkesliv att en rimlig allmän pension är i dag? Sannolikt inte mindre än det som antas för fullt grundskydd, det vill säga 7 000 kronor kvar efter bostadsutgiften är betald. Om snitthyran i landet ligger på omkring 6 000 kronor betyder det att 13 000-14 000 kronor efter skatt bör utgöra en rimlig allmän pension, denna nivå skulle också skulle hamna strax över 60 procent av samhällets medianinkomst (12 500 kronor år 2019).

En rimlig total pension för en normalinkomsttagare, uttryckt i kompensationsgrad, bör då hamna på cirka 75 procent av slutlön (omkring 60 procent allmän pension och 10-15 procent tjänstepension). I relation till ekonomisk standard bör ett långt arbetsliv med normal lön ge en total pension efter skatt som är omkring 20 procent högre än fullt grundskydd och en allmän pension strax ovanför det som är 60 procent av medianinkomsten i samhället.

Det är inte möjligt att veta hur inflation, löner, fonder och samhällsekonomi utvecklas i framtiden. Det är dock troligt att en

kompensationsgrad enligt ovan målbild för en normal löntagare kan stå sig ganska väl standardmässigt och samtidigt skapa ett respektavstånd. En senare fråga är hur pensionerna över tid ska hanteras i förhållande till både slutlön och ekonomisk standard. Pensionsnivåerna behöver inte sättas i exakt relation till några bestämda nivåer, men inte heller lämnas vind för våg som hittills, om systemet ska upplevas som legitimt och om människor ska ha en trygg ekonomisk tillvaro som pensionärer. Avvägningar kommer att behöva göras löpande, det är inte rimligt att i förväg fastställa saker och därefter varken följa upp eller justera vid behov.

6.4.2 Utfall för olika årskullar av en höjning av pensionsavgiften till 18,5 procent

Som nämnts var tanken att 18,5 och inte 17,21 procent av bruttoinkomsten skulle avsättas till allmän pension, att så inte skett har bidragit till ökat behov att arbeta längre. Effekten av höjd pensionsavsättning från 17,21 till 18,5 procent för några årskullar med olika pensioneringsåldrar återges i tabell 21 och 22.³²

Årskull	Arbetar åren	Avgift 17,21 %		Avgift 18,5 %	
		Allmän pension	Total pension	Allmän pension	Total pension
1965	25-67	51,9	65,8	52,9	66,8
1975	25-68	52,2	68,8	54,1	70,7
1985	25-69	51,4	66,6	54,3	69,5
1995	25-70	51,6	65,2	55,5	69,1

Tabell 21: Kompensationsgrader i procent med två olika avgiftssatser efter arbete 25 år-riktålder, slutlön 35 000 kr, tjänstepension SAF-LO, olika årskullar

32. I tabellerna antas visserligen att åtgärder för ett längre arbetsliv är genomförda så att människor kan arbeta längre, däremot arbetar räkneexemplen som längst till den av politiken beslutade riktåldern (se avsnitt 5.8). Ett alternativ med tidigare uttag beräknas också. Effekter av hur gällande förfarande, där avgiftshöjningen hamnar på arbetsgivare och arbetstagare, kan påverka t ex sysselsättning och lönebildning har inte beaktats.

För årskull 1965 som under de 12 sista åren i arbetslivet (2020-2032) har avsättning till allmän pension på 18,5 procent och innan dess på 17,21 procent ökar kompensationsgraden 1 procentenhet vid arbete till 67 år (tabell 21). För senare årskullar följer liknande och smått ökande skillnader. Om årskullen född 1995 skulle ha 18,5 procents avsättning och arbeta heltid utan avbrott under 45 år till 70 års ålder så hamnar allmän pension på dryga 55 procent och total pension på nästan 70 procent. Med 17,21 procent blir det ungefär halva lönen i allmän pension.

Årskull	Arbetar åren	Avgift 17,21 %		Avgift 18,5 %	
		Allmän pension	Total pension	Allmän pension	Total pension
1965	25-65	45,6	58,3	46,4	59,1
1975	25-66	46,3	61,5	47,9	63,1
1985	25-67	45,6	59,6	48,1	62,1
1995	25-68	45,7	58,2	49,2	61,7

Tabell 22: Kompensationsgrader i procent med två olika avgiftssatser efter arbete 25 år-riktålder minus 2 år, slutlön 35 000 kr, tjänstepension SAF-LO, olika årskullar

Ökningen i kompensationsgrad blir snäppet mindre vid arbete till två år innan årskullarnas respektive riktålder i tabell 22. Arbetar årskull 1995 mellan 25 och 68 års ålder, med högre avsättning, hamnar allmän pension på 49 procent och total pension på dryga 62 procent.

För årskull 1995 blir skillnaden, oavsett när pensionering sker, 3,5-4 procentenheter högre kompensationsgrad med pensionsavgift på 18,5 procent. Löntagaren född 1995 som arbetar mellan 25 och 70 års ålder kan då närma sig men inte nå de kompensationsgrader som förväntades vid reformen eller målbilden på 75 procent total pension. Det finns heller ingen garanti för att stora grupper löntagare arbetar högre upp i ålder, på heltid utan avbrott eller har tjänstepension hela livet. Även om prognoser långt fram i tid bör tas

med viss försiktighet, skulle den fulla effekten av högre avgift oavsett dröja cirka 40 år. Dessutom ger höjd avsättning med existerande regler ingen höjd pension för dagens pensionärer eller för de som går i pension inom kort och liten effekt för de som kommit halvvägs i arbetslivet. Sammantaget kommer det då att krävas andra vägar än 18,5 procents pensionsavgift för att komma till rätta med systemets olika svagheter och för att kunna göra det skyndsamt.

6.4.3 Behov av höjning av avsättningsnivåer för olika årskullar för en rimlig pensionsnivå

I föregående avsnitt antogs att höjd pensionsavgift skulle följa rådande tillvägagångssätt och omvandlas till högre pensionsrätt för individen, dessutom fördelades avsättningen proportionerligt till både inkomstpension och premiepension. I det som följer ska istället studeras på vilken nivå avsättningen till allmän pension skulle kunna ligga för olika årskullar för en total pension på närmare 75 procent av slutlön. Dessa fiktiva avgiftssatser kan åskådliggöra i vilken grad det uppstår ett glapp, och i så fall hur stort det är, mellan individens arbetsinsatser liksom pensionsavgifterna under arbetslivet och den förväntade pensionen eller målbilden som används här.

I dessa kontrafaktiska beräkningar antas att årskullarna under ett helt arbetsliv med normal inkomstnivå har haft den högre avgiftssatsen, även om så inte är fallet i verkligheten. Premiepensionen lämnas som den är, hela avgiftsförändringen beräknas för enkelhetens skull på inkomstpensionen.³³

33. Yngre årskullars premiepension blir något lägre med 2,33 % än om avsättningen varit 2,5 % och avkastningen antas vara densamma. För målbilden skruvas därför ambitionsnivån ner något för yngre årskullar. Beroende på tjänstepensionsavtal kan tjänstepensionen variera något. Här antas att tjänstepensionen tas ut livsvarigt. Inbetalningarna till tjänstepension upphör vid 65 år men utbetalningen skjuts upp, framöver kommer det också att behöva övervägas att betala in tjänstepensionspremier i högre åldrar, här utgås dock från rådande premisser. Kompensationsgraderna blir i det närmaste identiska för löner på mellan 30 000 och 40 000 kronor, där många löntagare befinner sig i dagsläget. Effekter av avgiftshöjningar på sysselsättning och lönebildning beaktas inte. Ett längre arbetsliv antas vara möjligt men räkneexemplen arbetar som längst till den riktålder som beslutats politiskt.

Avgiftsnivå (%)	17,21	18,5	19,5	20,5	21,5	22,5
Allmän pension	51,9	55,1	57,7	60,0	62,6	64,9
Tjänstepension	13,8	13,8	13,8	13,8	13,8	13,8
Total pension	65,8	69,0	71,5	73,9	76,4	78,8

Tabell 23: Kompensationsgrader i procent med olika avgiftsnivåer, född 1965, lön 30 000 kr, tjänstepension SAF-LO, arbetar åren 25-67 år

För årskull 1965, med arbete till 67 år, behövs en avgiftssats på runt 20,5 procent för att komma i närheten av målbilden på 75 procent av slutlön (tabell 23).

Avgiftsnivå (%)	17,21	18,5	19,5	20,5	21,5	22,5
Allmän pension	52,2	55,3	57,8	60,0	62,5	64,8
Tjänstepension	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5
Total pension	68,8	71,8	74,3	76,6	79,0	81,3

Tabell 24: Kompensationsgrader i procent med olika avgiftsnivåer, född 1975, lön 30 000 kr, tjänstepension SAF-LO, arbetar åren 25-68 år

Detsamma blir fallet för årskull 1975 när denne då arbetar till 68 år (tabell 24). Om årskull 1975 istället skulle arbeta till 67 år, hade en avgift på uppemot 21,5 procent behövts.

Avgiftsnivå (%)	17,21	18,5	19,5	20,5	21,5	22,5
Allmän pension	51,4	54,5	57,0	59,3	61,8	64,1
Tjänstepension	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2
Total pension	66,6	69,7	72,3	74,6	77,1	79,4

Tabell 25: Kompensationsgrader i procent med olika avgiftsnivåer, född 1985, lön 30 000 kr, tjänstepension SAF-LO, arbetar åren 25-69 år

Också för årskull 1985 i tabell 25 med arbete till 69 år hamnar avgiftsbehovet på omkring 20,5 procent. Om denne istället skulle sluta arbeta vid 67 blir det tal om minst 22,5 procent.

Avgiftsnivå (%)	17,21	18,5	19,5	20,5	21,5	22,5
Allmän pension	51,6	54,8	57,4	59,7	62,3	64,6
Tjänstepension	13,6	13,6	13,6	13,6	13,6	13,6
Total pension	65,2	68,4	70,9	73,3	75,8	78,2

Tabell 26: Kompensationsgrader i procent med olika avgiftsnivåer, född 1995, lön 30 000 kr, tjänstepension SAF-LO, arbetar åren 25-70 år

Slutligen, för årskull 1995 som arbetar till 70 år blir det samma resultat (tabell 26) på närmare 20,5 procent som för de äldre årskullarna. Sammantaget skulle alltså en omkring 20-procentig höjning av avsättningen behövas, från 17,21 till cirka 20,5 procent.

Förutom kompensationsgrader kan även pensionen i relation till ekonomisk standard vara av intresse. Dagens pensionärer och de som går i pension de närmaste åren har 65 år att förhålla sig till.

Avgiftsnivå (%)	17,21	18,5	19,5	20,5	21,5	22,5
Allmän pension	46,7	49,7	52,2	54,4	56,9	59,1
Tjänstepension	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3
Total pension	58,0	61,1	63,5	65,8	68,2	70,5

Tabell 27: Kompensationsgrader i procent med olika avgiftsnivåer, född 1955, lön 30 000 kr, tjänstepension SAF-LO, arbetar åren 25-65 år

För årskull 1955 skulle, vid heltidsarbete 25-65 år, en avgiftsnivå på 22,5 procent behövas (tabell 27).

Avgiftsnivå (%)	17,21	18,5	19,5	20,5	21,5	22,5
Allmän pension	53,9	57,5	60,3	62,9	65,7	68,3
Tjänstepension	12,6	12,6	12,6	12,6	12,6	12,6
Total pension	66,6	70,1	72,9	75,5	78,3	80,9

Tabell 28: Kompensationsgrader i procent med olika avgiftsnivåer, född 1955, lön 30 000 kr, tjänstepension SAF-LO, arbetar åren 25-67 år

Däremot möjliggör LAS-åldern att arbeta vidare för den som kan. Om en person född 1955 skulle arbeta till 67 år (tabell 28), krymper avgifts-

behovet ner mot 19,5 procent. Hade det varit arbete 25-66 år skulle 20,5 procents avgift ge en total pension på 71 procent av slutlönen.

De fiktiva avgiftssatserna och målbilden för kompensationsgraden, i tabell 27 och 28, kan sättas i relation till respektavstånd och ekonomisk standard. 22,5 procents avsättning för den född 1955 som arbetar 25-65 år innebär en total pension före skatt, i dagens penningvärde, på omkring 20 400 kronor varav allmän pension cirka 17 100 kronor. Istället för 16 800 respektive 13 500 kronor med gällande 17,21 procent (tabell 29). Efter skatt skulle total pension bli cirka 17 000 kronor med 22,5 procents avsättning, istället för cirka 13 700 kronor med dagens avsättning. Sammantaget en total pensionsinkomst som medför ett respektavstånd och inte behöver stöttas upp med grundskydd samt en allmän pension efter skatt (på närmare 14 000 kronor) ovanför gränsen för 60 procent av samhällets medianinkomst.

Arbetar åren	25-65		25-66		25-67	
Avgiftsnivå (%)	17,21	22,5	17,21	20,5	17,21	19,5
Inkomstpension	11 844	15 456	12 849	15 290	13 973	15 860
Premiepension	1 692	1 692	1 854	1 854	2 033	2 033
Allmän pension	13 536	17 148	14 703	17 144	16 006	17 892
Tjänstepension	3 281	3 281	3 517	3 517	3 752	3 752
Total pension	16 817	20 429	18 220	20 661	19 758	21 645

Tabell 29: Pensionsnivåer i kronor före skatt, född 1955, lön 30 000 kr, tjänstepension SAF-LO, arbetar åren 25-65 år, 25-66 år respektive 25-67 år, med olika avsättningsnivåer

Om en person född 1955 jobbar till 66 respektive 67 år (tabell 29) blir slutlönen något högre och således också pensionen när pensionärstiden förkortas, med 20,5 respektive 19,5 procents avsättning skulle ekonomisk standard och respektavstånd kunna anses bli godtagbara.

