



EN PENSION ATT LEVA PÅ



Starkare inkomstskydd i pensionssystemet



Landsorganisationen i Sverige

Rapporten är framtagen i projektet ”En pension att leva på” och antagen av Landsorganisationens styrelse. Den har skrivits av Anna-Kirsti Löfgren.

Ett stort tack riktas till Erik Ferm och Hannes Nilsson för värdefulla synpunkter på beräkningar och tålmodig vägledning i Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Ansvar för innehållet i rapporten vilar helt och hållet på Landsorganisationen.

© Landsorganisationen i Sverige 2022

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-566-3579-3

LO 22.11 1 000

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	4
1. Inledning	8
2. Så fungerar det "nya" pensionssystemet	9
Pensionen grundas på livsinkomster	9
Fördelningssystem med viss fondering	9
Försäkring	9
Garantipensionen	9
Kompletteringar till den allmänna pensionen	11
LO anser att arbetare ska ha en god pension	11
Pensionssystemet kan bidra till stödet för generell välfärd	12
3. Hur höga är pensionerna?	13
Lönefördelning och pensionsgränser kopplade till garantipension	13
Effekter av intjänandetaket	15
Hur höga är pensionerna i dag?	15
Pension i förhållande till slutlön	16
Hur höga blir pensionerna när tjänstepension räknas med?	17
Hur stort är respektavståndet?	19
4. Pensionsåldern påverkar pensionen	23
När går människor i pension?	23
Livslängden	26
5. Hur stora blir pensionerna i framtiden?	27
Beräkningsförutsättningar	27
Pensionen efter ett riktigt långt arbetsliv	28
Pensionen efter ett mer normalt långt arbetsliv	29
Premiepensionen kanske går bättre än vad som antagits	30
6. Pensionerna behöver bli högre	32
Avgiftshöjning – hur och för vem?	32
Varför pensionerna bör höjas för dem som inte längre betalar någon avgift	33
Hur hög borde avgiften ha varit?	34
Överskottsutdelning (gas)	35
Antaganden och känslighetsanalys	36
Tilläggs pensionen	37
Kombinerad avgiftshöjning och överskottsutdelning	37
Vad skulle det betyda för kompensationsgraden?	39
7. Finansiering	42
Den allmänna löneavgiften	42
Skuld eller fordran i AP-fonden?	44
Självfinansiering	45
8. Slutsatser	47
Källförteckning	50
Skriftliga källor	50
Statistik källor	51
Appendix	52
Inkomst pensionen	52
Premiepensionskapitalet intjänat i två olika perioder	53
Korrigerig för att ingen premiepension tjänades in före år 1995	53
Varför pensionskapitalet enkelt uttrycks i antalet årslöner	54

Sammanfattande slutsatser

Grunden för våra pensioner är det offentliga, generella och obligatoriska pensionssystemet. I det ”nya” pensionssystemet är den allmänna pensionen baserad på livsinkomstprincipen. Det innebär att i stort sett alla inkomster under hela förvärvslivet ger pensionsrätt. LO står bakom den principiella grunden för pensionssystemet.

Utgångspunkten när pensionssystemet sjösattes var att den allmänna pensionen skulle bli omkring 60 procent av lönen efter drygt 40 års arbete. LO anser att ambitionen bör vara att utfallet för arbetare blir en allmän pension motsvarande minst 62 procent av slutlönen. Men i dag blir den inkomstgrundade ålderspensionen i själva verket betydligt lägre än 62 procent av slutlönen. Genom att vi förväntas leva allt längre kommer den andelen att bli ännu lägre för kommande årskullar, om inte arbetslivet blir mycket längre än i dag.

Under de snart tre decennier som har gått sedan de första principbesluten om en reformering av det allmänna pensionssystemet togs år 1994 har det uppenbarats tre tydliga brister i pensionssystemet.

1. Livslängden har ökat mer än förväntat vilket är en tydligt bidragande orsak till att pensionerna blir för låga.
2. Livslängderna har ökat ojämnt och förutsättningarna att arbeta mycket och länge ser olika ut. Längre arbetsliv är därför ingen universallösning på problemet med för låga pensioner.
3. Överskott kommer att ackumuleras om avkastningen i AP-fonden är större än inkomstutvecklingen. Det sista erbjuder en möjlighet att motverka de tidigare bristerna.

LO har beräknat hur höga de inkomstbaserade pensionerna blir efter långa arbetsliv. Efter ett riktigt långt arbetsliv, 47 år, blir den inkomstgrundade pensionen nu inte mer än några procentenheter högre än halva slutlönen. Men de flesta arbetar inte så länge som 47 år. Det innebär att pensionerna ofta blir ännu lägre. För ett par år sedan hade ungefär hälften av de 64-åringar som ännu inte hade gått i pension varit förvärvsaktiva under högst 42 år, med den skillnaden att däribland hade hälften av kvinnorna varit förvärvsaktiva i högst 41,8 år och hälften av männen i högst 42,5 år. De som har arbetat så länge som 42 år får snarare en inkomstgrundad pension som motsvarar knappt hälften av slutlönen. De låga pensionerna beror också på att många, framför allt kvinnor, arbetar deltid under betydande delar av arbetslivet.

En av orsakerna till att de flesta inte arbetar så länge som 47 år är tidig pensionering. På ett övergripande plan förefaller besluten att pensionera sig tidigt återspegla sjuklighet och möjligheterna att stanna kvar på arbetsmarknaden, i arbete eller som sjukskriven. Det finns alltså en risk för att tidiga uttag av pension beror på att människor, på grund av sjukdom eller arbetslöshet, känner sig tvungna att göra ett tidigare uttag av ålderspensionen. Därmed får de också lägre pension resten av livet.

Andra orsaker till kortare arbetsliv är perioder av arbetslöshet eller sjukdom. Denna typ av frånvaro från yrkeslivet som individen inte kan styra över får i dag stora konsekvenser för pensionen. Inkomstskyddet behöver bli bättre i situationer då man inte har möjlighet att arbeta. Det skulle minska skillnaderna i pension.

I stället för att a-kasseersättning, sjukpenning och liknande ersättningar läggs till grund för pensionen bör de bakomliggande inkomster som ligger till grund för försäkringarna också ligga till grund för pensionen. Dessutom måste man kunna lita på att man får den hjälp man behöver genom sjukförsäkringen och inom arbetsmarknadspolitiken om man drabbas av sjukdom eller arbetslöshet.

De låga inkomstgrundade pensionerna medför att grundskyddet för pensionärer – garanti-pensionen och bostadstillägget – får stor betydelse för många pensionärsers ekonomi. Det jämnar ut pensionsinkomster så att det lönar sig mindre att ha arbetat. Den effekten har även

det inkomstpensionstillägg på upp till 600 kronor i månaden som infördes år 2021, i vissa inkomstskikt. Grundskyddet liksom inkomstpensionstillägget halkar normalt sett efter lönerna. Det beror på att nivåerna, i de delar som alls är indexerade, räknas upp med priserna som normalt sett ökar långsammare än lönerna. Grundskyddet har dock förstärkts åtskilliga gånger under senare år genom politiska beslut.

Det finns sätt att komma till rätta med de låga inkomstgrundade pensionerna. Pensionssystemet ser ut att röra sig mot en allt starkare finansiell ställning. Betydande överskott ger utrymme att öka pensionerna genom en regelstyrd överskottsutdelning – en så kallad gas. Med förbehåll för den stora osäkerheten som uppskattningar av sådana framtida utfall alltid innebär visar det sig att en gas, utan några andra regeländringar i pensionssystemet, skulle kunna ge omkring tio procent högre pensionsutbetalningar om 30 år.

Det kan ställas mot att de som går i pension de närmaste 30 åren sannolikt kommer att behöva ha 16 – 22 procent högre pensioner än vad de beräknas få om de, efter riktigt långa arbetsliv, ska få inkomstgrundade pensioner som är 62 procent av slutlönen. De som har fötts de senaste åren skulle behöva få 30 procent högre pensioner. Gapet mellan ambitionen och det förväntade utfallet är alltså mycket stort. I den här analysen bidrar premiepensionen med stor osäkerhet om hur stora pensionerna kommer att bli. Men de pensionshöjningar som behövs kan sannolikt inte finansieras inom pensionssystemet.

Det är alltså tydligt att pensionssystemet inte levererar de inkomstpensioner som var utgångspunkten när systemet sjösattes. Pensionssystemet behöver förstärkas så att inkomstpensionerna blir högre. LO anser att det behövs både en regelstyrd överskottsutdelning (så kallad gas) och högre avgifter.

Men det dröjer många år innan en överskottsutdelning kan förväntas ge riktigt stor effekt. Kombinerad med en avgiftshöjning på 1,29 procentenheter skulle en överskottsutdelning kunna räcka för att de som är födda i mitten av 1970-talet i slutet av livet ska kunna få en inkomstgrundad pension som motsvarar 62 procent av slutlönen om de går i pension vid 65 års ålder efter riktigt långa arbetsliv. (Det skulle alltså inte vara fallet vid pensioneringen utan effekten skulle ha hunnit bli så stor först omkring 20 år efter pensioneringen.) Om pensioneringen i stället sker vid 68 års ålder skulle en sådan reform kunna vara tillräcklig för att redan vid pensioneringen ge en inkomstgrundad pension motsvarande 62 procent av slutlönen för dem som är födda i mitten av 1970-talet och kohorter som spänner från 1940- till 1990-talet skulle, mot slutet av livet, kunna få pensioner som motsvarar 62 procent av lönen.

Det är inte troligt att 70-talisterna, generellt sett, kommer att ha en omfattning på arbetslivet som ger lika stora pensionsrätter som ett 47-årigt arbetsliv med arbete fram till 68 års ålder. Slutsatsen blir att avgifterna behöver höjas med mer än 1,29 procentenheter.

Effekten av en överskottsutdelning (gas) har i denna analys förstärkts av att avgiftshöjningen bara ger högre pensionsrätter till dem för vilka avgifterna betalas in, inte till befintliga pensionärer. Till dess att dessa förvärvsaktiva individer går i pension ökar avgiftshöjningen pensionssystemets överskott, på grund av att tillgångarna växer snabbare än pensionsskulden. Om högre pensionsrätter också skulle ges till befintliga pensionärer skulle avgiftshöjningens effekt på gasen försvagas.

Eftersom tilläggs-pensionerna i ATP-systemet räknas upp på samma sätt som inkomstpensionerna, från och med årsskiftet efter det att den försäkrade har fyllt 65 år, skulle en överskottsutdelning inte bara höja pensionerna i det nya pensionssystemet utan även tilläggs-pensionerna.

Men en överskottsutdelning är aldrig någon garant för att pensionerna ska bli tillräckligt höga. Utfallet är starkt beroende av hur det går i ekonomin.

Det finns en stor osäkerhet om hur stora pensionerna kommer att bli i framtiden. Det visar att en 70-årig tidshorisont (arbetsliv och pensionärliv grovt och optimistiskt räknat) är för lång för att tillförsäkra dem som träder in på arbetsmarknaden goda pensioner, i ett pensionssystem som inte är förmånsbestämt. Det går inte att en gång för alla bestämma vilken avgiftsnivå som är den evigt hållbara. Pensionssystemet behöver därför avstämningpunkter, med ett par decenniers mellanrum, där avgiftsnivån kalibreras. Det är hög tid för en sådan avstämning nu. Arbetsmarknadens parter ska självfallet inkluderas i en sådan avstämning.

Syftet med en sådan kalibrering av pensionsavgifterna skulle vara att de avgifter som betalas in över arbetslivet ger alla årskullar den kompensationsgrad som eftersträvas. Men den första gången behöver pensionsrätterna ökas även för år som redan har passerat. Detta bör bara ske i undantagsfall. I detta fall är ett undantag motiverat, eftersom det inte har varit tydligt för de nyblivna pensionärerna eller för dem som snart ska gå i pension hur låga pensionerna skulle bli förrän sent i deras arbetsliv. Det motsatta, att först registrera avgiftsinbetalningar som ger pensionsrätter och sedan reducera dessa för att de inte behövs för att nå önskad pensionsnivå, vore naturligtvis otänkbart.

En sådan asymmetri framstår dock som ett mindre problem jämfört med risken för att de inkomstgrundade pensionerna urholkas så att den allmänna pensionen mer får karaktären av grundtrygghet. Det kan äventyra den demokratiska uppslutningen runt ett allmänt pensionssystem som ska ge de flesta den inkomsttrygghet de behöver inför ålderdomen.

LO skulle ta följande utgångspunkter i en första avstämning:

- Det bör införas en regel för automatisk överskottsutdelning i pensionssystemet.
- Pensionsavgiften bör höjas med 2 – 3 procentenheter.
- Den första avgiftshöjningen ska även ge en retroaktiv ökning av redan intjänade pensionsrätter.

Beräkningar i rapporten visar att när det nya pensionssystemet sjösattes borde pensionsavgiften ha satts till ungefär 21 procent för att de som nu går i pension skulle kunna få en inkomstgrundad pension på 62 – 63 av slutlönen, efter ett riktigt långt arbetsliv. Det betyder att den skulle ha behövt vara nästan 4 procentenheter högre än dagens avgift på 17,21 procent.

Detta beskriver alltså hur stor avgiften borde ha varit för att redan intjänade pensionsrätter ska kunna bidra till att de inkomstgrundade pensionerna, efter mycket långa arbetsliv, ska bli omkring 62 procent av slutlönen. Det beskriver också hur stor avgiften borde vara om de som nu träder in på arbetsmarknaden ska kunna få så höga pensioner. Det gäller förutsatt att inga andra ändringar görs avseende hur pensionsrätter tjänas in. Överskottsutdelning ur pensionssystemet skulle ändra förutsättningarna drastiskt.

År 2020 skulle en höjning av ålderspensionsavgiften (som även betalas på inkomster över intjänandetaket) med 4 procentenheter ha inneburit 70 miljarder kronor. Detta är mycket grovt räknat, men ger en uppfattning om storleksordningen av vad som saknas i pensionssystemet.

I analysen ovan har inkomstpensions- och premiepensionsavgifterna ökat proportionellt. Med en större höjning av premiepensionsavgiften än av inkomstpensionsavgiften skulle förmodligen en mindre avgiftshöjning behövas, eftersom premiepensionens avkastning kan väntas överstiga inkomstutvecklingen. Osäkerheten om de framtida pensionerna skulle samtidigt bli större. Inkomstpensionsutvecklingen är mer förutsebar, i synnerhet när det gäller pensionen i förhållande till lönen, eftersom pensionsrätterna räknas upp med inkomstutvecklingen. Men det ska inte förbises att även utvecklingen på arbetsmarknaden bidrar med ett mått av osäkerhet när det gäller de framtida pensionernas köpkraft.

Den inkomstgrundade pensionen behöver höjas redan nu, långt innan en avsevärd höjning kan komma till stånd genom att dagens löntagare får högre pensionsrätter genom högre avgifter. Men det är inte hållbart att de som har hela arbetslivet framför sig, själva, fullt ut får

finansiera högre pensionsrätter, medan de som har stora delar av arbetslivet bakom sig får lika stora pensionshöjningar utan att ha bidragit till finansieringen. Om en höjd avgift däremot finansieras över statsbudgeten är pensionärskollektivet med och finansierar avgiftshöjningen. Samhället i bred bemärkelse, inte bara dagens löntagare, hjälper då till att reparera de brister i pensionssystemet som ger för låga pensioner till dagens pensionärer.

Den höjning av pensionsavgiften som behövs för att ge tillräckligt höga pensioner kan med fördel finansieras genom en sänkning av den allmänna löneavgiften.

Avgifter som tas ut på lönesumman bör gå till ekonomisk trygghet för löntagarna. Men med den höga allmänna löneavgiften har löntagarna länge betalat en avgift direkt in till statskassan som inte går till sådan trygghet. Samtidigt har de fått mindre ekonomisk trygghet på ålderdomen än vad de hade skäl att förvänta sig. Samma sak gäller företagarna. Av det skälet är det också motiverat att i efterhand öka pensionsrätter som tjänats in under den tid den allmänna löneavgiften har betalats.

För åren 1960 – 1994, innan dagens pensionssystem fanns, är det godtyckligt valt att pensionsrätterna motsvarar en avgift just i nivå med dagens pensionsavgift. Här går det att motivera en retroaktiv ökning av pensionsrätterna med att de för dessa år borde generera pensioner i nivå med ATP-systemets, vilket är omkring 60 procent av löner i normala lönelägen.

Eftersom högre pensioner och högre pensionsavgifter stärker statens och kommunernas budgetar via flera kanaler är en pensionshöjning finansierad över statsbudgeten delvis självfinansierad. På kort sikt skulle omkring 45 procent av en ökning på 15 – 25 procent av inkomst- och premiepensionen återgå till olika offentliga kassor i form av ökade intäkter eller minskade utgifter.

1. Inledning

När pensionssystemet sjsattes var utgångspunkten att den allmänna pensionen skulle bli omkring 60 procent av lönen efter drygt 40 års arbete. LO anser att ambitionen bör vara att utfallet för arbetare blir en allmän pension motsvarande minst 62 procent av slutlönen. Men vi ser redan i dag att den allmänna pensionen för många inte motsvarar dessa nivåer. Eftersom vi lever allt längre utan att möjligheterna till långa arbetsliv förbättras så snabbt som skulle behövas förväntas problemet förvärras.

Det finns ett stort värde i att ett pensionssystem som ska ge inkomstrygghet över många decennier inte lättvindigt genomgår genomgripande förändringar. Men det grundläggande problemet med att stora grupper får för låga pensioner måste lösas.

LO har därför inom ramen för projektet ”En pension att leva på” tagit fram denna rapport med analyser av framtida pensioner och förslag på hur de allmänna pensionerna kan höjas. Ambitionen har varit att presentera konkreta och välgrundade krav som leder till godtagbara pensioner för både dagens och framtidens pensionärer. De måste därför ha förutsättning att få brett stöd under lång tid framåt.

Rapporten fokuserar på det nya pensionssystemet som infördes på 1990-talet. Det innebär att rapporten främst handlar om nyblivna och kommande pensionärer, de som är födda 1954 och senare.

Pensionssystemet handlar till stor del om framtiden. I rapporten analyseras hur stor inkomstrygghet den inkomstgrundade pensionen ger olika årskullar och hur några års skillnad i arbetslivets längd påverkar pensionen. För att skapa en större förståelse för varför utfallen blir som de blir beskrivs också hur regelverket är utformat i relation till lönenivåer och lönefördelning.

LO stödjer grundförutsättningen i pensionssystemet: att hela livsinkomsten är pensionsgrundande. Det betyder att kravet på en 62-procentig kompensationsgrad gäller efter ett fullt arbetsliv. För att illustrera hur höga pensionerna blir efter riktigt långa arbetsliv har 47-åriga arbetsliv har använts som utgångspunkt i analysen av vad som otvivelaktigt borde ge en fullgod pension. Ett 47-årigt arbetsliv innebär exempelvis att ha börjat arbeta vid 18 års ålder och gå i pension vid 65, eller att efter en treårig gymnasieutbildning arbeta mellan 19 och 66 års ålder. Det är inte omöjligt.

Men frågan om hur stor frånvaro från arbetsmarknaden pensionssystemet ska klara av och ändå leverera en godtagbar pension måste också beröras. De flesta har nämligen inte hunnit arbeta 47 år när de fyller 65 år. Därför belyser vissa delar av analysen också effekterna av kortare – normalare – arbetsliv.

Pensionssystemet är komplext och frågan om hur hög avgiften behöver vara är intimt förknippad med en rad följdfrågor om hur en avgiftshöjning skulle genomföras. Även detta diskuteras i rapporten. Den tar också upp hur höjda pensioner bör finansieras.

LO anser att det bör införas en automatisk överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet. Det skulle förändra utgångspunkten för frågan om vilken avgiftshöjning som behövs för att den allmänna pensionen ska bli 62 procent av slutlönen för arbetare. I rapporten görs ett försök att förena information om hur hög de inkomstgrundade pensionerna förväntas bli med den bästa tillgängliga informationen av vad en automatisk överskottsutdelning kombinerad med en måttlig avgiftsökning kan väntas ge.

Det svenska pensionssystemet är byggt för att både vara samhällsekonomiskt robust och ha hög demokratisk legitimitet. Människor måste kunna lita på att pensionssystemet levererar det som förespeglas. När det nu står tydligt att den allmänna pensionen blir otillräcklig i relation till förväntningarna riskeras den legitimiteten.

2. Så fungerar det ”nya” pensionssystemet

I juni 1994 antog riksdagen en principproposition (prop. 1993/94:250) om en reformering av det allmänna pensionssystemet. Reformen har sin grund i en fempartiöverenskommelse¹ om ett reformerat pensionssystem som träffades i januari samma år. Reformen innebar att det allmänna ålderspensionssystemet omvandlades i grunden från ett förmånsbestämt fördelningssystem till ett avgiftsbestämt fördelningssystem med inslag av individuell fondering.²

Årskullen född år 1954 är den första som helt och hållet omfattas av det nya pensionssystemet. För personer födda före 1938 är det enbart ATP-systemet och folkpension som ligger till grund för inkomstgrundad ålderspension. Mellangenerationen, det vill säga personer födda åren 1938 – 1953, har fasats in i det nya systemet genom att en, för varje årskull, mindre andel av pensionen beräknas enligt gamla regler och en allt större enligt nya. Eftersom rapporten huvudsakligen handlar om det nya pensionssystemet kommer enbart det nya pensionssystemet att beskrivas i detta kapitel.

Pensionen grundas på livsinkomster

Grunden för våra pensioner är ett offentligt, generellt och obligatoriskt pensionssystem. Den allmänna pensionen är baserad på livsinkomstprincipen. Det innebär att alla inkomster över ett visst årligt gränobelopp, upp till ett visst intjänandetak, under hela förvärvslivet ger pensionsrätt. Pensionssystemet är avgiftsbestämt. De pensionsförmåner som betalas ut motsvarar de avgifter som har betalats in till systemet för den enskilde. Detta standardskydd kompletteras med ett grundskydd för personer som inte har kunnat tjäna in någon, eller bara en låg inkomstrelaterad pension.

Fördelningssystem med viss fondering

Den inkomstgrundade delen av ålderspensionen består av två delar: en större inkomstpension och en mindre premiepension.

Inkomstpensionen finansieras som ett fördelningssystem. De pensionsavgifter som betalas in ett visst år används för att finansiera de inkomstpensioner som betalas ut samma år. De löpande kostnaderna för inkomstpensionerna följer inkomstutvecklingen i samhället. Systemet är också följtsamt till förändringar i befolkningens medellivslängd. Med stigande medellivslängd blir pensionerna lägre än vad de annars skulle ha blivit.

Premiepensionerna finansieras som ett premiereservsystem. De pensionsavgifter som betalas dit sparas (fonderas) till den enskildes framtida premiepension.

Försäkring

Inkomstpensionens storlek beräknas genom att summan av de uppräknade pensionsrätterna delas med ett delningstal som bestäms med ledning av den genomsnittliga observerade livslängden vid tidpunkten för pensioneringen. Det innebär att livslängden är försäkrad. Pensionen är alltså livsvarig (även om den också räknas upp med en förskottsränta och inkomstindex reducerat med förskottsräntan). Samma förväntade livslängd används för hela årskullen, trots att det är tydligt att den kan variera, till exempel mellan kvinnor och män.

Garantipensionen

Till grund för pensionen ligger alltså den inkomstgrundade pensionen.³ Alla som har bott i Sverige i 40 år mellan 16 och 64 års ålder⁴ är dock garanterade en lägsta pensionsnivå och för

¹ Bakom överenskommelsen står Socialdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna.