Förvisso skulle det gå att göra motsvarande fiktiva beräkningar för äldre årskullar, men då delar av deras pensioner härstammar från ATP-systemet kan det bli delvis missvisande. Däremot kan en bedömning göras av hur deras pension idag förhåller sig till ekonomisk standard och respektavstånd. För årskull 1945 som arbetat i normal utsträckning mellan 25 och 65 år syns i tabell 30 hur pensionsnivåerna blir för några vanliga löner efter 10 år som pensionärer.

Slutlön	Pension 2020 (kr)	Kompensations-grad 2010		Kompensations-grad 2020	
		Allmän pension	Total pension	Allmän pension	Total pension
25 000	14 409	56,2	67,7	50,0	59,6
30 000	16 213	52,0	63,5	46,3	55,9
35 000	18 812	51,6	63,2	46,0	55,6
40 000	21 408	51,4	62,9	45,8	55,4

Tabell 30: Kompensationsgrader i procent 2010 och 2020, pensioner före skatt 2020, född 1945, arbetar 25-65 år, tjänstepension ITP2, med 2020 års slutlön-nivåer

Sedan pensionering har bromsen slagit till, men oavsett den har pensionen räknats upp med följsamhetsindexering (se avsnitt 5.3.3). Det gör att den ekonomiska standarden har sjunkit över tid i förhållande till slutlönen. Förenklat betyder det att för en undersköterska med slutlönen 30 000 kronor som vid pensionering år 2010 hade en allmän pension som motsvarade 52 procent av slutlönen har pensionen därefter utvecklats svagare än lönerna och ligger idag på omkring 46 procent. För födda 1945 som haft medelinkomst (cirka 30 000-35 000 kr år 2020) skulle pensionen, för att inte komma ifråga för grundskydd och ge ett respektavstånd, behöva öka med omkring 15-20 procent till närmare 21 000 kronor före skatt. Det betyder att det procentuellt handlar om ungefär samma förstärkningsbehov som för de yngre årskullarnas avgiftssatser (från 17,21 till uppemot 20,5 procent).

Tabellerna ovan med fiktiva avsättningsnivåer indikerar att det skulle krävas ett klart högre tillskott till pensionerna än till de 18,5 procent som har förekommit i debatten, som här har utgått från att avgiften är kopplad till pensionsrätter. Denna koppling låser både debatt och möjligheten att använda avsättningsnivån till att justera pensionerna. Det har även antagits att det för dagens löntagare kommer att finnas realistiska möjligheter att arbeta längre³⁴, och att dessa också gör det. Det betyder att löntagarna uppfyller sin del i kontraktet.

Det kan då övervägas om staten ska skjuta till resurser utöver dagens avsättning på 17,21 procent för att närma sig målbilden för kompensationsgrad och ett respektavstånd som märks samt en rimlig ekonomisk standard, idag och i framtiden. Det skulle också ge mer av delat ansvar för pensionerna. En väg är höja avsättningen till motsvarande omkring 21-22 procent men med möjlighet till anpassning i framtiden, och inkludera en retroaktivitet för höjning av befintliga pensionärs pensioner. I sammanhanget finns andra intressanta varianter³⁵, än att ta detta från lönerna, som kan betänkas.

Det behövs förstärkningar som ger rimliga pensioner för dagens och framtidens pensionärer. Högre avsättningar som inte enbart kopplas till pensionsrätter utan också används till generella pensionsförstärkningar både idag och imorgon behöver betänkas. Befintliga pensionärer har i god tro förmodat att ett normalt arbetsliv med pension i 65-årsåldern skulle räcka för en rimlig pension. Högre avsättningar till pension skulle, för att även höja utgående pensioner med någon form av retroaktivitet, behöva fördelas och beräknas på ett

34. Beräkningarna bygger också på att mycket klaffar, så som heltidsarbete utan avbrott, tjänstepensionsinbetalningar, premiepensionens avkastning.

35. Forena (2019) har presenterat en modell där arbetsgivarna betalar in en ålderspensionsavgift på 18,5 procent på hela den pensionsgrundande inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp. Härigenom slopas dagens allmänna pensionsavgift på 7 procent som inkomsttagaren betalar i egenavgift och som inte är pensionsgrundande. Men för att hålla arbetsgivaravgifternas nivå oförändrad föreslås även en sänkning av den allmänna löneavgiften. På detta sätt ökar inbetalningarna till inkomstpensionen med dryga 20 miljarder kronor årligen och här föreslås dessa också kunna användas till att höja utgående pensioner.

annat sätt än idag. Det finns således flera alternativ framåt. Väsentligt är att högre avsättningar övervägs, liksom olika finansieringsalternativ och regelförändringar.

6.4.4 Alternativ för följsamhetsindexeringen

Högre initial inkomstpension och avdraget med 1,6 procent på dess årliga uppräkningsindex med inkomstindex påverkar inte individens totala pensionskapital men fördelar det annorlunda. Det finns flera anledningar till att förändra detta. När pensionsreformen trädde i kraft var den extra ökningen inte tänkt att bli riktigt av den storlek den är idag. Med förväntad livslängd på 20 år handlar den nu om cirka 18 procent, om livslängden fortsätter att öka till 22 år så växer den till cirka 20 procent. Det är inte särskilt många som känner till att inkomstpensionen är högre i starten, och för den som önskar kan delar av tjänstepensionen tas ut på kortare tid i början. Omfördelningen i allmän pension bidrar till att ekonomisk standard kan bli mycket låg de sista åren som pensionär. Den extra ökningen medför att kompensationsgraden inte återspeglas helt riktigt under tiden som pensionär och att pensionen efter uttag utvecklas långsammare än lönerna (se avsnitt 5.3.3 och 5.4.2). Högre inkomstpension i början kan varken väljas eller väljas bort. Om längre livslängd också åtföljs av att man är friskare under en större del av denna tid kan människor vilja få ut mer av pensionen under senare delen av pensionärstiden och då ha mindre i starten än idag.

Som tidigare nämnts kan följsamhetsindexeringen betyda minskade pensioner realt, men även nominellt. Om den reala förändringen av inkomstindex är lägre än 1,6 procent, kommer inkomstpensionen att minska realt. Ett avskaffande eller en minskning av det årliga avdraget skulle minska risken för detta problem, och ge lägre kompensationsgrad i starten men däremot större möjlighet för pensionerna att öka årligen därefter. I diagram 18 syns hur alternativen skulle utvecklas över tid.

Inkomstnivå

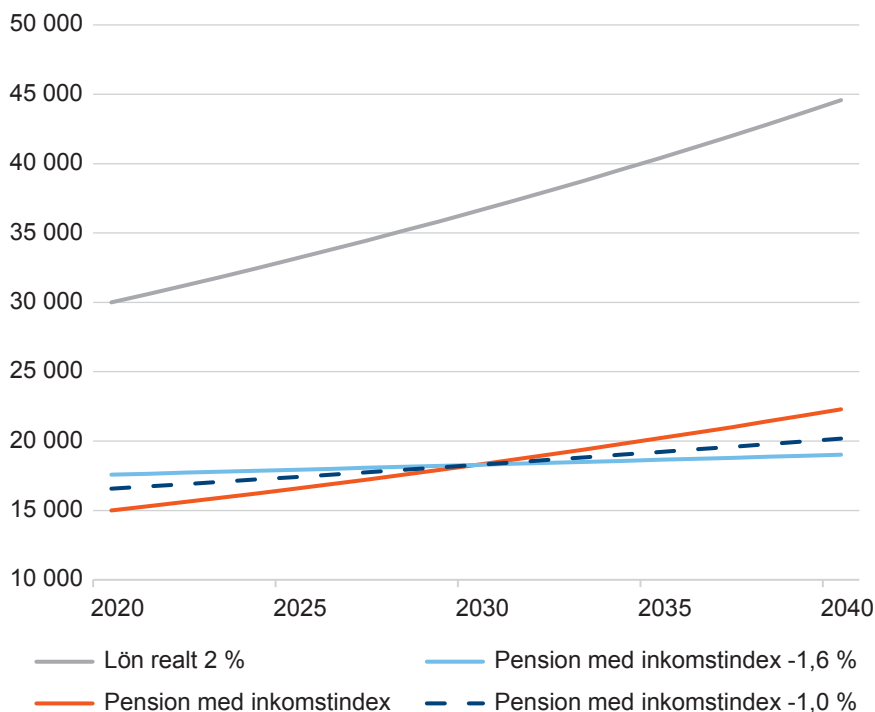


Diagram 18: Schematisk bild av inkomst samt pension med olika varianter på årlig uppräknings, fasta priser

Statsfinanserna påverkas inte direkt av om inkomstpensionen är högre i starten eller inte, mindre påverkan skulle kunna uppstå via gränsen för statlig inkomstskatt eller för bostadstillägget. Det förefaller i så fall enklast att en förändring införs med start för en kommande årskull pensionärer. Tas den extra ökningen bort eller reduceras blir förändringen på sikt neutral för pensionssystemet. En annan variant är att behålla den högre förstaårspensionen men avskaffa avdraget på 1,6 procent från inkomstindex, detta skulle visserligen inte vara kostnadsneutralt.

För befintliga pensionärer krävs sannolikt andra lösningar. En extra ökning har redan påbörjats, men det vore säregat om några årskullar kan drabbas av reall (eller nominellt) minskad inkomstpen-

sion men inte andra. Utgående pensioner skulle kunna räknas upp till var inkomstindex borde ha placerat dem i dagsläget och därefter utreda en mer långsiktig lösning som bättre följer lönerna. För en person ur årskull 1945 med genomsnittlig pension exempelvis, skulle en sådan variant betyda en omedelbar dryga 10-procentig höjning av inkomsten och därmed också förstärkt ekonomisk standard liksom ett visst respektavstånd.

Utan förändringar av följsamhetsindexeringen blir det liknande effekter på ekonomisk standard över tid för kommande generationer pensionärer som för dagens. En väg skulle då kunna vara att höja målbilden för allmän pension vid pensionering (t ex i tabellerna 23-26 på sida 106-107), för att pensionen över tid ska hamna på omkring 60 procent i genomsnitt. Men övriga redovisade argument emot avdraget på 1,6 procent skulle då kvarstå. En förändring av följsamhetsindexeringen och den extra ökningen som leder till högre och följsammare pensioner idag och imorgon, skulle kunna betänkas inom ramen för nämnda högre avsättningsvarianter. Det kan också stärka systemets legitimitet om pensionerna utvecklas starkare och samtidigt börjar få ett respektavstånd. Oavsett skulle frågan behöva utredas och sättas in en helhetsöversyn av systemet.

6.4.5. Mer stabilitet i systemet

Förutom de beskrivna behoven av högre pensioner idag och imorgon finns för såväl dagens som framtidens pensionärer ett intresse av att inte råka ut för den automatiska balanseringen, bromsen. Det har beskrivits i avsnitt 4.1.2 hur pensionärerna drabbades av bromsen med början år 2010. Människor måste kunna lita på systemet. Här krävs således mer stabilitet, AP-fonderna behöver förstärkas för att kunna undvika att bromsen slår till i framtiden.

6.5 FÖRSTÄRKTA OCH KOMPLETTERANDE FINANSIERINGSKÄLLOR

I föregående avsnitt diskuterades utfallet av vad höjda avgifter med i övrigt oförändrade regler skulle ge i höjda framtida pensioner. Men för att höja nu utgående pensioner och pensioner för de som snart går

i pension behövs andra regler och andra finansieringskällor. Samma iakttagelse gäller för behovet att stärka pensionssystemets stabilitet.

När det gäller finansieringskällor kan observeras att år 2019 betalades det in cirka 600 miljarder i arbetsgivaravgifter från arbetsgivare till staten. Dessa är formellt sett kopplade till specifika delar inom socialförsäkringssystemet (tabell 31). Men i realiteten är dock betydande delar skatt.

Sjukförsäkringsavgift	3,55
Föräldraförsäkringsavgift	2,60
Ålderspensionsavgift	10,21
Efterlevandepensionsavgift	0,60
Arbetsmarknadsavgift	2,64
Arbetsskadeavgift	0,20
Allmän löneavgift	11,62
Totalt	31,42

Tabell 31: Arbetsgivaravgifterna på bruttolönen uppdelade enligt följande år 2020 (procent)

Den allmänna löneavgiften är en sådan stor post som är skatt och inte går till socialförsäkringar, som pensioner och trygghetssystem. Dess procentsats inom ramen för arbetsgivaravgifterna har successivt ökat över tid. Totalt betalades det in omkring 220 miljarder kronor i allmän löneavgift år 2019. Allmän pensionsavgift, den del av pensionsavgiften på 7 procent som löntagarna betalar, subventioneras i realiteten av staten och uppgick samma år till närmare 130 miljarder kronor. Det betyder att netto plockar staten in omkring 90 miljarder via den allmänna löneavgiften som inte går till ändamål i socialförsäkringssystemen.

Därutöver finns, som tidigare nämnts, ett intjänandetak i den allmänna pensionen. På lönedelar ovanför taket tjänar individen inte in till pension, däremot betalar arbetsgivaren in pensionsavgifter även ovanför taket. Också dessa går som skatt till staten och inte

till pensionsförmåner. Här handlar det inte om en fastslagen procentsats utan taket styrs av inkomstbasbeloppet och påverkas då av löneutvecklingen. Över tid har pensionsavgifterna ovanför taket ökat i storlek. År 2019 överfördes 19,1 miljarder kronor från pensionsavgifterna till statsbudgeten och sedan 1999 har i genomsnitt cirka 14 miljarder per år förts över till statsbudgeten. Under perioden 1999–2019 uppgår överföringen från pensionsavgifterna till statsbudgeten sammanlagt till 295 miljarder kronor.