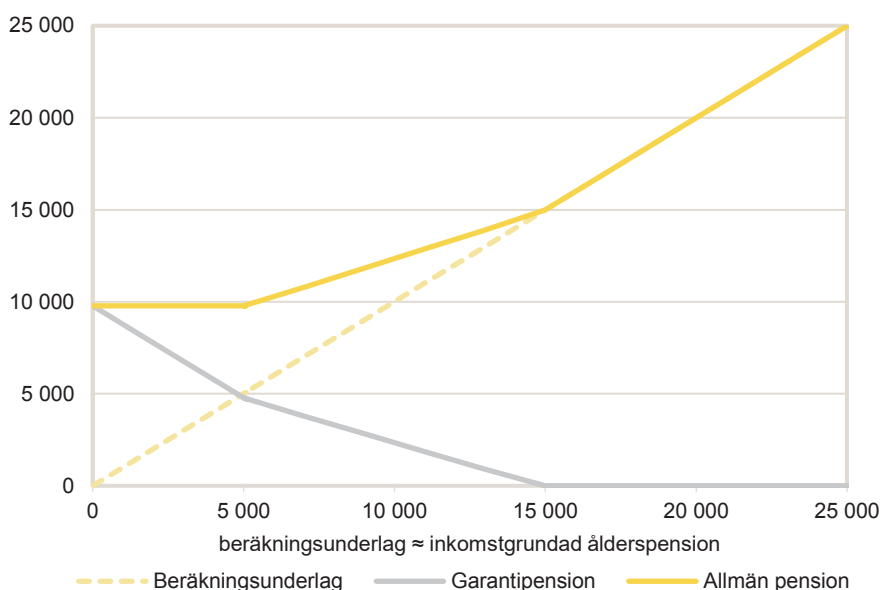
² Informationen i detta kapitel är hämtad i Socialdepartementet (2009) om inte annat anges.

³ Hela detta avsnitt är baserat på Socialdepartementet (2009) och SFS 2010:110.

⁴ Åren mellan 16 och 24 års ålder räknas som försäkringstid endast om det för den pensionssökande för samma tid har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning eller

den som inte når upp till denna nivå ger garantipensionen en utfyllnad. Utfyllnaden räknas inte av helt och hållet från den inkomstgrundade pensionen ovanför en viss nivå. (Den nivån är 1,26 prisbasbelopp per år eller 5 072 kronor/månad för ogifta och 1,14 prisbasbelopp per år eller, i år, 4 589 kronor/månad för gifta, fr.o.m. 2022-07-15) I stället räknas den av med 48 procent av pensionen. Den inkomstgrundade pensionen ger därför alltid ett tillskott till garantipensionens basnivå när den inkomstgrundade pensionen har nått den nivån. Med en sådan reducerad avräkning lönar det sig, i pensionshänseende, att ha arbetat också för dem som landar på inkomstgrundade pensioner i spannet mellan den nivån och garantipensionsnivån.

Diagram 2.1 Allmän pension för ensamstående och garantipensionens del därav fr.o.m. 2022-07-15



Källa: SFS 2010:110 och egna beräkningar, förutsatt att garantipensionen inte kan vara negativ.

Garantipensionen gör att pensionen för en ensamstående som har 40 års försäkringstid inte blir lägre än 2,43 prisbasbelopp per år eller 9 781 kronor per månad, efter höjningen den 15 juni 2022. Se diagram 2.1. För gifta är motsvarande nivå 2,2 prisbasbelopp per år eller 8 855 kronor per månad.

Att garantipensionen bara delvis räknas av mot den inkomstgrundade pensionen innebär att den för ensamstående, i år, ger ett avtagande tillskott till pensioner på upp till 14 882 kronor per månad. För gifta är motsvarande nivå 13 477 kronor. Även de som har inkomstgrundade pensioner högre än garantipensionen får alltså tillskott från garantipensionen. Avståndet till garantipensionsnivån ökar därmed i dessa grupper.

Garantipensionen är inte inkomstindexerad utan prisindexerad. I detta ligger ett principiellt ställningstagande. I takt med att realinkomsterna stiger ska allt färre bli beroende av utfyllnad från garantipensionen för att nå upp till miniminivån. Detta var tänkt att bidra till att gradvis stärka drivkrafterna till arbete. Det innebär samtidigt att de som ligger på garantipensionsnivån systematiskt halkar efter andra pensionärer i levnadsstandard, såvida riksdagen inte beslutar att höja nivåerna.

för förtidspension eller sjukbidrag enligt äldre regler, som per kalenderår uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp. De som inte har 40 års försäkringstid får garantipension i proportion till försäkringstidens andel av 40. För rätt till garantipension krävs minst tre års bosättning i Sverige. För vissa flyktingar och alternativt skyddsbehövande räknas även tid då de har varit bosatta i sina tidigare hemländer.

Garantipension kan i dag tas ut tidigast från 65 års ålder.⁵ Den åldern höjs till 66 år, år 2023. Garantipensionen beskattas på likartat sätt som övriga pensionsinkomster.

År 2021 betalades 14,0 miljarder kronor ut i garantipension och före beslutet att höja garantipensionen i juli 2022 förväntades 13,5 miljarder kronor betalas ut under året.⁶

Kompletteringar till den allmänna pensionen

Den allmänna pensionen kompletteras på flera olika sätt.⁷ Från och med september 2021 finns ett inkomstpensionstillägg på upp till 600 kronor i månaden. Det omfattar dem som, år 2022, har inkomstgrundade ålderspensioner på 9 223 – 17 420 kronor i månaden. Det högsta tillägget tillfaller dem med pensioner på 11 272 – 14 346 kronor i månaden.

Den som har fyllt 65 år och tar ut hel allmän ålderspension kan dessutom få bostadstillägg. Storleken på bostadstillägget är beroende av den försäkrades egna och eventuella makes eller makas inkomster. Bostadstillägget motsvarar skillnaden mellan en viss andel av den försäkrades bostadskostnad och inkomsterna. Andelen av boendekostnaden som det går att få bostadstillägg för beror på hur stor kostnaden är samt om bostaden delas eller ej. Till inkomsterna räknas även en viss del av eventuell förmögenhet.

Det finns också ett särskilt bostadstillägg som ska garantera den pensionär som har en skälig bostadskostnad en skälig levnadsstandard. Skälig levnadsnivå efter skälig bostadskostnad anses vara 1,5357 prisbasbelopp per år, eller 6 181 kronor i månaden, år 2022, för den som är ogift. För den som är gift anses skälig levnadsstandard vara 1,2353 prisbasbelopp, eller 4 972 kronor i månaden.

Eftersom rätten till full garantipension kräver att man har levt 40 år i Sverige får inte alla garantipension. Den som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension kan få ett äldreförsörjningsstöd. Äldreförsörjningsstödet storlek påverkas av både av personens egna och en eventuell makes eller makas inkomster.

Genom äldreförsörjningsstödet får den som är ensamstående och har fyllt 65 år inkomster som utöver skälig bostadskostnad (som till stor del får förmodas täckas av bostadsbidrag) är 6 181 kronor i månaden år 2022. För den som är gift är motsvarande nivå 4 972 kronor i månaden.

År 2021 betalades 10,6 miljarder kronor ut i bostadstillägg till pensionärer och 1,2 miljarder kronor i äldreförsörjningsstöd. Inkomstpensionstillägget som bara fanns en del av år 2021 kostade då 2,0 miljarder kronor. År 2022 förväntas dessa utgifter bli 12,0 miljarder kronor, 1,2 miljarder kronor respektive 6,1 miljarder kronor.⁸

Äldreförsörjningsstödet räknas delvis upp med prisbasbeloppet. Inkomstpensionstilläggets inkomstgränser räknas upp på samma sätt som inkomstpensionen men själva tilläggsnivån räknas inte upp alls.

De flesta, omkring 90 procent, av alla pensionärer har tjänstepension som komplement till den allmänna pensionen.⁹ Hur tjänstepensionen är utformad och hur stora avsättningar som görs bestäms vanligen genom en överenskommelse mellan fack och arbetsgivare i kollektivavtal. Tjänstepensionen blir ofta en betydande del av den totala pensionsinkomsten. Se avsnittet "Hur höga blir pensionerna när tjänstepension räknas med?".

LO anser att arbetare ska ha en god pension

När nuvarande pensionssystem utmejslades stödde LO den principiella utformningen av förslaget men framförde också flera skarpa synpunkter i olika remissyttranden.¹⁰

LO ställde sig bakom att livsinkomsten, i stället för ett visst antal årsinkomster, blev pensionsgrundande. Att pensionsåldern blev rörlig accepterades liksom att den som frivilligt

⁵ Den beräknas alltid som om uttag av inkomstgrundad ålderspension gjorts vid 65 års ålder och som om premiepensionen förräntats i enlighet med inkomstpensionen.

⁶ Pensionsmyndigheten (2022b)

⁷ Detta avsnitt baseras på SFS 2010:110 om inte annat anges.

⁸ Pensionsmyndigheten (2022b)

⁹ Forena (2022)

¹⁰ Morin och Andersson (2015)

väljer att gå i pension tidigare också får lägre pension än den som arbetar längre. Det ansågs dock mycket viktigt att socialförsäkringssystemen utformas så att ingen, på grund av sjukdom eller arbetslöshet, ska känna sig tvungen att göra ett tidigare uttag av ålderspensionen och därmed få lägre pension resten av livet. LO ansåg att fulla avgifter bör tas ut även på inkomster över 7,5 basbelopp.

LO accepterade premiepensionen under förutsättning att förvaltningen skedde i en sammanhållen premiepensionsfond, förvaltd i anknytning till AP-fonderna.

LO-kongressen år 2021 tog ställning för ett pensionssystem som ger god inkomstrygghet, utjämnar inkomstskillnader och samtidigt är statsfinansiellt stabilt. Kongressen beslutade också att LO ska verka för att ett yrkesliv, även för arbetarklassen, ska räcka för en god pension.¹¹

Styrelsen uttryckte i samband med samma kongress att fundamenten i den allmänna pensionen; pensionsrättigheter grundade på livsinkomsten men med viss inkomstutjämnning, som till stor del är ett fördelningssystem kompletterat med viss fondering, är bra. Samtidigt uttrycktes att systemet behöver förbättras på väsentliga punkter men att det inte är förenligt med den förutsebarhet som behövs i ett pensionssystem som ska ge inkomstrygghet över många decennier, att göra mycket genomgripande förändringar.¹²

När det gäller nivån på pensionerna anser LO att ambitionen bör vara att LO-kollektivets arbetstagare ska få 62 procent av slutlönen i allmän pension.¹³

LO anser att det är rimligt med en riktålder som anger hur länge en person ska behöva arbeta för att få en godtagbar pension och som med automatik följer medellivslängden så att två tredjedelar av livslängdsökningen blir ett förlängt arbetsliv och en tredjedel förlänger tiden med pension. En förutsättning för detta är att rätten till ersättning från socialförsäkringssystemen följer denna riktålder. Men LO har inte, i nuläget, ställt sig bakom de höjda åldersgränserna i pensionssystemet. En sådan förändring anser LO måste föregås av andra förändringar såsom bättre fysiska och psykiska arbetsmiljöförhållanden, fler heltidsanställningar, färre visstidsanställningar, bättre möjligheter till omställning, högre avgift till inkomstpensionen och minskade inkomstskillnader.¹⁴

Pensionssystemet kan bidra till stödet för generell välfärd

En bärande tanke bland dem som förespråkar en nordisk välfärdsstat, med förmåner och avgifter kopplade till inkomstens storlek, är att det är lättare att få demokratisk uppslutning kring system som försäkrar alla, eller åtminstone majoriteten av befolkningen. När försäkringsnivån sjunker och människors ekonomiska trygghet försämras kan det demokratiska stödet för de allmänna socialförsäkringarna minska.¹⁵

Styrelsen för LO har framhållit att en pensionsordning som både tillgodoser behovet av inkomstrygghet i breda grupper och behovet av inkomster på ålderdomen hos dem som har haft små arbetsinkomster, har bättre förutsättningar att bli stabil än en som bara tillgodoser behoven hos dem med små inkomster. LO konstaterar också att livsinkomstprincipen medför att de skillnader som finns mellan olika individer under yrkeslivet kommer att ge skillnader i pension, även om det finns vissa utjämnande inslag i systemet. Det är främst i yrkeslivet som det behöver ske förändringar för att inkomstskillnader mellan pensionärer ska utjämnas.¹⁶

¹¹ Landsorganisationen i Sverige (2021a)

¹² Landsorganisationen i Sverige (2021a)

¹³ LO (2015)

¹⁴ Landsorganisationen i Sverige (2021b)

¹⁵ Barr och Palme (2020)

¹⁶ Landsorganisationen i Sverige (2021a)

3. Hur höga är pensionerna?

Den allmänna pensionen påverkas av livslön, hur denna har fördelats över åren, intjänandet, pensionsålder och därtill studier, barn med mera. Det gör frågan om hur höga pensionerna är och varför de blir som de blir, ytterst komplex. Det här kapitlet är ett försök att ändå forma en bild av hur hög den allmänna pensionen blir efter långa arbetsliv med det sedan 1990-talet nya pensionssystemet. Det innebär att det främst handlar om nyblivna pensionärer och kommande pensionärer, de som är födda år 1954 och senare. Tidigare årskullar och det tidigare pensionssystemet skildras dock i någon mån genom kompletterande information om nuvarande pensionsnivåer och pensionsålderns utveckling. Frågor som behandlas är hur hög pensionen blir i olika årskullar och lönelägen, samt hur några års fler eller färre arbete påverkar pensionen.