Med omkring 90 miljarder i allmän löneavgift och nära 20 miljarder från pensionsavgifterna ovanför taket betyder det sammantaget på årsbasis (2019) att cirka 110 miljarder kronor netto ämnade för socialförsäkringsändamål går som skatt till staten.

Miljarder kr

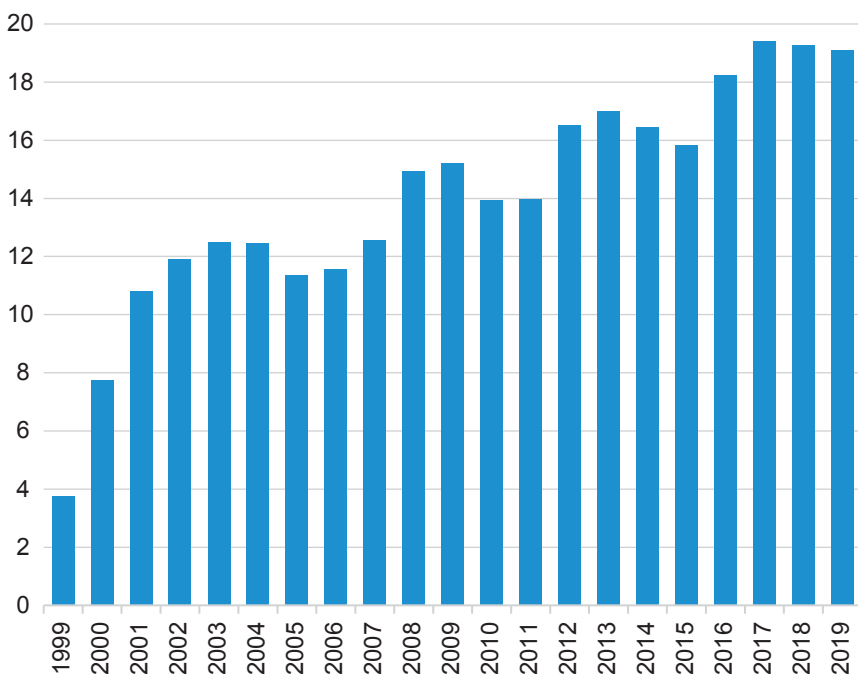


Diagram 19. Årlig överföring från pensionsavgifterna ovanför taket till statsbudgeten, 1999–2019

6.5.1 Förstärkning av pensionssystemets stabilitet genom uppbyggnad av en pensionsbuffert

Genom att betydande summor överfördes från AP-fonderna efter reformen försvagades systemet kraftigt och bidrog till att den automatiska balanseringen slog till. Hade dessa summor funnits kvar i AP-fonderna och därefter utvecklats som fondernas genomsnitt (till motsvarande dryga 1 000 miljarder kronor i dagsläget), skulle systemet varit klart stabilare och risken för balansering mindre. En väg framåt är då att successivt bygga upp och stärka systemets tillgångar.

Om pensionsavgifterna ovanför taket som idag inte används till pensioner istället skulle ha använts till att förstärka pensionssystemets tillgångssida, hur mycket bättre skulle pensionssystemets finansiella ställning ha varit? Här utgås från det uttalade fördelningspolitiska motivet för pensionssystemet och antas att pengarna, precis som med nuvarande regler, inte ger någon pensionsrätt. De påverkar således inte pensionsskulden, utan skulle bli en ren förstärkning av tillgångarna i pensionssystemet. Det är en väsentlig skillnad jämfört med om pensionsavgifterna över inkomsttaket skulle behållas i pensionssystemet men ge pensionsrätt och öka pensionsskulden. Vidare antas att pensionsavgifterna som förts till statsbudgeten varje år istället hade överförts och förvaltats av AP-fonderna. Svängningarna i AP-fondernas avkastning har varit stora, under åren 1999–2019 har emellertid deras genomsnittliga nominella avkastning varit klart positiv och uppgår till cirka 7 procent per år. Avkastningen på pengarna från pensionsavgifterna över taket som överförts till AP-fonderna antas ha varit densamma som för AP-fonderna i sin helhet.³⁶ Då hade det sammanlagda beloppet på 295 miljarder från pensionsavgifterna ovanför taket under perioden 1999–2019 ökat till 621 miljarder kronor. Det hade då skapats en extra buffert i pensionssystemet, en pensionsbuffert.

36. Avkastningen har beräknats på bufferten vid årets början plus halva det årliga överförda beloppet. Utgifter för administration och fondförvaltning har antagits vara proportionella mot motsvarande utgifter i AP-fonderna.

Miljarder kr

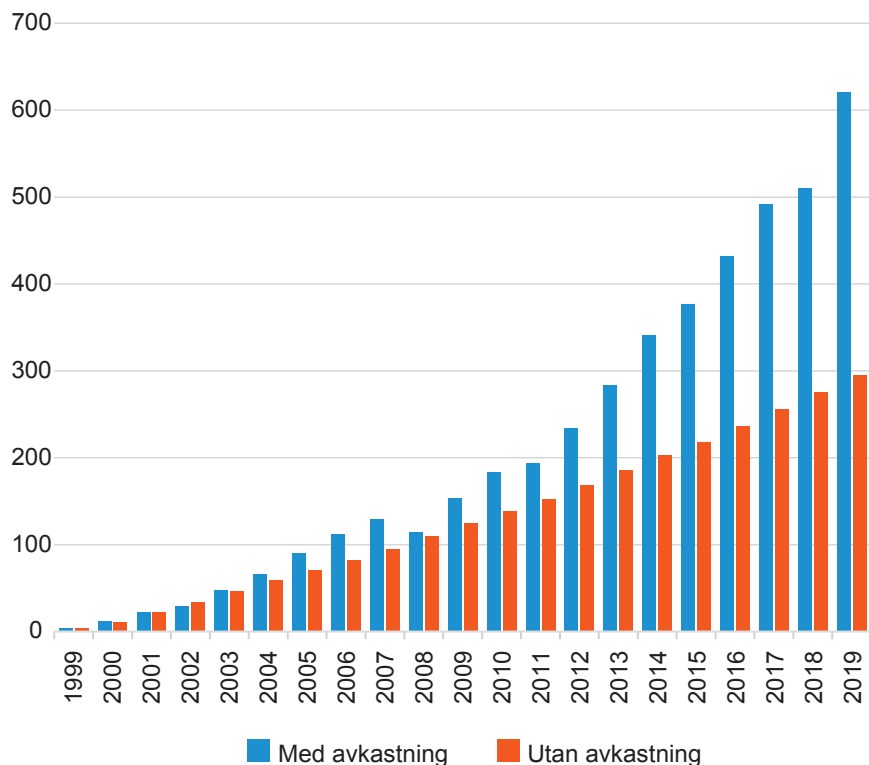


Diagram 20. Ackumulerad överföring från pensionsavgifter till statsbudgeten med och utan avkastning i AP-fonderna, 1999–2019

En pensionsbuffert skulle, iklädd samma roll som AP-fonderna har idag, kunna hejda eller mildra framtida automatiska balanseringar. Men det tar tid att bygga upp en buffert, även om det hade gjorts sedan 1999 skulle den ha mildrat men inte helt klarat nedgången under finanskrisen 2008. För närvarande skulle emellertid pensionsbufferten ha haft ett kapital på 621 miljarder kronor, med antagandet att balansering inte inträffat under perioden, vilket skulle ge pensionssystemet betydligt större motståndskraft vid allvarliga kriser.

Även om det är tidskrävande, skulle frågan om en bufferts opti-

mala storlek³⁷ kunna utredas medan kapitalet successivt byggs upp. När bufferten väl nått en lämplig storlek kan ställning tas till vad som ska hända då. Någon ny start av överföringar till statsbudgeten bör det emellertid inte vara fråga om.

Förvisso kan pensionsavgifterna ovanför taket idag anses fördelas till alla invånare när de går som skatt till staten. Då kan det uppfattas som orättvist med en buffert som endast gynnar pensionärerna, idag eller imorgon. Det kommer alltid att finnas löntagare som för stunden inte är pensionärer. Ett stabilare pensionssystem är emellertid till fördel både för nuvarande och framtida pensionärer. Det är också rimligt att just pensionsavgifter ska tillfalla pensionssystemet och inte gå som skatt till statsbudgeten. Däremot kvarstår med en pensionsbuffert att höginkomsttagare inte får någon pensionsrätt för inkomster över taket, vilket är i linje med de fördelningspolitiska grundtankarna i pensionssystemet.

6.5.2 Höjd pensionsavgift, nya finansieringskällor och nya regler är nödvändiga för ett väl fungerande pensionssystem

I avsnitt 6.4 framgår att rådande avgiftssats och förfarande med pensionsavgifter som är direkt kopplade till pensionsrätter medför både otillräckliga pensioner och är ett hinder för att med hjälp av ökade resurser kunna förstärka pensionerna för dem som redan är pensionerade eller som snart når pensionsåldern. Glappet som uppstår idag mellan faktisk och förväntad liksom rimlig pensionsnivå är betydande.

37. För att bedöma storleksbehovet kan två tumregler användas: resursbehov vid finansiell nedgång och att motsvara en viss andel av pensionsskulden. För AP-fonderna har de största nedgångarna noterats 2002 och 2008, då deras värde minskade med 15 respektive 22 procent. Tillämpas de nedgångarna som ett stresstest kan en tumregel vara att en fullt utbyggd buffert borde uppgå till 25 procent av AP-fondernas storlek, vilket för 2019 motsvarar 399 miljarder kronor. Det hittills största underskottet på 4,3 procent av pensionsskulden inträffade år 2011. För 2019 skulle en andra tumregel, på 5 procent av pensionsskulden, kräva en extra buffert på 473 miljarder kronor. Om de två tumreglerna tas som undre och övre gräns för buffertens storlek skapas ett säkerhetsintervall på 399–473 miljarder kronor. De ackumulerade överföringarna 1999–2019 skulle idag ha uppgått till 621 miljarder om kapitalet förvaltats i AP-fonderna, med andra ord ovanför intervallet.

Slutsatsen blir att resurserna behöver öka mer och på ett annat sätt än att pensionsavgiften höjs till 18,5 procent. En ytterligare höjning, till en nivå över 18,5 procent, ger, vid i övrigt oförändrade regler, högre framtida pensioner. Hur mycket avgifterna behöver höjas blir i väsentlig grad beroende av insatser för att förbättra arbetsmiljö och andra åtgärder för att förlänga arbetslivet. Vid regelbundet återkommande översyner kan avgiftsnivån sedan anpassas till hur yttre omständigheter har utvecklats.

Men också nya vägar för att förstärka pensionssystemets finanser behövs, dels för förstärkningar för utgående pensioner dels för systemets stabilitet. Den automatiska kopplingen mellan pensionsrätter och avgifter måste också i viss mån överges för att öppna möjligheten att justera pensionerna för dem som redan är pensionerade eller snart ska gå i pension.

I samband med pensionsreformen diskuterades en så kallad gas, som skulle kunna tillämpas om systemets balanstal överstiger 1,1 med syftet att genom extra utdelning höja utgående pensioner. Att riskera att försvaga systemet genom att röra i AP-fonderna vore dock olämpligt eftersom riskerna för bromsen då ökar i framtiden. Den föreslagna utdelningen är dessutom en rent teoretisk möjlighet och inget som någon kan räkna med, det är inte säkerställt att alla dagens eller framtidens pensionärer kan ta del av den eller att den täcker de ovan beskrivna förstärkningsbehoven.

Sammantaget finns starka motiv för att ta höjd för att förstärka pensioner kommer att kosta pengar, och att göra det på ett klokt och långsiktigt sätt redan nu. En väg är då, tillsammans med en höjning av pensionsavgiften, att resurser motsvarande avgifterna ovanför taket och en del av den allmänna löneavgiften förs till pensionssystemet.

Genom att vidga basen för inkomster till pensionssystemet kan utgående pensioner omgående förbättras samtidigt som AP-fonderna kan förstärkas för framtiden. Som tidigare nämnts, rör det sig sammantaget för allmän löneavgift och pensionsavgifterna ovanför taket om cirka 110 miljarder kronor netto årligen som går som skatt

till staten istället för att användas till socialförsäkringsändamål. Ett transparent sätt att använda åtminstone delar av dessa ökade resurser skulle kunna vara att omvandla dem till en form av utjämningsavgifter som kan disponeras i systemets tillgångssida, utan att ge pensionsrätter³⁸ eller någon ny pensionsskuld.

Behovet av pensionsförstärkningar, idag och imorgon, har i det tidigare angetts till omkring 20 procent i genomsnitt, med utgångspunkt i normala inkomster. Det handlar således om betydande förstärkningsbehov. Behovet hänger också ihop med hur åtgärder som längre arbetsliv och höjd pensionsavgift utvecklas liksom nyss nämnda andra finansieringslösningar som inte är kopplade till pensionsrätter. Målet bör vara pensioner där arbete lönat sig och där den ekonomiska standarden höjs jämfört med idag.

Olika finansieringskällor och nya vägar för att stärka pensionerna idag och imorgon finns. Hur dessa kan kombineras och hur stora tillskott som behövs bör utredas och ingå i en genomgripande översyn av systemet.

Det är av vikt att systemet som sådant görs mer anpassningsbart, att bördorna delas och att avsättningar, precis som pensionsålder och pensionsnivåer, kan justeras. Då krävs också kontinuerliga avstämningar i systemets olika delar och en annan form av automatik, i kapitel 7 återkommer en sådan diskussion.