Lönefördelning och pensionsgränser kopplade till garantipension

Det går inte att i en tabell eller ett diagram sammanfatta hur pensionen faller ut i alla upptänkliga situationer. Här visas i stället några exempel på var i lönefördelningen¹⁷ vissa gränser för pensioner går. Alla exemplen bygger på en person som har haft ett långt och stabilt arbetsliv och antingen arbetat heltid hela tiden eller också har arbetat deltid i samma utsträckning som 2021 års löntagare. De visar alltså inte situationen för en genomsnittlig pensionär utan i stället vilket utfall som blir resultatet av långt och kontinuerligt arbete.

Bland dem som inte redan har gått i pension vid 65 års ålder är det ungefär lika vanligt att ha arbetat fler som färre än 42 år.¹⁸ En ogift person som efter 42 års arbete går i pension vid 65 års ålder, det andra halvåret 2022, behöver ha haft en genomsnittlig månadsinkomst¹⁹ högre än 10 724 kronor för att den egna inkomsten ska påverka pensionen, så att den blir högre än garantipensionen på 9 781 kronor per månad.²⁰ I princip alla heltidsmånadslöner är högre än så. Garantipensionen gör alltså att de som under så långa arbetsliv har haft månadsinkomster högre än 10 724 kronor tjänar något på att ha arbetat, när de går i pension. De som, under samma förutsättningar, har haft lägre inkomster behöver garantipension för att komma upp på garantipensionsnivån.

En ogift person som efter 42 års arbete går i pension vid 65 års ålder med en genomsnittlig månadsinkomst på 20 681 kronor skulle, utan tillskott av garantipension, få en pension lika stor som hela garantipensionen. Omkring 4 procent av löntagarna har så låga eller ännu lägre heltidsmånadslöner. Genom att garantipensionen bara delvis räknas av mot den inkomstgrundade pensionen ger den ett tillskott på 2 449 kronor till den som har en inkomstgrundad pension på 9 781 kronor. Om vi utgår ifrån att det är ovanligt att vara bland dem med de 4 procent lägsta lönerna under längre perioder i livet så visar detta att det bara i undantagsfall är de som har arbetat heltid under ett långt arbetsliv som behöver garantipensionen för att få en pension på garantipensionsnivån.

Däremot blir det inte helt ovanligt att få ett *tillskott* från garantipensionen efter ett långt och stabilt arbetsliv. En ogift person som efter 42 års arbete går i pension vid 65 års ålder, det andra halvåret 2022, med en genomsnittlig månadsinkomst på 31 469 kronor eller lägre får något tillskott från garantipensionen. 39 procent av löntagarna kan förväntas ha heltidsmånadslöner lägre än så.

Den högsta månadsinkomst som, år 2022, bidrar till att höja nivån på den allmänna ålderspensionen är 47 715 kronor. 16 procent av löntagarna har heltidslöner högre än så.

¹⁷ Lönerna i 2021 års lönefördelning har räknats upp med 2,3 procent för att matcha 2022 års pensionsregler.

¹⁸ Uppgiften gäller dem som är födda år 1956. Se Pensionsmyndigheten (2021a).

¹⁹ I detta sammanhang betyder *genomsnittlig inkomst* genomsnittet av inkomsterna efter att de har räknats upp med inkomstutvecklingen mellan inkomståret och pensioneringsåret.

²⁰ Inkomstpensionen blev alltså högre än 5 072 kronor. Se avsnittet "Garantipensionen".

Tabell 3.1 Inkomst- och pensionsgränser för en ogift person som går i pension vid 65 års ålder efter 42 respektive 47 års arbete hösten 2022

	42 års arbete			47 års arbete		
	Inkomst /pension	Percentil för heltidslön	Percentil för löneinkomst	Inkomst /pension	Percentil för heltidslön	Percentil för löneinkomst
Garantipension	9 781			9 781		
Inkomstgräns då den egna inkomsten börjar påverka pensionen	10 724	<< 1	6	9 655	<< 1	5
Pensionsgräns då tillskottet från garantipensionen upphör	14 882			14 882		
Inkomstgräns då pensionen, utan tillskott från garantipension, skulle bli lika stor som garantipensionen	20 681	4	13	18 621	< 1	11
Inkomstgräns för när man inte längre får någon garantipension	31 469	39	46	28 334	23	33
Inkomstgräns för när inkomsten ökar pensionen (intjänandetak)	47 715	84	85	47 715	84	85

Anmärkning: Inkomstgränserna avser genomsnittet av inkomsterna efter att de har räknats upp med inkomstutvecklingen mellan inkomståret och pensioneringsåret. Exempelen är beräknade på 2021 års fördelningar av månadslöner och månadslöneinkomster inkl. rörliga tillägg uppräknade med 2,3 procent, inkomstbasbelopp (71 000 kronor) och prisbasbelopp (48 300 kronor) för år 2022. Delningstalet för en person som är född år 1957 och går i pension vid 65 års ålder har använts. Därtill har det gjorts en grov uppskattning av hur mycket premiepensionen bidrar med.

Källa: SFS 2010:110, SCB och egna beräkningar

Om vi stället ser till de löneinkomster löntagarna faktiskt får och inte löner omräknade till något heltidsmått gäller det fortfarande att det är mycket ovanligt att bara få pension på garantipensionsnivån. Det är också mycket ovanligt att den egna inkomstgrundade pensionen inte är större än garantipensionen, efter ett långt och stabilt arbetsliv.

När vi ser till löneinkomsterna, hade 94 procent av löntagarna månadsinkomster högre än 10 724 kronor. Det är vad som behövs, i genomsnitt över arbetslivet, för den ogifta person som efter 42 års arbete går i pension vid 65 års ålder, det andra halvåret 2022, för att inkomsten skulle påverka pensionen så att den blev högre än garantipensionen.

Omkring 13 procent av löntagarna har löneinkomster lägre än 20 681 kronor per månad. Det är vad en ogift person behöver ha haft i inkomst i genomsnitt över arbetslivet för att få en pension lika stor som hela garantipensionen utan tillskott från garantipension, efter 42 års arbete och pensionering vid 65 års ålder, det andra halvåret 2022. Även med hänsyn tagen till att många arbetar deltid så är det alltså, totalt sett, ovanligt med löneinkomster som inte ger högre pension än garantipensionen efter ett långt och stabilt arbetsliv.

När vi ser till löneinkomsterna blir det än mer vanligt att få ett *tillskott* från garantipensionen efter ett långt och stabilt arbetsliv. Nästan hälften, 46 procent, av löntagarna kan nämligen förväntas ha löneinkomster lägre än de 31 469 kronor per månad som minst behövs i genomsnitt över ett arbetsliv för att en ogift person efter 42 års arbete ska gå i pension vid 65 års ålder år, det andra halvåret 2022, och inte få något tillskott från garantipensionen.

15 procent av löntagarna har högre löneinkomster än den högsta månadsinkomst, på 47 715 kronor, som ger rätt till allmän ålderspension år 2022.

Med ett längre arbetsliv behövs det lägre genomsnittsinkomster för att nå sådana inkomstgrundade pensioner att de påverkar den allmänna pensionen, gör att garantipensionen inte är nödvändig eller att garantipensionen upphör. Med längre arbetsliv hamnar alltså fler löntagare över dessa gränser och färre hamnar under dem. Var i lönefördelningen gränserna går för dem som går i pension vid 65 års ålder efter 47 års arbete hösten 2022 visas i tabell 3.1.

Eftersom lönerna väntas öka mer än priserna så kommer gränserna för garantipensionen (som räknas upp med prisbasbeloppet) i framtiden att ligga längre ner i lönefördelningen.

Effekter av intjänandetaket

Inkomster högre än 8,06 inkomstbasbelopp, eller 47 715 kronor per månad, år 2022, ger inte pensionsrätt trots att ålderspensionsavgift i form av arbetsgivaravgift eller egenavgift betalas även på den delen. År 2021 tillfördes statsbudgeten drygt 22 miljarder kronor genom avgifter på inkomster över taket som inte gav pensionsrätter. Det var 6 procent av samtliga pensionsavgifter det året.²¹

Den summa som har betalats in som ålderspensionsavgifter, men tillförts statsbudgeten var alltså något mindre, men i samma storleksordning som statens utgifter för garantipension (14,0 miljarder kronor) och bostadstillägg till pensionärer (10,6 miljarder kronor).²²

Avgifterna på inkomster över taket, som inte ger pensionsrätter, är närmast att betrakta som en odestinerad skatt. Att de är av samma storleksordning som garantipensionen och bostadstillägget innebär att pensionssystemet, informellt, kan sägas ungefär bära den omfördelningen från höginkomsttagare till låginkomsttagare. Inkomstpensionstillägget, som tillkom i september år 2021, rymms dock inte inom detta resonemang, utan får anses bäras av alla skattebetalare.²³

Detta är en observation. Även om det inte är orimligt med ett visst mått av omfördelning finns det inte något principiellt skäl för att ett pensionssystem som bygger på livsinkomstprincipen ska omfördela från höginkomsttagare till låginkomsttagare. Tvärtom riskerar en stor omfördelning att äventyra betalningsviljan till ett allmänt system.

Den som har haft en inkomst på 47 715 kronor i månaden under ett helt 42-årigt arbetsliv skulle, grovt räknat,²⁴ få 22 566 kronor i pension varje månad. Det innebär att pensionerna, för dem som har drygt 40 års försäkringstid, ligger mellan 8 855 kronor i månaden (9 781 kronor för ensamstående) och omkring 23 000 kronor i månaden.

Hur höga är pensionerna i dag?

I januari 2022 fick pensionerade kvinnor i genomsnitt 12 600 kronor i allmän pension medan motsvarande belopp för pensionerade män var 15 500 kronor. Genomsnittet för både kvinnor och män var 14 600 kronor.²⁵

I pensionssystemets årsredovisning för år 2021 finns mer detaljerade uppgifter för december 2021. Då fick kvinnliga pensionärer i genomsnitt 12 200 kronor i allmän pension och inkomstpensionstillägg medan motsvarande belopp för manliga pensionärer var 15 000 kronor. Diagram 3.1 visar utbetalningarna, den månaden, för kvinnor och män födda år 1956 eller tidigare, sorterade i stigande storleksordning. De flesta pensionärerna i diagrammet är i sådana åldrar att deras pension räknas ut delvis utifrån reglerna för den äldre tilläggs pensionen och delvis utifrån reglerna för de nyare inkomst- och premiepensionerna. De som har en allmän pension högre än 20 000 kronor per månad har i regel nått den nivån genom att senarelägga sitt uttag av pension.²⁶

Fler kvinnor än män, 45 procent att jämföra med 16 procent, fick till någon del garantipension. Garantipensionen utgjorde också i genomsnitt en större andel av kvinnornas allmänna pension. För kvinnor var denna andel 6 procent, att jämföra med männens allmänna pension, där den utgjorde 2 procent. Andelen som har garantipension ökar kraftigt med ålder. Inkomstpensionstillägget som stod för knappt 2 procent av det totala utbetalade beloppet betalades ut till 56 procent av pensionärerna.

²¹ Se Pensionsmyndigheten (2022a), tabell 8.1.

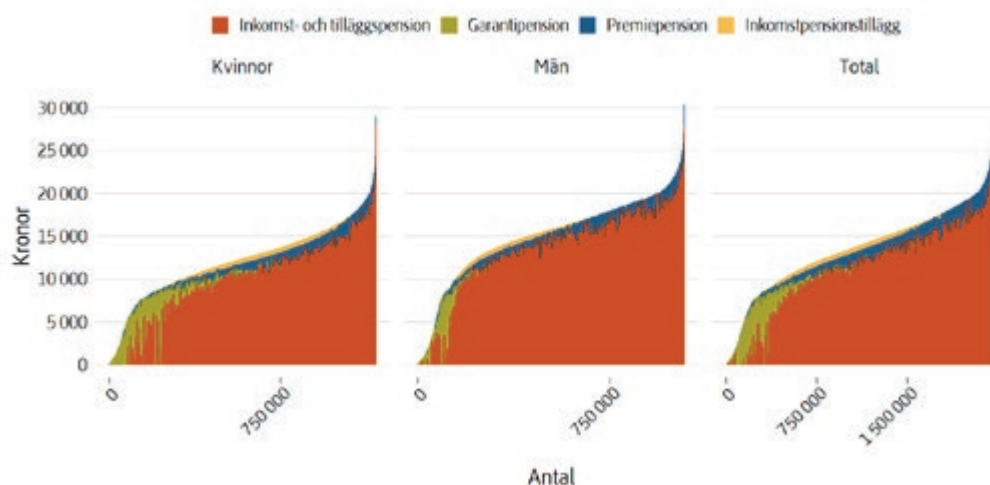
²² Pensionsmyndigheten (2022b)

²³ Inkomstpensionstillägget kostade 2,0 miljarder kronor år 2021 och beräknas kosta 6,1 miljarder kronor år 2022. Pensionsmyndigheten (2022b)

²⁴ Delningstalet för en person som är född år 1957 och går i pension vid 65 års ålder har använts. Därtill har en grov uppskattning gjorts av hur mycket premiepensionen bidrar med.

²⁵ Pensionsmyndigheten (2022d)

²⁶ Pensionsmyndigheten (2022a)

Diagram 3.1 Utbetald allmän pension, kvinnor och män, december 2021

Källa: Pensionsmyndigheten (2022a)

De som inte har någon inkomstgrundad pension men har minst 40 bosättningsår i Sverige får maximal garantipension (7 739 kronor per månad för gifta och 8 651 kronor per månad för ogifta, år 2021). Det visar sig i diagram 3.1 som en koncentration av garantipension (grön stapel) vid dessa nivåer. De som har lägre allmän pension har färre bosättningsår i Sverige.

Skalan i diagram 3.1 är satt så att det inte rymmer den högsta allmänna pension som betalades ut år 2021, vilket var 55 900 kronor per månad. Den som fick så hög pension har fortsatt att arbeta efter 65 års ålder.

Premiepensionen är ännu av liten omfattning i de äldre årskullarna, men den blir alltmer betydelsefull i senare årskullar. Det beror på att endast personer födda år 1938 eller senare kan få premiépension baserat på eget intjänande och den har då endast tjänats in sedan år 1995.

Pension i förhållande till slutlön

I detta avsnitt visas hur hög pensionen blir i förhållande till slutlönen efter långa arbetsliv, i olika lönelägen, för dem som är födda år 1957 och går i pension vid 65 års ålder. Den allmänna pensionen blir avsevärt lägre än vad LO anser att ambitionen bör vara, nämligen att LO-kollektivets arbetstagare ska få 62 procent av slutlönen.²⁷ När individer som har arbetat länge och stabilt i normala lönelägen får låga pensioner är det otvivelaktigt pensionssystemet som brister.

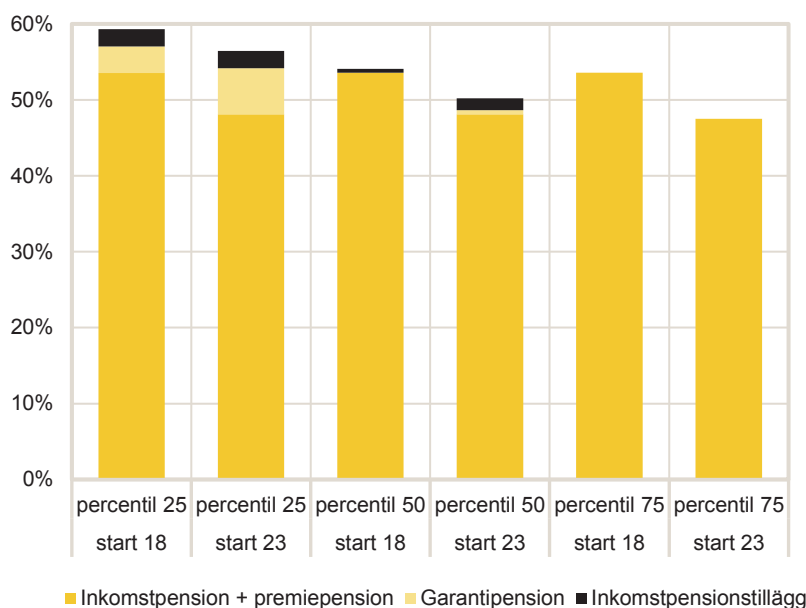
De som är födda år 1957, har haft löner i de två mittersta fjärdedelarna av löneinkomstfördelningen och går i pension vid 65 års ålder, beräknas nästa år få en inkomstgrundad ålderspension på knappt 54 procent av slutlönen om de har börjat arbeta vid 18 års ålder. När det gäller garantipensionen ger årsmedeltalen för år 2023 en mer rättvisande bild, eftersom samma nivå då förutsätts gälla hela året, efter höjningen i juli 2022. Med garantipension och inkomstpensionstillägg inkluderat blir den allmänna pensionen 59 procent av slutlönen för den ogifta person som, under ett sådant arbetsliv, har legat på gränsen till att tillhöra den nedersta fjärdedelen av löneinkomstfördelningen (den 25:e percentilen). Den som har legat mitt i löneinkomstfördelningen får en allmän pension som motsvarar drygt 54 procent och den som har legat på gränsen till att höra till den översta fjärdedelen får varken inkomstpensionstillägg eller garantipension och därmed en pension motsvarande knappt 54 procent. Se diagram 3.2.

Här och i efterföljande exempel handlar det om de löneinkomster löntagarna faktiskt får, inte om löner omräknade till något heltidsmått. Individernas löner antas ha följt den allmänna inkomstutvecklingen under hela yrkeslivet. Detta är en förenkling som inte modellerar någon individuell lönekarriär, utöver den allmänna inkomstutvecklingen, under yrkeslivet.

²⁷ LO, Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder.

Diagram 3.2 Allmän pension som andel av slutlön beroende på löneinkomstläge och startålder i arbetslivet 2023

Ensamstående, utan tjänstepension, födda 1957 som gick i pension vid 65



Anmärkning: För att löneinkomst och pension ska vara så jämförbara som möjligt har priserna, tillväxten och premiepensionens nettoavkastning antagits bli oförändrade mellan år 2022 och år 2023 och löneinkomsten har räknats upp med inkomstillväxten mellan 2021 och 2022. Inkomstpensionstillägget som egentligen inte är en del av den allmänna pensionen har här inkluderats.

Källa: Egna uttag ur Pensionsmyndighetens typfallsmodell version 22-08-18

Om den som har legat vid den 25:e percentilen i löneinkomstfördelningen i stället är gift skulle garantipensionen bli lägre, 236 kronor i månaden i stället för 911 kronor i månaden. Den allmänna pensionen motsvarar då 57 procent av slutlönen.

De som är födda år 1957, har haft löner i de två mittersta fjärdedelarna av löneinkomstfördelningen och går i pension vid 65 års ålder beräknas nästa år få en inkomstgrundad ålderspension på omkring 48 procent av slutlönen om de har börjat arbeta vid 23 års ålder. Med garantipension och inkomstpensionstillägg inkluderat blir den allmänna pensionen drygt 56 procent av slutlönen för den ogifta person som, under ett sådant arbetsliv, har legat vid den 25:e percentilen. Den som har legat mitt i löneinkomstfördelningen får en allmän pension som motsvarar 50 procent och den vid den 75:e percentilen får varken inkomstpensionstillägg eller garantipension och därmed en pension på knappt 48 procent av slutlönen.

För att komma upp i en inkomstgrundad pension som motsvarar 62 procent av slutlönen behöver de som är födda år 1957 och har arbetat i 47 år mellan 18 och 64 års ålder, med löner i de två mittersta fjärdedelarna av löneinkomstfördelningen få pensioner som är 2 200 – 3 500 kronor högre varje månad år 2023. Om hänsyn tas till garantipension och inkomstpensionstillägg behöver den som är ogift och under ett sådant arbetsliv har legat vid den 25:e percentilen en pension som är drygt 700 kronor högre. Högre upp i löneinkomstfördelningen fyller garantipensionen och inkomstpensionstillägget en betydligt mindre del av pensionsbehovet.

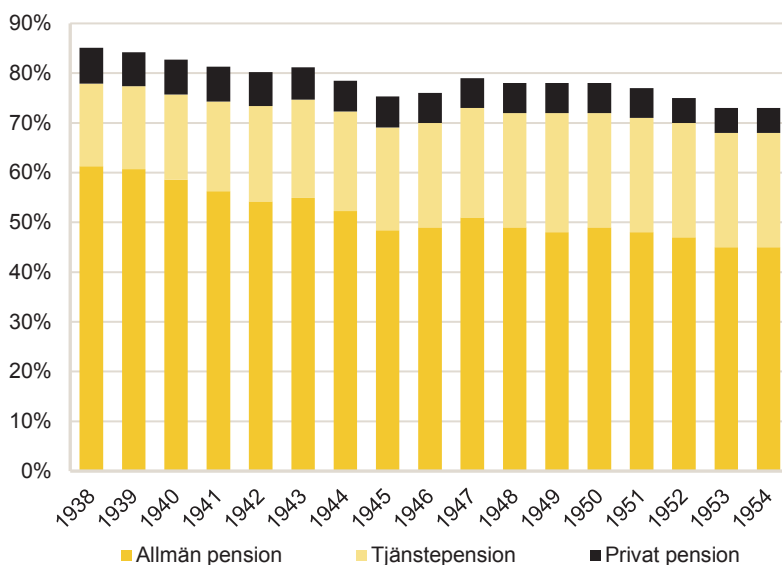
De som är födda år 1957 och har arbetat i 42 år mellan 23 och 64 års ålder, med löner i de två mittersta fjärdedelarna av löneinkomstfördelningen, behöver få pensioner som är 3 700 – 6 100 kronor högre varje månad år 2023 för att komma upp i en inkomstgrundad pension som motsvarar 62 procent av slutlönen.

Hur höga blir pensionerna när tjänstepension räknas med?

Bristerna i det allmänna pensionssystemet döljs av att många löntagare, med tjänstepensionernas hjälp, kommer upp i goda pensionsnivåer.

Sedan dagens allmänna pensionssystem infördes är det, enligt fackförbundet Forena, endast de två äldsta årskullarna som har fått en allmän pension som motsvarar minst 60 procent av förvärvsinkomsten de sista åren före pension (vilket Forena benämner slutlönen). De yngsta årskullarna når inte ens upp till 50 procent av slutlönen.²⁸ Totalt blir pensionen dock högre. Merparten av tillskottet kommer från tjänstepensionen och en mindre del från privat pensions-sparande. Omkring 90 procent av alla pensionärer har tjänstepension och drygt hälften har därtill privat pension.²⁹

Diagram 3.3 Total pension som andel av slutlön i olika årskullar



Anmärkning: Slutlön betyder här den genomsnittliga förvärvsinkomsten från de sista fyra åren före pension.

Källa: Forena (2022)

Forenas rapport visar att i nästan alla årskullar födda åren 1938 – 1950 blir den sammanlagda pensionen (allmän pension och tjänstepension) minst 72 procent av slutlönen, såsom denna är definierad i rapporten. Undantaget är årskullarna födda år 1945 och år 1946 där kompensationsgraden blir 70 respektive 71 procent. I senare årskullar ser andelen ut att börja minska och för dem som är födda 1954 motsvarar allmän pension tillsammans med tjänstepension 68 procent av slutlönen. Det är 10 procentenheter mindre än för årskullen född 1938. Enbart den allmänna pensionen har minskat med 16 procentenheter som andel av slutlönen.