6.6 UTAN FÖRÄNDRINGAR I SYSTEMET – HUR GÅR DET DÅ?

I det föregående har flera alternativ på förändringar diskuterats för att åstadkomma högre och mer följsamma pensioner samt möjligheter till ett längre arbetsliv. Men att helt avstå från förändringar är det som har framstått som huvudspåret sedan reformen. Om inga eller få förändringar kommer till stånd avseende pensionsavsätt-

38. I Frankrike har så kallade solidaritetsavgifter utan koppling till individen använts för att kunna höja pensionerna för hela kollektivet (se Scherman 2014).

ningar, indexeringar, delningstal, arbetsmiljö, trygghetssystem osv, vad blir det då för pensioner framöver?

Först analyseras kompensationsgraderna i framtiden för några årskullar med gällande villkor. För årskull 1955 gäller dagens premisser, men med två varianter som börjar vid 25 års ålder och som arbetar till 65 respektive 66 år. Därefter arbetar årskullarna till sin respektive riktålder (se avsnitt 5.8), som den antas bli i dagsläget, och densamma minus två år.

Födelseår	Kompensationsgrader									
	1955		1965		1975		1985		1995	
Arbetar åren	25-65	25-66	25-65	25-67	25-66	25-68	25-67	25-69	25-68	25-70
Allmän pension	46,7	50,2	45,6	51,9	46,3	52,2	45,6	51,4	45,7	51,6
Tjänstepension	11,3	12,0	12,7	13,8	15,2	16,5	14,0	15,2	12,5	13,6
Total pension	58,0	62,2	58,3	65,8	61,5	68,8	59,6	66,6	58,2	65,2

Tabell 32, Kompensationsgrader i procent, olika årskullar och olika uttagsåldrar, lön 35 000 kr, tjänstepension SAF-LO

Av tabell 32 framgår att pensionerna kommer att hamna på i stort sett den nivå framöver som de i genomsnitt gör idag. Den som arbetar till riktåldern minus två år, oavsett årskull, får en total pension på omkring 58-61 procent av slutlön. Arbete till årskullarnas olika riktåldrar ger en total pension på någonstans kring 65-69 procent av slutlön. Men om kraftiga förbättringar av möjligheterna att skjuta upp pensionsuttaget inte görs framöver, kan årskullarna 1965 och senare få svårt att, via arbete eller trygghetssystem, ta ut pension efter 65 år. Det är i så fall troligt att framtida genomsnittliga kompensationsgrader hamnar i den nedre delen av ovan intervall, på runt 60 procent total pension av slutlönen och därmed lägre än dagens genomsnitt.

Ju yngre årskull, desto mer inverkan har premiepensionen på den allmänna pensionen.³⁹ God avkastning på aktiemarknaden kan innebära att total pension blir ett par procentenheter högre än i tabellen. Men det omvända kan förstås också inträffa. I kontexten premiepension, som överlag har berörts lite i denna bok, kan en övergångslösning från sparande- till utbetalningsfasen övervägas med avsikten att minska risker för nedgångar när pensionsspararna närmar sig pensionsuttaget. Detta så att individen inte på kort tid hamnar i en situation där kraftiga förändringar i fonderna medför att arbetslivskraven förändras, exempelvis att arbetslivet oväntat måste förlängas ytterligare 1-2 år eller att tvingas acceptera en lägre pension än planerat.

Det är sannolikt att den pensionsstandard som är genomsnittet idag, med en total pension i genomsnitt som ligger på omkring 60-65 procent av slutlön, är vad som väntar också framåt även om löntagarna skulle arbeta längre. Pensionerna i förhållande till löner och standard kommer i framtiden inte att förbättras men inte nödvändigtvis försämrats heller. I detta behöver också vägas in att alla inte har tjänstepension hela arbetslivet, vissa kanske inte alls, samt att premiepensionen som nämnts kan påverka kompensationsgraden både uppåt och neråt. Därtill arbetar ovan räkneexempel heltid hela livet utan avbrott.

Dagens pensionsstandard är för svag och speglar i för liten grad individens arbetsinsatser. Utan större förändringar i pensionssystemet är det sannolikt att framtiden kommer att bli ungefär likadan eller

39. I beräkningarna för premiepensionen har antagits en real avkastning på 3,9 % för framtiden, om denna skulle hamna på i genomsnitt 2,4 % eller 5,4 % i framtiden förändras kompensationsgraden något för allmän pension. För årskull 1965 blir skillnaden förhållandevis liten då det framtida antagandet är litet och den faktiska avkastningen hittills finns medräknad: omkring 1 procentenhets skillnad ner eller upp. För de tre yngre årskullarna skulle lägre genomsnittlig avkastning innebära att allmän pension sjunker med 2-2,5 procentenheter i tabellen. Vid högre genomsnittlig avkastning skulle allmän pension i tabellen öka med 3-4 procentenheter för de tre yngre årskullarna. Viss försiktighet bör tas med antaganden långt fram i tid.

sämre.⁴⁰ Det är tveksamt om årskullar födda på 1950-talet och därefter, som i genomsnitt arbetat fler år och haft högre sysselsättningsgrad än äldre generationer samt förväntas arbeta några år efter 65, kommer att vara nöjda med ungefär samma pensionsstandard som idag eller lägre. En hel del löntagare kommer dessutom knappt få någon ekonomisk förtjänst av att arbeta något år till, eftersom grundskyddet samtidigt minskar. De ekonomiska drivkrafterna för ett längre arbetsliv är således inte starka. Om villkoren för ett senare pensionsuttag inte förbättras kraftigt kan det inte förväntas att breda grupper löntagare förlänger sina arbetsliv.

Hur kan den ekonomiska standarden för pensionärer tänkas bli framöver? Med tanke på dagens faktiska och ovan nämnda kompensationsgrader kan det antas att respektavståndet kommer att vara litet också i framtiden. Liksom att genomsnittlig allmän pension inte tar sig över gränsen för risk för låg ekonomisk standard. Några hundralappar eller en tusenlapp, i dagens penningvärde, kan respektavståndet då bli efter 43–45 års arbete. För befintliga pensionärer kommer respektavståndet vara fortsatt marginellt. Avsaknad av förtjänst med att ha arbetat för sin pension liksom en ganska svag ekonomisk standard som pensionär kommer då att fortsätta tära på människors tillit till systemet och pensionspolitiken.

Så länge den extra ökningen i början finns kvar i nuvarande form kommer pensionärerna efter första uttag att tappa i förhållande till sin slutlön och den ekonomiska standarden faller med tiden. Med bibehållen följsamhetsindexering finns också risk att pensionerna sjunker realt och eventuellt nominellt. Utan förändringar är det troligt, naturligtvis beroende på inflation och lönetillväxt, att pensionerna även framöver utvecklas ungefär som köpkraften. Sen finns ju även den överhängande faran att den automatiska balanseringen

40. I Långtidsutredningen 2019 tros äldres ekonomiska standard omkring år 2035 vara något sämre eller tämligen oförändrad jämfört med idag, oaktat om en riktålder införs eller inte.

slår till igen i framtiden. I diagram 21 och 22, före respektive efter skatt, syns att nuvarande pensionärer, beroende på födelseår, råkat ut för bromsen samt att pensionen oavsett utvecklas svagt och kan förväntas fortsätta på den banan.

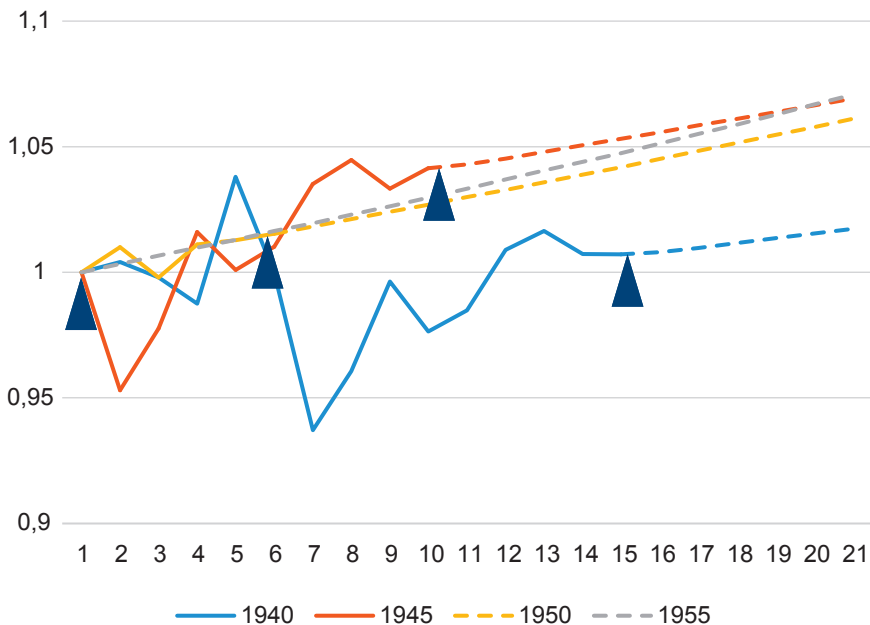


Diagram 21. Total pension under 20 år, år 1 = index, före skatt i fasta priser, slutlön 35 000 kr, tjänstepension ITP2 (Faktisk utveckling med heldragna linjer, prognoser med streckade linjer)

Som pensionär framöver kan man, likt årskull 1955 i diagram 21 och 22, räkna med en ganska svag pensionsutveckling, ungefär som prisförändringarna i samhället. Detta är den pensionsutveckling som systemet ger utan kosmetiska tillskott som skattelättnader eller pensionstillägg. De två äldre årskullarna i diagram 22 har under pensionärstiden tagit del av skattelättnader och då sett viss förbättring över tid. Årskull 1955 och yngre lär utgå från det förhöjda grundavdraget redan från början, och därefter eventuellt kortsiktiga tillskott som pensionstillägg.

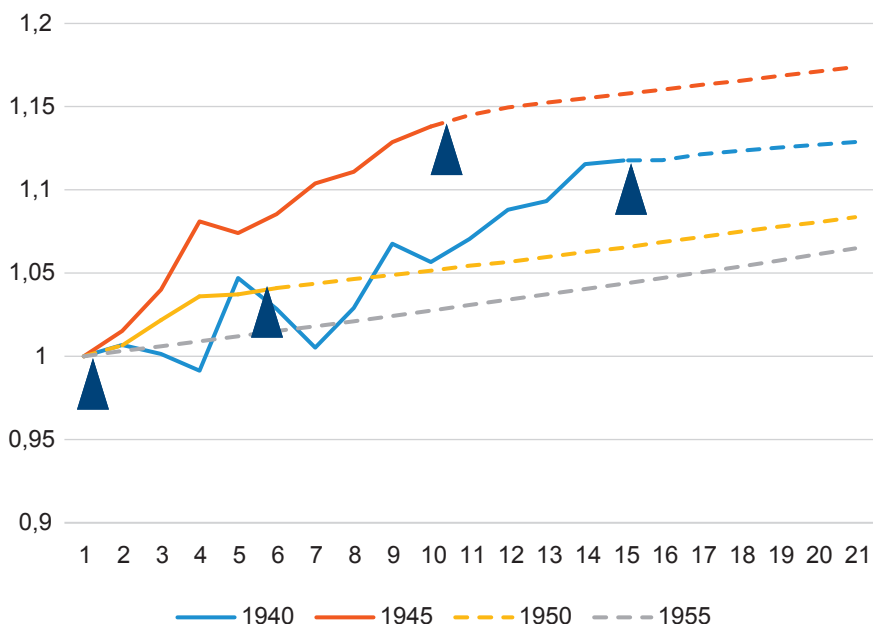


Diagram 22. Total pension under 20 år, år 1 = index, efter skatt i fasta priser, slutlön 35 000 kr, tjänstepension ITP2 (Faktisk utveckling med heldragna linjer, prognoser med streckade linjer)

I diagram 21 och 22 har antagits en inflation på 2 procent och real lönetillväxt på 1,8 procent (dvs. nominellt 3,8 procent). Det är en ganska hög genomsnittlig löneutveckling, å andra sidan är det inte säkert att inflationen hamnar på 2 procent hela perioden. Oavsett utvecklas pensionernas köpkraft svagt och under perioden ovan för en person född 1955 ökar den med ungefär 4 procent⁴¹ medan samma period för lönerna medför en ökning med dryga 40 procent.

41. Här kan man tänka sig andra scenarier, som en inflation på 1 procent och real lönetillväxt på 1,5 procent då skulle pensionerna i fasta priser över 20 års tid minska med 2 procent. Antas istället en inflation på 1 procent och reallöneökning på 1 procent så minskar pensionernas köpkraft med dryga 11 procent under perioden.

Utan förändringar kommer pensionärlivet även framöver att kännetecknas av ekonomisk otrygghet, eftersläpning gentemot samhällets standardutveckling och ett litet respektavstånd. Sannolikt inte det som majoriteten förväntar sig. Helhetssynen på pensionssystemets olika delar fattas även i framtiden, och ingen agerar när svårigheter uppstår.

Men det finns risker med att förlita sig på att någon annan tar ansvar, att det löser sig själv eller att någon annan betalar. Om förändringar inte genomförs i och i anslutning till systemet, med resultatet ungefär samma eller lägre pensioner än idag samt att människors tillit till systemet och pensionspolitiken sjunker, kommer nuvarande system då att hålla? Eller kommer i så fall kraven på att ersätta det med ett annat offentligt system eller något av helt annan modell?

7

GRUNDVALEN I PENSIONSSYSTEMET

7.1 SYFTEN MED ETT OFFENTLIGT PENSIONSSYSTEM

Socialförsäkringstanken i ett offentligt pensionssystem medför att riskerna delas, ett generationskontrakt finns och för både individer och för stat bör detta bli en bättre lösning. Det bör finnas en balans mellan de sociala och finansiella delarna samt en anpassningsförmåga till förändringar och en ständig överblick, här kommer det politiska ansvaret in.

Det reformerade pensionssystemet bygger på sådana socialförsäkringsprinciper, men med några viktiga avsteg. Det har framförallt kommit att bli en försäkring för staten mot oväntade utgifter, medan individen inte kan vara säker på att pensionen blir tillräcklig. Generationstanken har delvis försvunnit genom bromsens inträde, där enbart en generation bär bördorna. Det politiska ansvaret, att

bevaka helheten liksom förmågan att agera och justera när obalanser riskerar att inträffa eller inträffar, är begränsat. De sociala hänsynen har hamnat i skymundan. De prövningar som systemet kan utsättas för har lösts genom att göra det följsamt med samhällsekonomi och demografi, vid belastningar sjunker pensionerna eller så arbetar individerna längre. Dessutom finns bromsen.

Pensionerna blir vad de blir – justeringar genom statskassan, reserver eller avsättningar sker inte, det har från början sagts att avgiftsnivån ska ligga fast. Varken pensionernas nivå eller kraven på ett längre arbetsliv anpassas utifrån sociala parametrar utan anpassas istället automatiskt till systemets finanser. Pensionssystemet håller däremot finansiellt, det klarar sig utan tillskott och justeringar. Men när systemet saknar såväl anpassningsförmåga som sociala hänsyn påminner det inte längre mycket om en socialförsäkring där risker delas.

I längden bör det inte fungera att ett offentligt pensionssystem främst tjänar en part på bekostnad av andra berörda. Staten berörs främst när det gäller grundskyddet, inget måste att stötta upp pensionerna vid behov, fixa arbetsmarknaden, ta impopulära beslut som kan bestraffas av väljarna osv. Därtill har kringliggande trygghetssystem försvagats i allmänhet, samtidigt som åldersgränserna i dessa ligger kvar på 65 år. Den som inte kan arbeta tvingas ta ut pension tidigare än den borde, staten slipper då utgifter i trygghetssystemen, istället betalar individen genom lägre pension livet ut från ett fristående pensionssystem. Den automatiska balanseringen besparar också staten mångmiljardutgifter vid obalanser, under åren 2010-2017 fick pensionärerna istället betala med sänkta pensioner. I det reformerade systemet är det individerna som tar risk och ansvar för pensioner och längre arbetsliv, eventuella finansiella bekymmer i systemet hamnar här snarare än hos staten. För individerna är detta en sämre lösning.

Genomgången i kapitel 5 visar att väldigt lite blev som det var tänkt, framförallt arbetslivskraven och pensionsnivåerna liksom kopplingen till samhället i övrigt. Också i framtiden kan löner, inflation, BNP, börsen, kompetenskrav på arbetsmarknaden, medellivslängd,

arbetsmiljö med mera komma att förändras i oväntade riktningar. Om pensionerna blir väl låga och arbetslivskraven alltför höga, tycks devisen ändå vara att det är fel på allt annat i samhället men inte på pensionssystemet. Lönerna är för låga, för ojämställda. Avsättningarna till tjänstepension blir olika. Individerna går i pension för tidigt. Arbetsmiljö och sjuktal ser ingen förbättring. Fonderna går inte som väntat. Människor läser inte livslängdstabeller. Systemet tickar på utan kontakt med verkligheten, justeringar görs inte, prognoser som går fel betalas av individerna.

Klarar inte ett system utan den tidigare beskrivna socialförsäkringsbalansen att fungera i längden när oväntade belastningar uppstår och fortsätter att uppstå? Vad är då nyttan med detta offentliga system, och vilka alternativ och vägval behöver betänkas? I det följande kommer flera av grundvalen för pensionssystemet, som ansvarsfördelning, automatik och demokrati, därför att gås igenom.

7.2 EN TYDLIG OCH RIMLIG ANSVARSFÖRDELNING

Mycket tyder på att väljarna och arbetsmarknadens parter uppfattat att ansvaret för pensionerna är delat. Individerna arbetar i hög grad och under många år, inte minst jämfört med de europeiska grannländerna. Under detta arbetsliv avstår man obligatoriskt delar av sin lön till sin framtida pension. Därutöver bedömer man själv om man vill och kan spara privat till sin pension. Ungefär här går gränsen för var individerna anser att deras ansvar i pensionsfrågorna upphör. I ekvationen tillkommer också arbetsmarknadens parter som har hand om tjänstepensioner och visst ansvar för att erbjuda goda arbetsvillkor. Ett övergripande ansvar för systemet när saker förändras i samhället, till exempel om pensioner och arbetslivskrav går i bekymmersam riktning, antas ligga hos staten.

Pensionssystemet bygger visserligen på politiska beslut, som nivån på pensionsavgiften och att delningstal, extra initial ökning såväl som eventuell broms styr pensionerna. Men det finns inget som säkrar att pensionen hamnar på en rimlig inkomstnivå eller återspeglar

insatserna under yrkeslivet, varken vid pensionstillfället eller under åren som pensionär. Medellivslängden styr utan beaktande av arbetsmarknad, trygghetssystem eller människors fysiska eller psykiska ork. Tjänstepensionen har gått från komplement till nödvändighet. Pensionsåldern har gjorts flexibel utan att de egentliga arbetslivskraven tydliggjorts. Tråkiga skeenden som att arbeta några år till, få låg eller sänkt pension blir verklighet utan att det behövs politisk debatt och beslut. Staten övervakar inte systemet eller justerar i det vid behov. Individen sitter med risken för en låg pension som följd.

Det är symptomatiskt att den huvudlösning som förts fram från politiken är en automatisk riktålder. Individerna och arbetsmarknadens parter ska fixa pensionerna och sitta med risken. Staten behöver inte skjuta till arbetslivsåtgärder eller pengar, eller ens fatta nya beslut. Med rådande systems ansvars- och riskfördelning finns ingen stark orsak till varför pensionerna fortsatt ska dikteras av det offentliga.

Känner människor till att ansvarsfördelningen är så här och anser de att det är en rimlig uppdelning av ansvaret? Sannolikt är svaret nej på båda dessa frågor. I ett system med automatik och finansiell slagsida har flera av statens uppgifter i praktiken hamnat på individen och parterna, eller på ingen alls. Utan att information om denna viktiga förändring verkar ha förankrats bland olika aktörer och utan att ha skickat med resurser. De berörda får då svårt att antingen ändra sitt beteende eller säga ifrån att denna ansvarsfördelning inte håller.

Kommunikationsmässigt framgår heller inte att en större ansvarsförflyttning har skett. Politiken pratar om förslag och beslut samt fastställer olika pensionsrelaterade åldrar samt berättar om satsningar på skatter, grundskydd eller pensionstillägg. Pensionsmyndigheten skickar ut pensionsbesked och informerar om vad som spelar roll för ens pension (främst arbeta, betala skatt och ha tjänstepension sägs det). Statliga utredningar som tittar på allt från grundskyddet till premiepensionen tillsätts av politiken. Istället för att säga att pen-

sionen blir vad den blir eller hänvisa till individernas val av pensionsuttag i förhållande till årskullens medellivslängd, svarar ofta politiker eller myndighetspersoner på detaljfrågor i media om pensioner och pensionsnivåer. Ingen annan aktör har heller aspirerat på att ta över ovan nämnda kommunikationsinsatser. Dessutom redovisas numer den totala pensionen, inklusive tjänstepension över vilken man inte råder. Lite i kommunikationen tyder på att staten släppt ansvaret för pensionerna. Det kan i och för sig bero på att staten gärna vill ha kvar systemet.

Med en tydligare ansvarsfördelning skulle också möjlighet till ansvarsutkrävande komma. Individen arbetar under många år, det vill säga något längre än den förmodligen önskar. Arbetsmarknadens parter sköter tjänstepensioner och vissa arbetsmarknadsfrågor. Staten ansvarar för och vakar över samspelet med livslängdstabeller, trygghetssystem, delar av arbetsmarknaden, äldres levnadsstandard över tid samt välfärdstjänsternas omfattning, utbildningssystem, AP-fonder, en del arbetsmiljö- och kompetenshøjningsstimulanser samt hur avsättningar, pensionsnivåer och pensionsålder förhåller sig till varandra. Om pensionsuttaget behöver skjutas upp i tid måste signaler och risker vara mycket tydliga och möjligheter till arbete eller ersättning via trygghetssystemen måste existera. När obalanser riskerar att uppstå i systemet ska bördor och ansvar delas. Också för utgående pensioner behövs en översyn och justeringar vid behov. En tydligare ansvarsfördelning behöver därför utredas och ingå i en översyn av hela systemet.

7.3 FRÅGOR SOM SÖKER POLITISKA SVAR

Tilliten till systemet sjunker. Människor undrar varför de ska avstå lön till ett offentligt system som inte ger särskilt goda pensioner. Det är heller inte känt om politiken är nöjd med att pensionerna blir allt lägre och arbetslivskraven allt högre. Här är politiken skyldiga väljarna svar på flera frågor.

Systemets ansvarsfördelning måste klargöras för att väljarna ska kunna ta ställning till om den är rimlig och rättvis. Vilka alternativ till ansvars- och riskfördelning finns, vilka politiska skiljelinjer föreligger, vilket pensionssystem vill vi ha? Systemets finansiella hållbarhet är av stor vikt, men ska ett offentligt pensionssystem enbart ta finansiella hänsyn?

Önskas ett pensionssystem med delat ansvar, koppling till samhället och en socialförsäkringsbalans med möjlighet till justeringar samt som ger trygga pensioner? Eller ska nuvarande ordning med automatik bestå där politiken inte behöver ta ansvar, fatta jobbiga beslut eller föra till ekonomiska resurser vid behov? Andra alternativ kan vara modeller med baspension eller utan offentlig inblandning.

Vad är realistiskt att kräva av individerna, ett arbetsliv som kan bli hur långt som helst, 50 år till exempel? Hur många orkar inte till 65 år idag, hur är det med anpassning av arbetsuppgifter och arbetstid, hur ser det ut i likvärdiga länder? Hur mycket flexibilitet kring ålder för pensionsuttag är befogat, tänker människor kortsiktigt och går i pension lite tidigare än de borde? Ska arbetslivskraven vara lika oavsett yrke, arbetade år och medellivslängd? Bör det finnas särlösningar och ventiler, hur ska dessa utformas rättvist och vad ska de baseras på? Bör systemet och delningstalen vara sammankopplat med arbetsmarknad och trygghetssystem, ska villkoren för ett längre arbetsliv finnas innan kraven på detsamma ställs? Vad tycker partierna, vad tycker väljarna?

Avseende riktåldern har väljarna och arbetsmarknadens parter intresse av att få svar. Döljer riktåldern sanningen, vågar politiken inte lägga fram den ännu högre pensionsålder som systemet egentligen kräver? Om det upplevs orealistiskt för politiken, hur är det då för löntagarna och parterna? Borde inte ett längre arbetsliv faktiskt ge en högre pension som budskapen lyder? Eller är politiken i själva verket nöjd med att arbete till riktåldern ger en allmän pension på drygt halva slutlönen och en inkomst som endast på marginalen skiljer sig från grundskyddet?

Hur blir det med satsningar på arbetsmiljö, trygghetssystem och omställning sent i arbetslivet? Hur högt upp i ålder kan systemets arbetskrav hamna? Om inte staten tar sitt ansvar, krävs högre avsättning till tjänstepensionen då framöver? Är det rimligt att tjänstepensionens roll har förändrats, när och av vem beslutades detta? Vad är vitsen med ett offentligt system om tjänstepension är helt nödvändigt och privat sparande behövs? Vem betalar för bristerna i det allmänna systemet och för anpassningar i arbetslivet?

Individerna vill förstås ha svar om pensionerna. Är det rimligt att ett långt arbetsliv ger en pension som inte skiljer sig nämnvärt från vad en person som lönearbetat lite eller inte alls får? Ska intjänandet som grund för pensionen gälla hela eller stora delar av livet? Bör avgiften sättas så att ett normalt arbetsliv ger en pension i närheten av reformens ambitioner och människors förväntningar eller ska uttagsåldern styra mer än arbetsinsatserna?

Är politiken inte intresserad av vilka pensioner systemet ger, vad är en god pension och vilka villkor ska råda? Ska pensionerna kunna bli allt lägre utan att politiken behöver reagera, hur kan pensionerna höjas? Ska systemet vara till nytta för staten eller för alla inblandade? Hur ska pensionerna indexeras och hur ska de stå sig över tid i relation till samhällets levnadsstandard, löner, hyror, bolånemöjligheter, avgifterna och omfattningen av välfärdsförmåner som sjukvård, äldreomsorg och läkemedel? Ska avgifter med pensionsrätt vara allenarådande eller finns andra sätt att bestämma pensioner, helt eller delvis? Är det skäligt att sänka pensionerna och höja arbetslivskraven, medan avsättningarna lämnas orörda? I hur många andra länder sker detta, dessutom utan debatt, beslut och ansvarsutkrävande?

Alla sådana frågor behöver behandlas i en bred översyn av systemet. De bör även debatteras, och olika svarsalternativ bör de politiska partierna lyfta fram och argumentera för eller emot.

7.4 BEHOV AV ORDENTLIG DEBATT, TRANSPARENS OCH POLITISKA SKILJELINJER

Pensionsfrågorna berör alla, förr eller senare, det är vår största socialförsäkring och därför av vikt att det finns en ordentlig debatt och att kommunikationen blir tydligare. Att en del sakfrågor handhas inom ramen för mer långsiktiga och breda överenskommelser är i grunden bra, ett pensionssystem bör inte kunna ändras snabbt och lätt. Pensionsgruppen ska vårda pensionsreformen och pensionssystemet. Det innebär inte enbart att försvara systemet mot kortsiktiga och populistiska förslag, utan även ett ansvar att vara uppmärksam på och ta tag i brister som kan uppstå och som uppenbarligen har uppstått i flera led. Detta har inte fungerat. Staten har gjort för lite för att förhindra de sjunkande pensionsnivåerna och för att möjliggöra ett längre arbetsliv.