Tjänstepensionerna ger alltså betydelsefulla tillskott till de sammanlagda pensionerna. LO har som målsättning att den sammanlagda pensionsnivån för arbetare, ska vara lägst 72 procent av slutlönen.³⁰ Men det är inte tjänstepensionerna som ska bära upp den grundläggande inkomsttrygghet löntagarna behöver på äldre dagar. LO anser att den allmänna obligatoriska inkomstpensionen ska vara så hög att tjänstepensioner och individuella pensioner i framtiden ska kunna ses som kompletteringar.³¹

Diagrammet ovan visar inte utgångspunkten för den målsättningen eftersom det inte särredovisar arbetare utan visar utfallen för alla avtalsområden sammantagna. I diagram 3.4 nedan visas exempel på pensionsnivåerna för löntagare inom olika avtalsområden och i olika positioner i löneinkomstfördelningen.

²⁸ Endast de som har tagit ut hel allmän pension när de blev 65 år och antingen är födda eller har bott minst 30 år i Sverige ingår när kompensationsnivån beräknas.

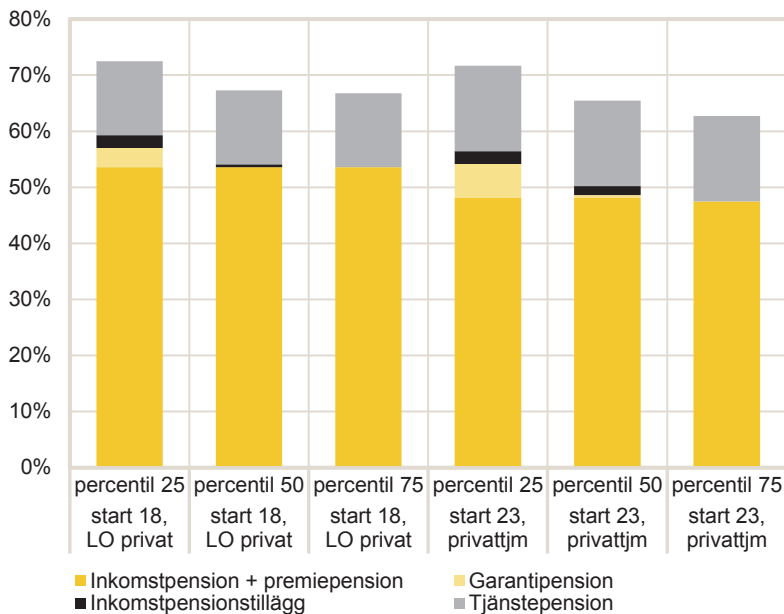
²⁹ Forena (2022)

³⁰ LO (2015)

³¹ Morin och Andersson (2015) s. 18 och s. 73.

Diagram 3.4 Allmän pension och tjänstepension som andel av slutlön beroende på löneinkomstläge, avtalsområde och startålder i arbetslivet 2023

Ensamstående, utan tjänstepension, födda 1957 som gick i pension vid 65



Anmärkning: För att löneinkomst och pension ska vara så jämförbara som möjligt har priserna, tillväxten och premiepensionens nettoavkastning antagits bli oförändrade mellan år 2022 och år 2023 och löneinkomsten har räknats upp med inkomstillväxten mellan år 2021 och år 2022. Inkomstpensionstillägget har inkluderats.

Källa: Egna uttag ur Pensionsmyndighetens typfallsmodell version 22-08-18

Med hjälp av tjänstepensionen kan ogifta personer, födda år 1957, som har arbetat inom det privata näringslivet, som arbetare eller tjänstemän, med lite lägre löneinkomster få en sammanlagd pension som motsvarar 72 procent av slutlönen, efter långa arbetsliv och pensionering vid 65 års ålder.³² Det beror på att de får ett förhållandevis högt tillskott från garantipensionen och maximalt inkomstpensionstillägg. De låga inkomstgrundade pensionerna gör att tjänstepensioner motsvarande 13,2 procent av slutlönen efter ett 47-årigt arbetsliv, respektive 15,2 procent efter ett 42-årigt arbetsliv, inte räcker till för att lyfta den sammanlagda pensioner till 72 procent av slutlönen för dem som har legat lite längre upp i löneinkomstfördelningen.

Hur stort är respektavståndet?

Att den allmänna pensionen är baserad på livsinkomstprincipen betyder att inkomsterna under hela förvärvslivet, upp till ett visst årligt tak, ger pensionsrätt. Detta standardskydd kompletteras med ett grundskydd för personer som inte har kunnat tjäna in någon pension eller bara har tjänat in en låg inkomstgrundad pension. Pensionssystemet ska alltså ge någonting mer än skydd mot fattigdom, nämligen inkomstrygghet. Ett gemensamt pensionssystem ska därför inte ge för små skillnader i utgående pensioner mellan dem som har haft låga livsinkomster och dem som har haft höga.

Intjänandetaket och de olika delarna i grundskyddet jämnar ut pensionsinkomsterna så att skillnaden mellan vad två pensionärer får i allmän pension och eventuellt bostadstillägg blir betydligt mindre än skillnaden mellan deras tidigare löneinkomster. Livsinkomstprincipen tunnans alltså ut och det lönar sig inte så mycket att ha arbetat som man först kan tro.

³² När rapporten skrivs finns det ännu inte någon typfallsmodell färdig hos Pensionsmyndigheten som omfattar såväl tjänstepensioner på det kommunala området som de förändringar i det allmänna pensionssystemet som gjordes i juli 2022.

Vi såg i avsnittet ”Lönefördelning och pensionsgränser kopplade till garantipension” att en ogift person som efter 42 års arbete går i pension vid 65 års ålder, det andra halvåret 2022, behöver ha haft en genomsnittlig månadsinkomst högre än 10 724 kronor för att den egna inkomsten ska påverka pensionen, så att den blir högre än garantipensionen. En gift person, som är berättigad till en lägre garantipension än en ogift och som efter 42 års arbete går i pension vid 65 års ålder det andra halvåret 2022, behöver ha haft en genomsnittlig månadsinkomst högre än 9 702 kronor för att den egna inkomsten ska påverka pensionen, så att den blir högre än garantipensionen.

Ett respektavstånd – pensionskillnader som beror på hur mycket du har arbetat – uppstår alltså först för dem som i genomsnitt över arbetslivet har löner på omkring 10 000 – 12 000 kronor, beroende på civilstånd och hur många år de har arbetat. Från den nivån och upp till de högsta lönerna varierar pensionerna mellan 8 855 kronor i månaden (för gifta) och omkring 23 000 kronor i månaden efter ett arbetsliv om drygt 40 år.

Bostadstillägget minskar inkomstskillnaderna mellan pensionärer ytterligare och minskar då samtidigt respektavståndet. Till detta kommer även inkomstpensionstillägget på upp till 600 kronor i månaden för dem som har inkomstgrundade ålderspensioner på 9 223 – 17 420 kronor i månaden.

Pensionsmyndighetens generaldirektör skrev år 2018:

”Skillnaden i allmän pension mellan att inte ha någon livsinkomst och ha en genomsnittlig har nu minskat till runt 1 500 – 2 000 kronor i månaden om näraliggande bidrag såsom bostadstillägg och äldreförsörjningsstödet beaktas.”³³

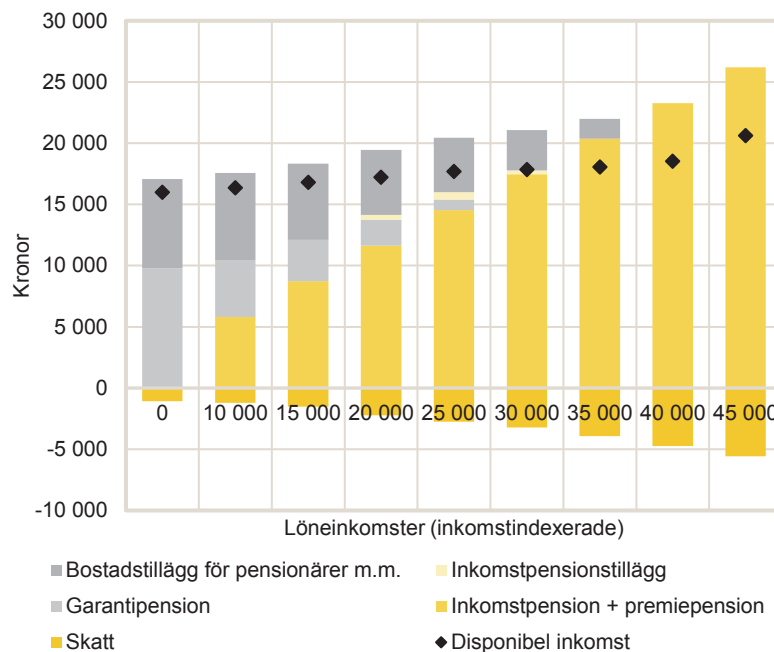
För att undersöka vilket respektavstånd den allmänna pensionen tillsammans med grundskyddet skapar i olika inkomstlägen har pensionsinkomster, inkomstpensionstillägg, bostadstillägg och skatter beräknats för tänkta, ogifta, individer, födda år 1957, som har arbetat i åldrarna 19 – 65 år, med olika löneinkomster upp till 45 000 kronor. Lönen antas ständigt ha följt den allmänna inkomstutvecklingen. Hyran antas vara 7 500 kronor i månaden, vilket är den högsta boendekostnad som läggs till grund för eventuellt bostadsbidrag. Eftersom det är den allmänna pensionen som undersöks antas individerna inte ha någon tjänstepension.

Vi ser i diagram 3.5 att inkomstskillnaderna mellan olika pensionärer som har haft löneinkomster på upp till 40 000 kronor i månaden blir ganska små. Bruttoinkomsten blir exempelvis bara 505 kronor högre per månad för den som har haft en löneinkomst på 10 000 kronor i månaden mellan 19 och 66 års ålder jämfört med den som inte har arbetat alls. Efter skatt blir skillnaden 375 kronor. För varje 5 000 kronor i högre löneinkomst i intervallet ökar bruttoinkomsten vid pensioneringen med omkring 600 – 1 300 kronor per månad. Efter skatt blir skillnaden mindre än 500 kronor i månaden.

³³ Barr (2018)

Diagram 3.5 Allmän pension samt ev. inkomstpensionstillägg och bostadstillägg 2023 för pensionärer som arbetat i åldrarna 19 – 65 år med olika löneinkomster

Ensamstående, utan tjänstepension, födda 1957



Källa: Egna uttag ur Pensionsmyndighetens typfallsmodell, version 22-08-18

Löneinkomster högre än 40 000 kronor i månaden ger substantiella tillskott till pensionsinkomsterna. För dem som har haft löneinkomster på omkring 45 000 kronor i månaden blir pensionen nästan 3 000 kronor högre, brutto, än om löneinkomsterna hade varit 5 000 kronor lägre. Efter skatt blir ökningen omkring 2 000 kronor i månaden. En inkomst på 45 000 kronor är inte så långt under intjänandetaket för pensionsrätter som är 47 715 kronor i månaden år 2022. Det betyder att effekten av högre löneinkomster avtar från den nivån. (Att någon verkligen har en så hög lön under ett helt yrkesliv som börjar vid 19 års ålder är dock inte troligt.)

För dem som har haft löneinkomster mellan 10 000 och 20 000 kronor i månaden under hela yrkeslivet, utgör både garantipensionen och bostadstillägget betydande delar av inkomsterna. Skatten hjälper till att utjämna inkomsterna. Den disponibla pensionsinkomsten som blir drygt 16 000 kronor för den som har haft en löneinkomst på 10 000 kronor och har en hyra på 7 500 kronor, blir drygt 400 kronor högre om den tidigare löneinkomsten i stället har varit 15 000 kronor. Med en tidigare löneinkomst på 20 000 kronor blir den disponibla pensionsinkomsten ytterligare drygt 400 kronor högre. Detta handlar om individer som, i varierande grad, kan antas ha arbetat deltid.

En ogift person som har haft löneinkomster på 25 000 kronor i månaden i åldrarna 19 – 65 år får nästan 900 kronor i garantipension och kan därtill få ett bostadstillägg på drygt 4 400 kronor. I och med att det obeskattade bostadstillägget, liksom det beskattade inkomstpensionstillägget och den beskattade garantipensionen, fasas ut med stigande pension blir nettoeffekten av att ha haft en löneinkomst på 30 000 kronor, i stället för 25 000 kronor, bara 149 kronor i månaden. Nettoeffekten av att ha haft en löneinkomst på 35 000 kronor i stället för 30 000 kronor blir 203 kronor i månaden. (Alla effekter av tjänstepensioner är, som sagt, exkluderade.)