Det reformerade systemet kräver att alla arbetar längre, klart längre än människor och arbetsmarknad troligen mäktar med i dagens läge. Budskapen borde vara mycket tydligare. Varje månad man inte arbetar mellan ens faktiska pensionsålder och sin årskulls behövliga pensionsålder ger lägre pension. Att pensionen har knutits samman med medellivslängden, att pensionsnivåer och rimliga arbetsmarknadsvillkor är inget staten sysslar med, inte heller kommer avsättningarna justeras eller pengar skjutas till. Individerna tar risken med en lägre månadspension än väntat livet ut. Efter ett sådant tydliggörande bör väljarna få ta ställning till om de stödjer detta eller vill se alternativ. På något annat sätt blir det svårt att skapa tillit till pensionspolitiken och pensionssystemet.

Det saknas klargöranden och offentlig debatt om hur ansvaret för pensionsfrågorna i praktiken ser ut, och därefter huruvida väljarna ställer sig bakom detta eller inte. Liksom en bred debatt om vilka olika alternativ som finns för dagens och framtidens pensioner och hur partierna ställer sig till dessa.

Därtill är pensionssystemet i sig komplicerat för många väljare, att då stänga snarare än öppna dörren för debatt och olika vägval är inte

rimligt. Pensionsgruppens arbetssätt, vilket det politiska systemet överlag har accepterat, gör att väljarna inte kan ta del av politiska skiljelinjer, debatt om olika förslag eller demokratisk insyn. I princip ingen annan politisk sakfråga sköts på detta vis, åtminstone kunde man kunna tänka sig att precis som Riksbanken publicera protokoll efter varje möte. Att pensionsfrågorna sällan är ämne i allmänna val eller politisk debatt är ohållbart. I vilka andra länder kan pensionerna sänkas och pensionsåldern öka utan alternativ, debatt och beslut?

Transparens, debatt och ansvarsutkrävande behöver införas. På det vis som pensionsfrågorna har hanterats så här långt har varken systemet, ansvaret eller tilliten vårdats. Väljarna har inte i ett val kunnat ta ställning till om man ställer sig bakom systemet i alla dess delar, eller till olika alternativ och argument. Det är dags att så sker.

7.5 VÄGVAL FÖR POLITIKEN OCH SYSTEMET

Det börjar bli dags att välja väg, inte bara för väljarna, utan också för politiken. Ska det automatiska systemet behållas i sin helhet, ska det delvis förändras eller behövs ett helt nytt system? Ska vi ha ett grundtrygghetssystem eller ett inkomstrelaterat system?

Att det lönar sig att arbeta för sin pension är själva grunden för systemet. Människor förväntar sig en högre allmän pension än halva slutlönen och en guldkant i tjänstepensionen som ger en total inkomst med rimlig levnadsstandard och därefter en följsamhet med samhällets standardutveckling. Glappet mellan faktisk och förväntad pension är stort. Systemet går mot ett grundtrygghetssystem och bort från ett inkomstrelaterat. De ekonomiska drivkrafterna i systemet är svaga. Om löntagarna inte i tillräcklig grad arbetar längre upp i åren för att det knappt är lönsamt så finns risk att systemet brakar ihop, på politikens eget grepp och oförmåga att åtgärda brister i systemet. Respektavståndet behöver återupprättas om systemet ska klara sig.

Om politiken vill hålla fast vid systemet men inte genomföra förändringar bör det också tydligt kommuniceras att människor får räkna med en låg pension eller ett orealistiskt långt arbetsliv och att allt ansvar ligger på individen. Staten avtvingar individer och arbetsgivare utgifter för pensioner men tar inget ansvar för att pensionerna blir tillräckliga. Befintliga pensionärer kan eventuellt ta del av skattelättnader efter politiska engångsbeslut. Samma budskap gäller för framtida pensionärer, som i varje fall kan hoppas avsätta större delar av sin lön till tjänstepension och privat sparande eller skjuta upp sin pensionering. Ett sådant offentligt tvångssparande blir till liten nytta för individen.

Tjänstepensionen har blivit allt viktigare samtidigt som bristerna i allmän pension inte åtgärdas, men när kommer tacken till de som handhar tjänstepensionen och ska den fortsätta rädda den totala pensionen? Fackförbunden frågar sig varför medlemmarna inte får skäliga pensioner, om arbetslivskraven är realistiska och varför trygghetssystemen sviker, dessutom kan det bli tal om obligatorisk tjänstepension istället för via kollektivavtal. Arbetsgivarna undrar vem som ska betala för alla insatser kopplade till arbetsmiljö, kompetensutveckling och andra anpassningar. Hur långt upp i åren sträcker sig egentligen arbetslivskraven? Behöver tjänstepensionsavsättningarna öka? Är det rimligt att löntagare och arbetsgivare betalar när problemet ligger i den allmänna pensionen? Inte heller för arbetsmarknadens parter finns övertygande skäl att fortsätta förlita sig på det nuvarande systemet.

Från politiskt håll skulle ett erkännande av att pensionssystemet inte fungerar som det var tänkt kräva större ingrepp i systemet liksom ansvarstagande och kostnader. Intresset för att systemet håller verkar större än att det ger rimliga pensioner och har realistiska arbetslivskrav. Det kan förklara varför problemen skjuts på framtiden och fokus legat på mer externa insatser, hoppet verkar stå till ett längre arbetsliv, tjänstepension och skattelättnader för pensionärer. Ändå har politiken varken åtgärdat att det inte lönar sig att arbeta

eller att uppskjuten pensionering är orealistisk för många. Det är en signal på att staten inte ämnar förändra systemet, andra ska fortsätta betala. Staten hoppas att andra räddar ett system som den själv, men få andra, gynnas av – kommer det att fungera eller faller det på sitt eget grepp?

Politiken får bestämma sig – ta ansvaret eller släppa det. Allt mer tyder på att ett automatiskt pensionssystem utan sociala hänsyn, samhällskoppling och helhetssyn samt med oklar ansvarsfördelning inte kan fungera i längden. Hur länge vill andra fortsätta att uppfylla sina delar av pensionskontraktet, om de upplever att nyttan med en offentlig lösning blir allt svagare? Är det inte bättre att andra aktörer än det offentliga tar hand om pensionerna, utan möjlighet för staten att då försäkra sig mot överraskande utgifter när medborgarnas arbetsliv avslutats? En sådan överflytt av ansvar bör även åtföljas av ekonomiska resurser. Eller vore ett alternativ att den offentliga pensionen blir till en fullskalig grundtrygghetspension, en universell baspension, så att tjänstepensionen kan byggas ut och istället helt stå för standardförsämrhet och den inkomstrelaterade delen? Oavsett skulle det betyda stora förändringar och möjligen en ny pensionsreform.

Men i vägvalet finns förvisso också, förutom att fortsätta med nuvarande system, möjligheten att styra upp och förändra det nuvarande till en socialförsäkringslösning med jämvikt mellan olika mål.

7.6 MINDRE AUTOMATIK OCH MER SOCIALFÖRSÄKRING

Pensionssystemet kan innehålla någon grad av automatik, men att enbart förlita sig till denna är inte acceptabelt, det framgår med all önskvärd tydlighet av genomgången. Systemet är finansiellt stabilt, det betalar bara ut de pensioner som det klarar att betala vid för all framtid oförändrad avgift, utan hänsyn till standardutvecklingen eller ens tidigare arbetsinsatser. Den ålder som löntagarna bör jobba till höjs varje år, utan koppling till arbetsmarknad och trygghetssystem. Det saknas en balans mellan finansiella och sociala hänsyn, liksom ett politiskt ansvar med beredskap för att göra justeringar vid behov.

Likası fattas ett varningssystem som signalerar att utfallen skiljer sig från de förväntningar som skapats och en vilja att anpassa systemet. När ansvaret samtidigt är otydligt verkar än mindre bli åtgärdat.

I det reformerade systemet sitter individerna på egen hand med risken, justeringar via avsättningar görs inte och de ekonomiska reserverna kan inte stötta. Utan sociala hänsyn förlorar systemet sitt syfte och sin legitimitet. Rimligen kan inte alternativen som idag enbart vara lägre pension och längre arbetsliv. Också avsättningarna måste kunna justeras precis som allt annat i systemet, genom politiska beslut och för att ha en balans mellan de finansiella och sociala delarna.

Ett pensionssystem måste innefatta vad pensionen blir liksom att det fungerar finansiellt, tekniskt, i relation till övriga samhället och över tid. Utgångspunkten bör vara att undvika slagsidor. Ett offentligt pensionssystem måste i grunden syfta till att ge rimliga pensioner, ett fördelningssystem med arbete som bas är en god lösning. Då blir det också pensionsnivåerna och arbetslivskraven som avgör i vilken grad systemet lever upp till de sociala mål som är orsaken till att det offentliga sysslar med pensioner.

Ett längre arbetsliv behövs men det krävs en rad åtgärder liksom tydlighet att det är av vikt för individen och för samhället. Individerna ska ta visst ansvar för sin pension, och arbeta längre än de troligen önskar. Staten måste vara beredd att finansiera olika arbetslivsåtgärder och höja avsättningarna. Både och krävs, det väsentliga är att dela på bördorna. Medellivslängdens påverkan bör ha mindre automatik och mer koppling till de faktiska arbetsmöjligheterna. Både insatserna under arbetslivet och antalet antagna år som pensionär bör spela in för pensionen. Även för de som redan gått i pension behöver sådana överväganden göras, de har lägre pensioner än förväntat och har halkat efter standardutvecklingen.

Ett offentligt pensionssystemets främsta syfte bör inte vara att minimera statens utgifter och politiskt ansvar. Pensionsnivåerna kan inte

lämnas vind för våg varken i relation till ens arbetslivsinsatser eller till standardutvecklingen i samhället. Vad väljarna och vad staten anser är en rimlig pension kommer troligen inte att överensstämma, både sociala och finansiella aspekter bör vägas in här. Pensionerna behöver oavsett bli högre än idag, den målbild som använts här och som uttalades vid reformen kan ange riktningen. Det är helt nödvändigt att respektavståndet ökar och att det görs skyndsamt. Det krävs för att systemets legitimitet inte ska fortsätta sjunka.

Systemet måste ta höjd för framtiden, vara flexibelt och hållbart samtidigt – för stat och individer. Då krävs löpande översyner och grundlig analys kring de olika faktorer som påverkar pensionssystemet samt beredskap att agera i alla systemets delar. Ett varningssystem bör finnas för att kunna agera i tid. Ett övergripande politiskt ansvar för hur systemet fungerar bör finnas. Pensionsnivåerna och arbetslivskraven bör utvärderas kontinuerligt, och kunna föranleda förändringar och utgifter för staten liksom insatser från andra berörda aktörer. Det behövs en jämvikt mellan olika parametrar – pensionsnivåer, pensionsålder och avsättningar, och en följsamhet till villkoren på arbetsmarknad och i trygghetssystem. Samt en balans mellan sociala och finansiella hänsyn, och kontinuerliga översyner bör involvera fler aktörer än bara staten.

Det finns inga enkla vägar om man vill behålla nuvarande systems huvudprinciper och samtidigt skapa ett för alla aktörer hållbart och legitimt system. Ett helautomatiskt system fungerar inte väl för individer och arbetsmarknadens parter, en återgång till ATP fungerar inte för staten eller samhället i stort. Mellanvägen kan vara ett delvist automatiskt system där en jämvikt mellan olika parametrar finns, bevakningar och justeringar görs, och där alla aktörer och generationer delar på ansvar och risk. Ett exempel kan vara en något uppskjuten pensionering för individerna och en lite större utgift för staten. Ett snabbt agerande på bred front blir en mindre påfrestning för systemet och de berörda, istället för att ingen agerar eller tar ansvar.

Många krav kan ställas på hur det offentliga systemet ska fungera och vilka intressen som ska vägas in. I kontinuerliga genomgångar av systemet bör avvägningar ske. Ett tydligt varningssystem behöver introduceras. Den svenska automatiken uppfyller, som redan beskrivits, inte alls dessa krav. Internationellt finns intressanta alternativ att studera.

Ett alternativ är en form av omvänd automatik⁴² där politiska åtgärder krävs inom en viss tid för att lösa ett finansiellt problem. Klarar inte politikerna att lösa problemet träder en automatik in. Men den automatiken fördelar de insatser som behövs mellan sänkta pensioner och ökade avgifter. Med en sådan automatik skulle en balans mellan det finansiella och det sociala samt ett politiskt ansvar införas. En idé för ett för Sverige konstruerat alternativ skulle i ett exempel kunna se ut på följande sätt.

Istället för att låta delningstalen ensamt ta hand om konsekvenserna vid ökad medellivslängd, dvs. lägre pension eller längre arbetsliv, skulle delningstalen kunna justeras eller låsas om andra beslut inte är på plats inom en viss tid. Den av en sådan åtgärd orsakade obalansen kan hanteras genom att acceptera ett något ökat delningstal, som leder till något lägre pensioner, kombinerat med en något högre avgift, som då inte behöver vara kopplad till pensionsrätter.⁴³ För att åstadkomma ett längre arbetsliv behövs insatser inom arbetsmiljö och arbetsvillkor liksom att åldersgränser i olika närliggande system justeras uppåt. När hållbara åtgärder som t ex varaktigt höjd avgift och reella möjligheter till ett längre arbetsliv införts, kan den omvända automatiken upphöra.

42. I Kanadas pensionssystem finns, beskrivet i Scherman (2014), ett sådant förfarande. Där finns också beskrivet ytterligare exempel på hur man skapat automatik som tar hänsyn till både finansiella och sociala behov.

43. Idén svarar mot det just nämnda kanadensiska systemet, men Kanada har ett förmånsbestämt system. Tekniskt måste man i Sverige introducera avgifter som inte ger pensionsrätt, en ordning som i vissa fall, som nämnts, har tillämpats i Frankrike.

För befintliga pensionärer liksom för de som snart går i pension bör staten ge kompensation för avsaknad av både justerade avsättningar och åtgärder för att kunna skjuta upp pensionsuttaget. Det finns många möjliga tekniker att finansiera sådana insatser. Ett exempel är att ta ut avgifter som inte är kopplade till pensionsrätter.

Kravet att generationerna ska dela på bördorna leder till att bromsen avskaffas eller att dess effekter mildras. En väg vid risk för balansering kan vara att de för tillfället yrkesarbetande och pensionerade delar på den uppkomna bördan genom exempelvis något högre avsättning och något sänkt pension. Alternativt byggs ekonomiska buffertar upp, som i avsnitt 6.5.1.

Huvudinriktningen bör vara att riskerna delas, att systemet görs anpassningsbart och med större tydlighet. Detta är som sagt inga enkla frågeställningar. Alla överväganden behöver sättas i en helhet och utredas noggrant samt debatteras.

7.7 EN ÖVERSYN AV HELA SYSTEMET

Det finns många frågor som kräver svar och åtskilliga överväganden som behöver samlas och gås igenom grundligt samt förslag och alternativ läggas fram. Det håller inte att enbart skruva i en del av systemet, som fondtorg eller pensionsavgiftsnivå, och sen hoppas att det ska fungera liksom att fortsätta skjuta grundproblemen på framtiden. Det är komplicerade frågor, systemet omfattar både många människor i olika åldrar och olika samhällsfaktorer. Systemet måste hänga ihop i alla dess delar och i kopplingen till resten av samhället och de belastningar det kan utsättas för. Hur olika faktorer spelar in har det saknats övergripande och fortlöpande kontroll och ansvar för, liksom en balans mellan de sociala och finansiella delarna.

I stället för utredningar om separata delar av systemet behövs en heltäckande genomgång av hela systemet, vad fungerar och vad fungerar mindre väl, hur hänger delarna ihop och vilka förändringar krävs på kort och på lång sikt? Hur ska systemet ta höjd för de förändringar i samhället som har skett och kan tänkas ske i framtiden?

Vad behövs för att åstadkomma justeringar i systemet vid behov, en tydlig ansvarsfördelning och mer politiskt ansvar? Kan systemet göras mindre komplext för att förenkla debatt, hur ska pensionsfrågorna fungera demokratiskt? För detta krävs en bred och total översyn av hela systemet. En sådan bör göras av flera oberoende instanser och personer och få ta tid. Lösningar och idéer från andra länder bör studeras och komma i fråga.

Tills att en översyn kan lägga fram alternativ för debatt och sedermera implementering bör det omedelbart övervägas att skjuta till resurser, möjligen av tillfällig karaktär, både till utgående pensioner och för ett längre arbetsliv (exempel finns i kapitel 6). Genom högre avsättningar och förändringsvilja kan grundtankarna och tilliten hållas vid liv under tiden. Likaledes bör åldrar i trygghetssystem omgående höjas och åtgärder för ett längre arbetsliv bli verklighet. På detta sätt kan en sådan översyn ta den tid som behövs. Insikten att det kommer att kosta mycket, i alla fall i början, måste finnas. Sedan pensionsreformen har dock staten sparat in stora summor, medan pensionärerna betalat och blivit sittande med lägre pension än väntat samt drabbats av bromsen, och under de senaste 10-15 åren har lönerna ökat kraftigt samtidigt som staten inte använder växande medel från arbetsgivaravgiften till socialförsäkringsändamål. Det är avgörande att en översyn av hela systemet påbörjas för att lägga fram olika alternativ idag och för framtiden, med målet att finna trygga, rimliga och hållbara lösningar. Dessa måste sedan debatteras och bli en fråga för väljarnas val.

8

SAMMANFATTNING – ETT TRYGGT OCH RÄTTVIST PENSIONSSYSTEM

LÅNGSIKTIGHET OCH TILLIT

Individerna och arbetsmarknadens parter kan inte på egen hand åstadkomma ett längre arbetsliv och sitta med risken i pensionssystemet. Även om skattelättnader inte bör uteslutas som en tillfällig åtgärd och en återkommande genomgång av grundskyddet kommer att behövas, så ska varken dessa eller tjänstepension och privat sparande täcka upp för brister i den allmänna pensionen. Att förlita sig på andra aktörer och faktorer utanför systemet håller inte. Det är både kortsiktigt och oansvarigt. Det döljer men rättar inte till grundproblemet: den allmänna pensionens tillkortakommanden i avseendet pensionsnivåer och svaga utveckling liksom den otydliga ansvarsfördelningen i systemet och att finansiella hänsyn övertrumfar

sociala hänsyn. Behovet av åtgärder på arbetsmarknaden och i trygghetssystemen är stort. Liksom att det behövs mer politiskt ansvar och mindre automatik. Det krävs åtgärder och förändringar som skapar långsiktighet och trygghet, det håller inte att lappa och laga. Utan verkliga förändringar kommer pensionerna samt tilliten till systemet och politiken sannolikt fortsätta att sjunka.

Systemets legitimitet behöver återupprättas, den är i mångt och mycket beroende av att pensionsnivåerna det ger anses rimliga och att det finns ett respektavstånd. Väljarna kan idag med god grund fråga sig varför de ska tvingas avstå lön till ett system som inte ger en rimlig pension och som förlägger risken på individen. Varför betala till en försäkring som man knappt får något ut av? Det betyder att pensionerna måste bli högre än idag och arbetslivskraven göras realistiska. Systemet måste vara hållbart för de inblandade, inte ensidigt gynna en part på bekostnad av andra.

Om verkligheten avviker från förhoppningarna blir pensionerna lägre och löntagarnas arbetsliv förlängs, staten behöver inte agera, dela risker eller utkrävas ansvar. Ovilja att medge brister och göra förändringar bidrar till den sjunkande tilliten. Människor måste kunna lita på att bördor delas och att alla har ett ansvar att sköta sin del och uppoffa mer om så krävs. Det politiska ansvaret behöver öka, människor behöver veta att det finns en bevakning och helhetssyn på systemets olika delar och kopplingar till samhället. För sådan tillit, förutsägbarhet och trygghet behövs också en förändring kring bromsen liksom att göra systemet mindre komplext. Systemet ska gå att lita på idag och imorgon.

POLITISKT ANSVAR OCH DEBATT

Inför riksdagsvalet år 2022 behöver frågan om vilket pensionssystem vi vill ha debatteras och olika alternativ och politiska skiljelinjer finnas. Ska vi ha ett offentligt pensionssystem, i så fall med vilka egenskaper – de nuvarande egenskaperna, några av dem eller helt andra?

Pensionsfrågan kan troligen vara blocköverskridande i grunden, men ett annat förhållningssätt än det existerande behövs. Ett ganska ensidigt försvar av systemet och hänvisning till automatiken kan bytas ut till förmån för mer politiskt ansvar, debatt, demokratisk insyn och löpande tillsyn.

Pensionsdebatten måste inkludera en öppenhet för förändringar i systemet, och alternativ – automatik eller avstämningar, grundtrygghetssystem eller inkomstrelaterat, slagsida eller delade bördor. En sådan form av process och debatt genomfördes inte på 90-talet, vilket kan ha påverkat utfallet men också det demokratiska behov som nu finns. Här finns chansen att göra om och göra rätt – genom debatt, information och transparens. Politiken måste kunna svara på frågan om vad man vill med pensionerna på både kort och lång sikt och varför vi alls ska ha ett offentligt system. Vad tycker partierna och hur skiljer de sig åt, hur resonerar väljarna? Efter ett sådant vägval kan systemet förbli någorlunda intakt, förändras eller helt reformeras. En bred översyn och tydliggörande av hur systemet fungerar och bör fungera kommer hur som helst att behövas. Det är avgörande att frågan också ställs till väljarna och prövas demokratiskt.

LÄNGRE ARBETSLIV

Ett längre arbetsliv måste uppmuntras och möjliggöras för fler. Behovet att arbeta längre har ökat, men drivkrafterna för detta fungerar dåligt i systemet. För att ett längre arbetsliv ska löna sig måste det ge en större förtjänst än en allmän pension runt halva slutlönen. Lönar det sig inte att arbeta och poängen med ett längre arbetsliv är oklar kommer människor inte att arbeta särskilt mycket längre. Hinder finns förstås, ett längre arbetsliv måste också vara realistiskt. Det behöver tydliggöras varför människor ska arbeta längre – för deras pension och för samhällsekonomin. En lång rad arbetslivsåtgärder måste först finnas på plats så att arbete i högre åldrar faktiskt är möjligt. Det handlar bland annat om arbetsmiljö, kompetens- och utbildningsmöjligheter, attityder, åldersgränser, arbetsvillkor och flexibilitet samt ekonomiska stimulanser.

Åldersgränser i trygghetssystemen måste också höjas minst till den alternativa pensionsåldern och en bedömning med åldersfaktor kan betänkas i sjukförsäkringen. Pensionssystemet behöver kopplas bättre samman med arbetsmarknad och trygghetssystem, inklusive regelbundna avstämningar av detta samspel.

Det är enfaldigt att tro att en automatisk riktålder räddar systemet och att någon annan fixar pensionerna, det räcker inte för att höja pensionerna och reparera systemets legitimitet. Om löntagarna ska ställa upp och arbeta längre krävs också att staten ställer upp och gör det lönsamt att arbeta för pensionen genom högre avsättningar samt möjliggör ett längre arbetsliv och att trygghetssystemen fångar upp de som inte kan arbeta i högre åldrar.

HÖGRE OCH RÄTTVISARE PENSIONER

Pensionerna upplevs varken som tillräckliga, trots en initialt högre inkomstpension och att skattelättnader genomförts, eller som särskilt följsamma med standardtillväxt och löner. Det är inte tillräckligt att pensionerna följer köpkraften. Om pensionen inte ger en någorlunda följsamhet med lönerna och ens tidigare levnadsstandard finns risk för ökade samhällsklyftor. Pensionerna behöver därför på ett bättre sätt än idag kopplas till samhällets inkomst- och standardutveckling, nuvarande indexering behöver ses över. Det handlar också om ekonomisk trygghet och om människors förväntningar på och tillit till ett offentligt försäkringssystem.

En orsak till den sjunkande allmänna pensionen är att medellivslängden ökar, en annan att avgiften ligger fast på 17,21 procent samt att få sociala hänsyn finns för pensionsnivåerna. Pensionernas nivå i relation till slutlön och samhället i övrigt kan inte lämnas utan tillsyn, möjlighet till justeringar måste finnas i systemet. Kompensationsgraderna blir avsevärt lägre än vad som förväntades både av reformen och av väljarna, ett stort glapp behöver utjämnas. Andra lösningar än olika varianter på höjda avsättningar finns i realiteten inte.

Allmän pension bör vara så pass god att tjänstepension (och eventuell privat pension) faktiskt utgör ett komplement. Inte en nödvändighet, som delvis räddar den allmänna pensionen och som tagit över kopplingen till arbetsinsatserna. Framtidens arbetsmarknad kan dessutom medföra att färre omfattas av tjänstepension, vilket är ännu ett skäl till varför allmän pension måste bli högre och undvika risk för låg ekonomisk standard. Annars faller också syftet med att ha ett offentligt system.

Människor anser att en märkbar inkomstskillnad gentemot grundskyddet ska uppstå efter ett långt arbetsliv, annars har systemet misslyckats. Dryga 40 års arbete på heltid med normalinkomst är ingen garanti för en tillräcklig pension. Bara den fjärdedel löntagare med högst inkomst kan känna sig ganska säkra på att arbetsinsatserna spelar roll för deras pension. Något är fundamentalt fel när löntagarna gjort allt rätt men en medelpension inte skiljer sig från grundskyddet. Det är den inkomstrelaterade pensionen som blir för låg, inte grundskyddet som är för högt. Ett respektavstånd måste återskapas, det måste löna sig att ha arbetat. Med ett sådant kommer också en värdighet och livskvalitet att kunna leva mer fritt utan ekonomiska hinder. Bara när ett långt arbetsliv ger en rimlig, rättvis och högre pension kan systemets legitimitet öka.

Huvudsyftena med systemet uppfylls inte, det är på god väg mot ett grundtrygghetssystem där alla får ungefär samma låga allmänna pension. Det kommer alltid vara en viss diskrepans mellan vad väljarna och staten anser vara en rimlig pension. Pensionerna måste oavsett bli högre än idag, då behöver avsättningarna kunna höjas. Den målbild som använts här kan anses ganska rimlig ur flera synvinklar. Det är också ungefär vad som sades vid reformen och vad människor förväntar sig, liksom för att i det närmaste uppnå de pensionsvillkor som finns i grannländerna.

DELAT ANSVAR OCH NYA ALTERNATIV

Om pensionssystemet ska upplevas legitimt behöver ansvarsfördelningen vara tydlig och ingen aktör gynnas betydligt mer än andra av upplägget. Löntagarna gör och har gjort vad de ska, arbetar i hög grad i många år och avstår lön till pension. Parterna hanterar tjänstepensionerna och en del arbetsvillkorsfrågor. Medan staten inte har gjort tillräckligt för att möjliggöra ett senare pensionsuttag eller för att hindra de fallande pensionsnivåerna. Systemet har inte förändrats trots behov, påfrestningar i systemet betalas av andra. Helhetssyn och övervakning av hur systemet förhåller sig till omställningar i samhället eller hur pensionerna står sig görs inte. Ingen verkar ha ett övergripande ansvar. Arbetslivskraven höjs och pensionerna blir lägre – utan debatt eller beslut.