Tabell 3.2 Inkomsteffekter av en 5000 kronor högre löneinkomst per månad, respektive 5 färre arbetsår, för pensionärer som arbetat i åldrarna 19 – 65 år med olika löneinkomster
Ensamstående, utan tjänstepension, födda 1957

Löneinkomst	10 000*	15 000	20 000	25 000	30 000	35 000	40 000	45 000
+ 5000 kr i medellön, bruttoförändring	505	755	1 131	978	631	907	1 302	2 910
+ 5000 kr i medellön, nettoförändring	375	427	422	473	149	203	484	2 084
- 5 arbetsår, bruttoförändring	-65	-223	-648	-372	-322	-668	-1 090	-2 714
- 5 arbetsår, nettoförändring	-46	-125	-381	-157	-27	-151	-411	-1 944

*Avser skillnaden mellan att ha haft en löneinkomst på 10 000 kr/månad och ingen löneinkomst resp. 47 arbetsår och 0 arbetsår.

Källa: Egna uttag ur Pensionsmyndighetens typfallsmodell version 22-08-18

För pensionärer som har haft löneinkomster på högst 35 000 kronor blir inte heller skillnaderna i pension till följd av att ha arbetat antingen 42 eller 47 år så stora. Det framgår när individerna i exemplen ovan jämförs med likadana ogifta individer födda år 1957, som går i pension vid 66 års ålder, men som börjar arbeta vid 24 års ålder i stället för vid 19 års ålder. Det gör ett mycket litet avtryck i pensionen när den som har haft en löneinkomst på 10 000 kronor i månaden började arbeta. Om löneinkomsterna har legat mellan 15 000 kronor och 35 000 kronor i månaden blir bruttoinkomsterna efter pensioneringen omkring 200 – 700 kronor högre.

Den som har haft en löneinkomst på 40 000 kronor i månaden får, brutto, drygt 1 000 kronor mer efter ett 5 år längre arbetsliv och den som har haft en löneinkomst på 45 000 kronor får, brutto, drygt 2 700 kronor mer.

Livslönerna ger alltså små utslag i den allmänna pensionen om denna kompletteras med det statliga grundskyddet men inte med en tjänstepension. I realiteten spelar grundskyddet inte en fullt så utjämnande roll eftersom tjänstepensionerna, som över lag stärker livsinkomstprincipen, påverkar rätten till bostadstillägg. Men det förändrar inte det faktum att vi har ett allmänt pensionssystem som ger breda löntagargrupper dåligt standardskydd efter långa arbetsliv. Om det blir tjänstepensionerna som i hög grad får stå för standardtryggheten så riskerar stödet för den allmänna pensionen att urholkas, samtidigt som det kan uppstå skillnader mellan olika löntagargrupper som blir svåra för löntagarna att överblicka medan de är i arbetslivet.

Ett pensionssystem behöver vila på långsiktigt hållbara principer med bred uppslutning. När pensionssystemet inte har levererat som förväntat kan den långsiktiga lösningen inte vara att lappa och laga med särskilt riktade bidrag och avdrag.

4. Pensionsåldern påverkar pensionen

I stort sett hela livsinkomsten är pensionsgrundande och det betraktas som ett frivilligt val att arbeta länge och få en högre pension eller att gå i pension tidigare och få en lägre pension. Därför är det illavarslande att pensioneringsbesluten, på ett mycket övergripande plan, förefaller återspegla sjuklighet och möjligheterna att stanna kvar på arbetsmarknaden i arbete eller som sjukskriven.

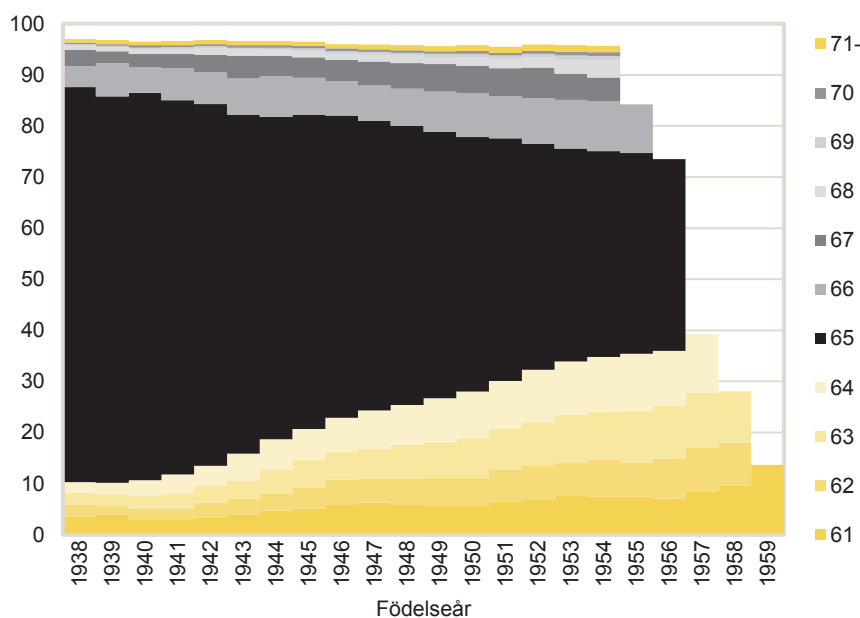
Kvinnor är sjukskrivna i större utsträckning än män och efter 40 års ålder är det vanligare att kvinnor har sjuksättning än att män har det.³⁴ Sjukskrivna har lägre lön, kortare utbildning och lägre socioekonomisk status än icke sjukskrivna. Det sociala stödet är viktigt för rehabilitering och återgång i arbete. Högutbildade och höglönlade får mer stöd från arbetsplatsen under sjukskrivning. En utbildning som gör det möjligt att argumentera på sakliga, medicinska och rättsliga grunder påverkar dessutom det slutgiltiga beslutet om sjukpenning.³⁵ Arbetslösheten är högre bland dem med kort utbildning än bland dem med lång utbildning.³⁶

Det finns alltså risk för att tidiga uttag av pension beror på att människor, på grund av omständigheter som de inte styr över själva såsom sjukdom eller arbetslöshet, känner sig tvungna att göra ett tidigare uttag av ålderspensionen och därmed få lägre pension resten av livet.

När går människor i pension?

Att gå i pension vid 65 års ålder blir mindre och mindre vanligt. 77,3 procent av dem som är födda år 1938 gick i pension vid 65 års ålder. Bland dem som är födda år 1956 gick 37,5 procent i pension vid 65 års ålder. Både att gå i pension tidigare och senare än så har blivit vanligare. 9,4 procent av dem som är födda år 1938 gick i pension senare än vid 65 års ålder och 10,3 procent hade gått i pension före 65 års ålder. Bland dem som är födda år 1956 hade en så stor andel som 36,0 procent gått i pension före 65 års ålder.

Diagram 4.1 Pensionsålder per årskull (procent)



Källa: Pensionsmyndigheten (2022a)

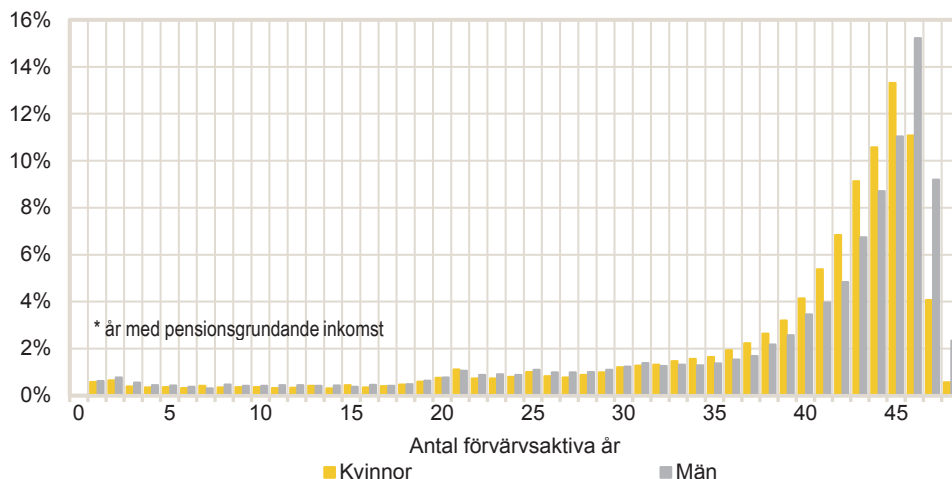
³⁴ Försäkringskassan (2022)

³⁵ Försäkringskassan (2020)

³⁶ SCB, Arbetskraftsundersökningen.

Det är inte ovanligt med arbetsliv längre än 40 år. Bland de kvinnor som är födda år 1956 och som inte hade gått i pension år 2020, då de fyllde 64 år, hade hälften 41,8 eller fler förvärvsaktiva år. Bland männen födda år 1956 som inte hade gått i pension år 2020 hade hälften 42,5 eller fler arbetsår. I genomsnitt hade kvinnor och män och födda år 1956, som inte hade gått i pension år 2020, arbetat i 38 år.³⁷ Detta rör alltså de 64 procent av årskullen som går i pension vid 65 års ålder eller senare.

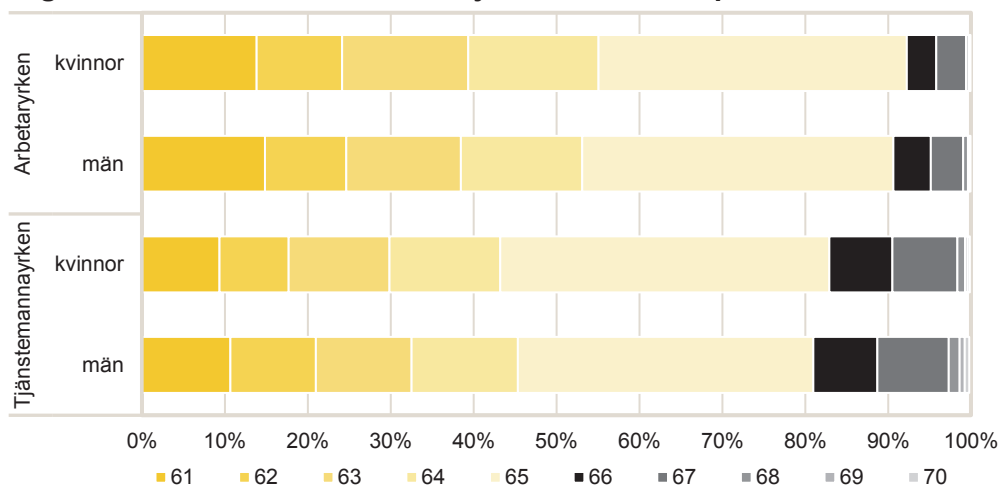
Diagram 4.2 Andel med visst antal förvärvsaktiva år* 1960 – 2020 bland personer födda 1956 som ännu inte hade gått pension



Källa: Pensionsmyndigheten (2021a)

Pensionsåldern varierar med klass och kön. Mer än hälften av tjänstemännen som började ta ut pension år 2018 var 65 år eller äldre. 57 procent av tjänstemannakvinnorna och 54 procent av tjänstemannamännen var 65 år eller äldre. Bland arbetarna var det mindre än hälften av dem som gick i pension som hade fyllt 65 år. 45 procent av arbetarkvinnorna och 47 procent av arbetarmännen som började ta ut pension var 65 år eller äldre. Dock var 65 år den vanligaste åldern att börja ta ut pension i alla grupperna.