I ett offentligt system måste alla aktörer dela på ansvar och bördor. Inte enbart individerna och arbetsmarknadens parter ska göra uppoffringar och ordna pensionerna. Ansvarsutkrävandet behöver fungera, annars finns ingen större anledning till att det offentliga ska syssla med pensioner. Det medför då att staten också gör uppoffringar, både ett längre arbetsliv och högre avsättningar krävs och behöver accepteras, alla bör dra sitt strå till stacken.

En rimlig fördelning av ansvar och bördor bör också eftersträvas för de som för stunden är löntagare eller pensionärer. Löntagarna kan inte avkrävas mer av sin lön till pensioner om de inte själva får någon nytta av detta, pensionärerna kan inte ensamma betala när bromsen slår till. Det kan heller inte anses rättvist att människor födda på 40-, 50- eller 60-talet plötsligt ställdes inför nya villkor för pensionsintjänande utan möjlighet att leva om delar av sina liv enligt de nya premisserna. I sammanhanget är det staten som borde ha övervägt andra övergångsregler.

Befintliga pensionärer har hamnat i ett nytt automatiskt system som lägger risken på individen, men kan peka på att systemet inte fungerar och på att olika insatser behövs för alla generationer. Utan förändringar för ett mer rättvist system kan dagens unga komma behöva arbeta till runt 75 år, utan någon garanti för en rimlig

pension eller fungerande arbetsmarknad och med all risk i knäet. Sen kan bromsen slå till och samhällets standard öka snabbt utan att pensionen följer med. Precis som idag. Dagens löntagare kan, med bättre information om pensionerna, driva på för reella möjligheter till ett längre arbetsliv och fungerande trygghetssystem i högre åldrar.

Det bör finnas en avvägning och ett samlat grepp så att ingen grupp eller aktör gynnas eller missgynnas allt för mycket. Liksom att systemet som sådant görs mer förutsägbart och flexibelt i systemets alla delar samt att det finns demokratisk insyn och debatt. Fortlöpande avvägningar kommer att krävas för att systemet ska kunna justera efter behoven. För att lösa de observerade problemen i pensionssystemet kommer det att krävas högre avsättningar, behoven av förstärkningar är stora både för dagens och framtidens pensionärer. Pensionsavgiften behöver höjas, sannolikt några procentenheter. Likaså behövs möjligheter att vid behov kunna förstärka utgående pensioner, exempelvis genom att den fullständiga kopplingen till individuella pensionsrätter frångås och nya resurser förs till systemets tillgångssida. Därtill kan en buffert mot bromsen skapas. Hur olika finansieringskällor och nya vägar för att stärka pensionerna idag och imorgon kan kombineras och i hur hög grad förstärkningsbehoven täcks av sådana olika åtgärder bör utredas och ingå i en översyn av systemet.

FLEXIBILITET OCH KONTINUERLIGA ÖVERSYNER

För att systemet ska fördela både nackdelar och fördelar mellan berörda aktörer behöver det finnas en avvägning och möjlighet att justera i pensionsnivåer, pensionsålder och avsättningar. Dessutom behöver regler och villkor på arbetsmarknad och i trygghetssystem tydligt sammankopplas med pensionssystemet. Även pensionärernas levnadsstandard bör spela in här, pensionerna kan inte lämnas vind för våg.

Om systemet ska fungera långsiktigt behövs flexibilitet, som tar höjd för att framtiden är oviss, att belastningar på systemet uppstår och att en rimlig riskfördelning då finns. Förändringar ska kunna

komma på tal i alla delar av systemet, det behöver fungera i samklang med samhället i stort. Balansen mellan finansiella och sociala hänsyn behöver vara väl avvägd. Individerna kommer sannolikt att vilja ha en något högre pension och ett lite kortare arbetsliv än vad som är finansiellt rimligt. Det krävs både förståelse för sådana avvägningar och för att insatser krävs, som att arbeta något längre. Men förstås detsamma för staten, mer pengar behöver avsättas till pensioner och till åtgärder för ett längre arbetsliv för att balansen ska bli socialt rimlig. Sådana avvägningar behöver göras löpande och förändringar ske mer skyndsamt vid behov i systemets alla delar, ansvar och risk måste delas. En kontinuerlig översyn av systemet som inkluderar någon form av varningssystem och en omvänd automatik kan vara en väg. Huvudsyftet ska vara att ge en trygg och inkomstrelaterad inkomst efter arbetslivet, med rimliga krav och uppoffringar för de som berörs.

En mängd olika faktorer spelar in och många människor berörs av pensionssystemet. Frågor som kräver svar, överväganden och utredningar som behöver göras, hur hänger alla delar och parametrar ihop? Allt detta behöver samlas och utredas brett i sin helhet, av flera aktörer och med erfarenheter från andra länder. Det behövs en öppenhet för olika och höjda avsättningslösningar, att sådana kostar och att några genvägar inte finns. Detta är inga enkla frågor som kan lösas snabbt eller utan en total översyn där man vänder på alla stenar. Under tiden behöver resurser, möjligen tillfälliga sådana, omgående avsättas för både ett längre arbetsliv och högre pensioner till dagens och framtidens pensionärer. När det efter en grundlig översyn ska läggas fram förslag och alternativ behöver dessa debatteras och väljarna ska kunna ta ställning till dem.

ETT TRYGGT OCH RÄTTVIST SYSTEM

Ett offentligt pensionssystem ska i grunden vara en socialförsäkring som uppfyller och avväger flera syften. Det ska vara finansiellt hållbart både för staten och för individerna. Det ska ge rimliga

pensionsnivåer över tid och i förhållande till löne- och kostnadsutvecklingen i samhället, alltså ha en standardföljksamhet. Individens arbetsinsatser ska ligga till grund för pensionen och påverka pensionsnivån, systemet ska uppmuntra till arbete. Ett grundskydd bör också finnas. Pensionssystemet behöver vara legitimt utifrån individernas synvinkel då dessa obligatoriskt avstår lön till pension och förväntar sig att avsättningarna ger en högre pension. Det bör samordnas med övriga samhället, särskilt med arbetsmarknad och trygghetssystem. Ansvarsfördelningen ska vara tydlig mellan stat, arbetsmarknadens parter och individer – bördorna ska delas mellan aktörerna och generationerna. Kontinuerlig översyn av förändringar i samhället som kan påverka pensionssystemet bör göras. Belastningar ska medföra att nödvändiga beslut och förändringar i alla delar av systemet övervägs och genomförs grundligt men skyndsamt. Transparens, debatt och politiska skiljelinjer i pensionsfrågorna ska eftersträvas, även om grunden för systemet kan vara blocköverskridande. Systemet ska vara en försäkring för alla inblandade.

KÄLLOR

PROPOSITIONER, BETÄNKANDEN OCH UTREDNINGAR

Budgetpropositioner 2009-2020

Detta är pensionsöverenskommelsen, Ds 2009:53

Förbättrat grundskydd för pensionärer, Prop. 2018/19:134

Grundpension, SOU 2019:53

Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem Ds 2019:2

Inkomstgrundad ålderspension, m.m. Prop. 1997/98:151

Inkomstpensionstillägg Ds 2020:7

Långtidsutredningen 2019, SOU 2019:65

Pensionsåldersutredningen, Slutbetänkande SOU 2013:25

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

Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd, Ds 2018:8

STATISTISKA KÄLLOR

Eurostat, statistikdatabas: Mean and median income by age and sex; At-risk-of-poverty rate by poverty threshold; Duration of working life; Employment rates; Life expectancy

Konjunkturinstitutet, oktoberprognoser 2019

Pensionsmyndigheten, statistikdatabas

SCB, statistikdatabas: Inkomst av tjänst år 2000 – 2018; Återstående medellivslängd vid 65 års ålder år 1990 – 2019; Återstående medellivslängd efter kön och ålder. År 2020 – 2120; Löner; Konsumentprisindex; Livsmedelspriser; Hyror

SCB, Lönespridning efter sektor och kön 2019; Lönesök; Medianlön; Medellön; Pensioner. Personer 55 år och äldre efter ålder, kön och typ av pension 2005-2018; Undersökningarna av levnadsförhållanden

BÖCKER

Dahlberg, Joel (2013) Pensionsbluffen

Scherman, Karl Gustaf (2004) AP-fonden, "bromsen" och din pension

Scherman, Karl Gustaf (2014) Pensioner på villovägar – orsaker och lösningar

RAPPORTER OCH STUDIER

AMF:s Pensionsrapport 2019

EU-kommissionen, Pension adequacy report 2018

Forena (2020) Det massiva pensionsraset

Forena (2019) Pensionsreform 2024 Del 1: Det allmänna pensionssystemet

Kommunal (2020) Pension för mödan – det ska löna sig att ha arbetat

LO (2016) Vad krävs för en hållbar pension?

OECD Pensions at a Glance 2019

Pensionsmyndigheten (2018) Alternativ pensionsålder

Pensionsmyndigheten, AP-fonderna och ålderspensionsavgifter 1960–2019

Pensionsmyndigheten (2018) Konstruktion av riktålder

Pensionsmyndigheten (2020) Min idealpension 2020: En undersökning om hur vi vill att vår pension ska vara

Pensionsmyndigheten (2018) Nyblivna pensionärer 2017

Pensionsmyndigheten (2019) Pensionsnivåer och kompensationsgrader för nyttillkomna pensionärer 2016

Pensionsmyndigheten, Pensionssystemets årsredovisning, årlig

Pensionsmyndigheten (2011) Pensionsåldern

Pensionsmyndigheten (2020) Pensionsåldrar och arbetslivets längd. Svar på regleringsbrevsuppdrag 2020

SEB, Var fjärde pensionskrona – en lägesrapport om tjänstepensionerna Juni, 2016

Scherman, Karl Gustaf (2000) Den nya pensionen - En reform med stora problem (utgiven av Sveriges Pensionärsförbund)

Skandia (2019) Akademikernotan – sen examen sänker pensionerna

Skandia (2019) På väg mot pension - en rapport om olika generationers utmaningar inför pensionen

SPF Seniorerna (2017) Kortvarigt eller långvarigt uttag av tjänstepension – vilka blir de ekonomiska konsekvenserna?

SPF Seniorerna (2016) Skapa en pensionsbuffert och stärk pensionssystemet

SPF Seniorerna (2019) Seniorernas bidrag till sysselsättningen 2018

SPF Seniorerna (2017) Sparade slantar bör inte hindra möjlighet till bostadstillägg

WEBB OCH TIDNINGAR, ÖVRIGT

Ekonomistyrningsverket (ESV) Utfallet för statens budget - del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten 2019

Minpension.se, Hur mycket pengar behöver en pensionär 2020? (Konsumentverkets hushållsutgifter) publicerat 2020-04-17

Opinionsundersökning av Novus, mars 2020 på uppdrag av SPF Seniorerna (1001 intervjuer, fältperiod 6 -11 mars 2020, deltagarfrekvens 58 procent, genomförd via webbintervjuer i Novus slumpmässigt rekryterade Sverigepanel 18-79 år som ger representativa resultat)

Pensioner & Förmåner, nr 3 2016, "Kommer pensionärerna bli för rika?" av Alf Ohlén

Pensionsmyndigheten, webbsida: Förstå din pension

Pensionsmyndigheten, Typfallsmodellen 2017-06-27, version 3.3

Pensionsmyndigheten, Typfallsmodellen 2020-02-29, version 3.8

Skatteverket webbsida: Arbetsgivaravgifter

Svenska Dagbladet, 2013-10-31, "Storförlust för pensionärerna" av Joel Dahlberg

Swedbank, pressmeddelande 2020-05-22: Höjda riktåldrar i pensionssystemet ger tusenlappar mer i pension – men alla kan inte jobba längre.

TACK

För värdefulla synpunkter under arbetet med denna bok
riktas ett varmt tack till Christina Rogestam,
Karl Gustaf Scherman och Tomas Pousette.
Ansvar för texterna i boken är SPF Seniorernas.

Är vårt pensionssystem verkligen pålitligt och ger det rimliga pensioner? Är systemet tryggt för alla berörda? Och om inte – vad krävs för att uppnå detta?

SPF Seniorerna har gått igenom det nya pensionssystemet för att se om det verkligen ger en trygg inkomst efter arbetslivet, som speglar den arbetsinsats man gjort. Genomgången visar att det finns stora oklarheter. Bland annat i hur ansvarsfördelningen för pensionen fördelas mellan individen, staten och arbetsmarknadens parter. Andra oklarheter rör hur olika belastningar på systemet behandlas, och vem som egentligen ansvarar för att pensionerna behåller sin koppling till samhället i stort. Upplever människor pensionssystemet som legitimt?

Boken konstaterar att allt i pensionsreformen inte blev som det var tänkt. Så vad gör vi nu? Pensionssystem förändras inte över en natt. Ska vi nöja oss med vad vi har? Självklart inte. I den här boken tar vi upp flera möjliga förändringar vad gäller allt från pensionsnivåer till ansvarsfördelning och människors tillit till systemet och pensionspolitiken. Och vi frågar oss vad de politiska partierna egentligen tycker om systemet och de pensioner det ger.



SPF Seniorerna är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation för seniorer. Vi finns runt om i landet och har cirka 250 000 medlemmar fördelade på 26 distrikt och cirka 800 föreningar. Prioriterade frågor är: Äldres ekonomi, hälsa och omsorg, boende, inflytande och rätt att arbeta.

www.spfseniorerna.se

ISBN 978-91-986792-2-9



9 789198 679229