Diagram 4.3 Ålder då anställda började ta ut allmän pension 2018



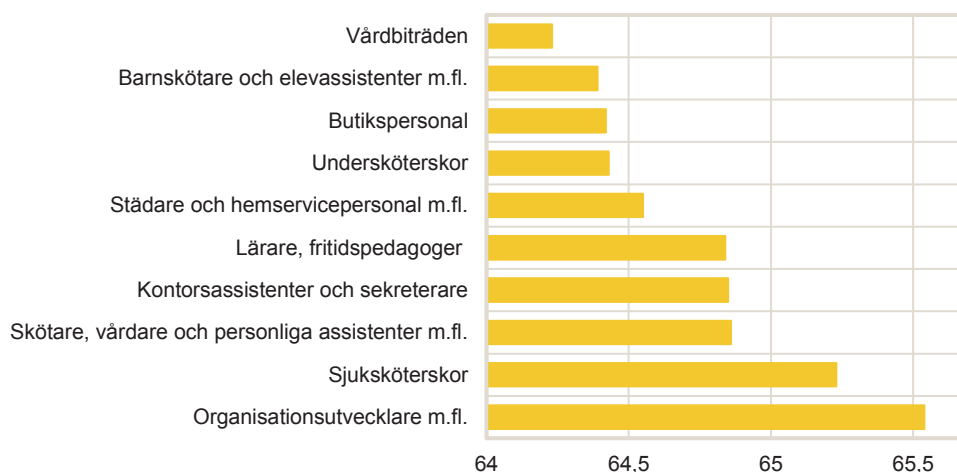
Källa: Pensionsmyndigheten

³⁷ Pensionsmyndigheten (2021a)

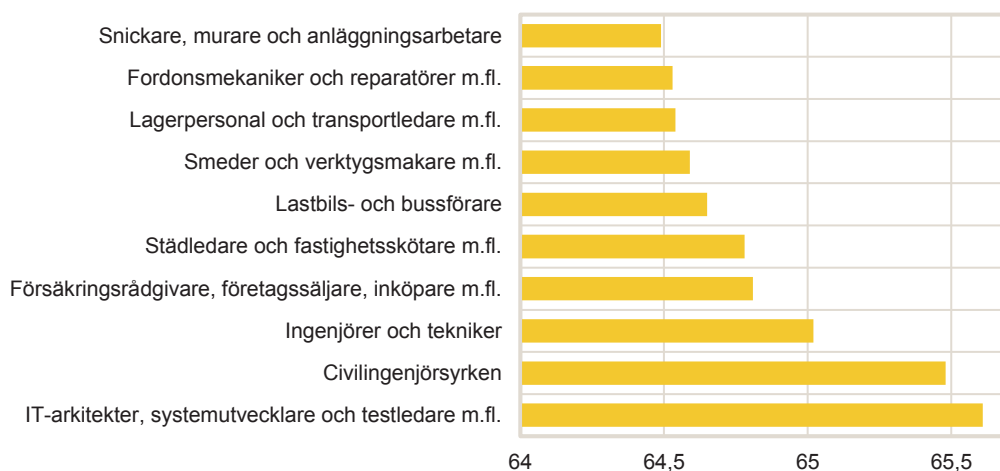
Det är därför kanske inte förvånande att skillnaderna mellan vanliga yrken när det kommer till medelpensioneringsåldern är måttliga. I de tio vanligaste yrkesgrupperna bland kvinnor är det bara gruppen organisationsutvecklare (med flera) samt sjuksköterskor som har en medelpensioneringsålder som är högre än 65 år. Bland vårdbiträden är medelpensioneringsåldern 64,2 år.

Diagram 4.4 Medelpensioneringsåldern för vanliga yrkesgrupper

a. Medelpensioneringsåldern för de 10 vanligaste yrkesgrupperna bland kvinnor



b. Medelpensioneringsåldern för de 10 vanligaste yrkesgrupperna bland män



Källa: Pensionsmyndigheten (2022c)

I de tio vanligaste yrkesgrupperna för män är medelpensioneringsåldern högre än 65 år bland IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare med flera, civilingenjörer, ingenjörer och tekniker. Bland snickare, murare och anläggningsarbetare är den knappt 64,5 år. Mönstren från diagram 4.3, med tidigare pensionering bland arbetare än bland tjänstemän går dock igen.

Betydelsen av skillnaderna i pensionsålder ska inte underskattas. Exempelvis ökar pensionen motsvarande 0,8 procent av lönen om en person född år 1957, efter 42 års arbete, går i pension vid 65 och ett halvt års ålder i stället för vid 65. Om lönen var 35 000 kronor så innebär det att den månatliga allmänna pensionen livsvarigt blir 275 kronor högre.³⁸

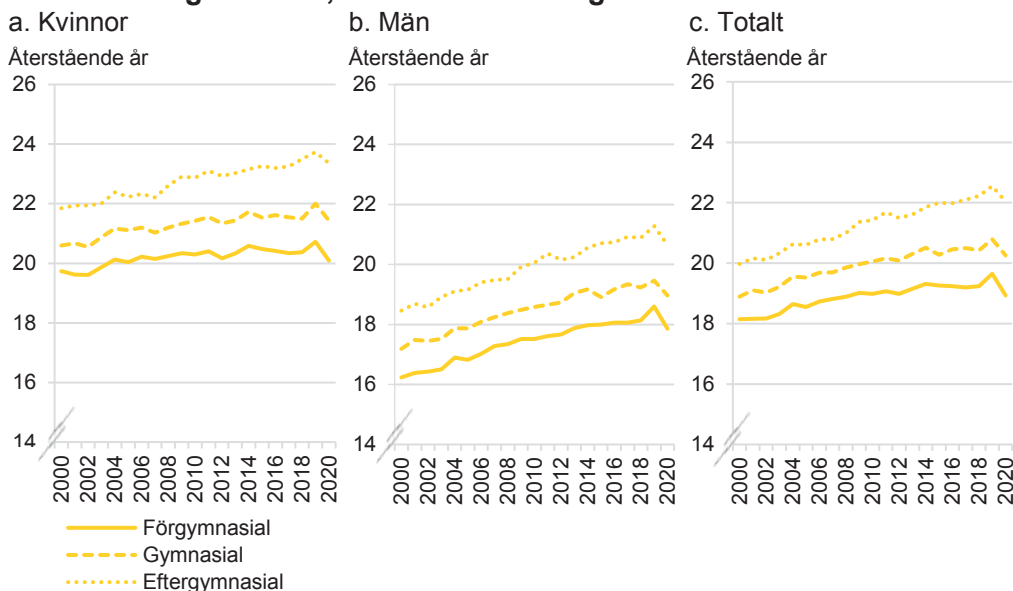
³⁸ Detta är beräknat som om hela pensionsavgiften hade gått till inkomstpensionen.

Livslängden

Medellivslängden i olika årskullar och i hela befolkningen har betydelse för pensionerna. Dels beräknas pensionerna genom att var och ens pensionsbehållning delas med ett delningstal som huvudsakligen speglar en statistiskt förväntad återstående livslängd för ens årskull, vid pensioneringen. Dels ska en riktålder, som styr när man först får börja ta ut inkomstpension och garantipension liksom åldersgränser i angränsande trygghetssystem, räknas upp med två tredjedelar av utvecklingen av den återstående medellivslängden för befolkningen i Sverige.

Medellivslängden är dock inte lika lång i olika grupper i befolkningen. Det betyder att om en grupp (till exempel universitetsutbildade män) bidrar mer till att öka medellivslängden än andra grupper så minskar pensionen i andra grupper (till exempel för kvinnor utan gymnasieutbildning) mer än vad som motiveras av förändringen i deras förväntade livslängd. De andra gruppernas rätt att gå i pension förskjuts framåt med mer än två tredjedelar av deras ökade förväntade livslängd.

Diagram 4.5 Återstående medellivslängd vid 65 års ålder för personer födda i Sverige efter år, kön och utbildningsnivå



Källa: SCB, Befolkningsstatistik

Diagram 4.5 visar att under 2000-talet har återstående medellivslängd vid 65 års ålder ökat minst för förgymnasialt utbildade kvinnor, där den är 20,09 år. Som mest har den ökat för eftergymnasialt utbildade män, där den är 20,65 år.

Inom varje utbildningsgrupp – förgymnasialt, gymnasialt och eftergymnasialt utbildade – har svenskfödda kvinnor mer än två år längre förväntad återstående medellivslängd än vad svenskfödda män har.

5. Hur stora blir pensionerna i framtiden?

Den allmänna pensionen är i dag alldeles för låg i förhållande till vad som beräknades när det nya pensionssystemet sjösattes och i förhållande till hur LO tycker att det ska vara. Eftersom vi lever allt längre förväntas problemet förvärras. I detta kapitel visas genom stiliserade beräkningar av hur stora pensionerna blir i förhållande till lönerna i olika årskullar.

Frågan som behandlas är hur stor inkomsttrygghet den inkomstgrundade pensionen ger. Beräkningarna illustrerar kompensationsgraden för dem som varken får garantipension eller har slagit i intjänandetaket när de var förvärsaktiva. För dem som får garantipension eller någon annan del av grundskyddet blir kompensationsgraden högre och för dem som har slagit i intjänandetaket blir kompensationsgraden lägre. Inkomstpensionstillägget är inte en del av den allmänna pensionen och det är således inte inkluderat.³⁹ Eftersom inkomstpensionstillägget är bestämt i kronor och inte räknas upp med någon ekonomisk utveckling kommer tillägget att utgöra en allt mindre del av pensionärernas inkomster om det inte fattas aktiva beslut om att höja det.

Beräkningsförutsättningar

Den inkomstgrundade pensionen bygger på förhållandevis enkla principer. Alla inkomster över ett visst årligt gränobelopp, upp till intjänandetaket, under hela förvärvslivet ger pensionsrätt. De pensionsförmåner som betalas ut motsvarar de avgifter som har betalats in till systemet för den enskilde.

Avgifterna utgör 18,5 procent av 93 procent, d.v.s. 17,21 procent, av inkomster av anställning och annat förvärsarbete.⁴⁰ De inbetalda avgifterna fördelas sedan så att 16 procentenheter av 18,5 går till inkomstpensionen. Fram till pensioneringen räknas dessa pensionsrätter upp med inkomstutvecklingen i samhället. De år som pensionssystemets tillgångar är mindre än pensionsskulden räknas de i stället upp med ett balansindex. 2,5 procentenheter av 18,5 går till premiepensionen och räknas upp med värdet i de fonder som de försäkrade har valt (eller i den statliga sjunde AP-fonden för dem som inte har valt). Administrationskostnader betalas inom dessa system och avlidna personers pensionstillgångar fördelas varje år på de överlevande i samma årskull.⁴¹

Vid pensioneringen beräknas inkomstpensionen genom att det inbetalda och uppräknade beloppet divideras med ett delningstal. Delningstalen är specifika för varje årskull och speglar dels genomsnittlig återstående livslängd vid den ålder då pensionen tas ut och dels en förskotts-ränta på 1,6 procent. Förskottsrentan gör att pensionen till en början blir högre än vad den skulle ha varit utan räntan, för att sedan räknas upp 1,6 procentenheter långsammare än de genomsnittliga inkomsterna. Även premiepensionen beräknas genom att beloppet delas med ett delningstal, vilket beror av prognostiserade framtida livslängder.

Genom att Pensionsmyndigheten gör prognoser på delningstalen går det att stiliserat beräkna hur stora pensionerna blir i förhållande till lönerna i olika årskullar, baserat på dessa grundläggande principer.

De beräkningar som presenteras nedan gäller för individer med löner i intervallet mellan sådana som innebär att grundskyddet träder in och sådana som ligger över intjänandetaket.⁴² Individernas löner antas ha följt den allmänna inkomstutvecklingen under hela yrkeslivet. Det är en förenkling som inte modellerar någon individuell lönekarriär, utöver den allmänna

³⁹ Se kap. 53 och kap. 55 i SFS 2010:110.

⁴⁰ De pensionsgrundande inkomsterna utgörs av inkomster av anställning och annat förvärsarbete med avdrag för allmän pensionsavgift om 7 procent. Den pensionsgrundande inkomsten blir därmed 93 procent av bruttoinkomsterna. Inkomster av anställning är lön och andra ersättningar såsom föräldrapenning, sjukpenning och arbetslöshetsersättning.

⁴¹ Mer utförliga beskrivningar av vad som bestämmer pensionernas storlek finns att läsa i (2022a).

⁴² Se avsnittet ”Lönefördelning och pensionsgränser kopplade till garantipension”.

inkomstutvecklingen, under yrkeslivet. I detta ligger också att inga inkomstsvackor på grund av arbetslöshet eller längre sjukdom antas ha inträffat.⁴³

Ingen hänsyn tas i beräkningarna till hur förhållandet mellan garantipensionen och den inkomstgrundade pensionen kan tänkas utvecklas på lång sikt. Garantipensionen räknas upp med prisutvecklingen och pensionsrätterna med inkomstutvecklingen. Om inkomsterna, som förmodat, utvecklas snabbare än priserna kommer garantipensionen att motsvara en allt mindre del av en genomsnittlig löneinkomst. Inkomstpensionstillägget är inte inkluderat.

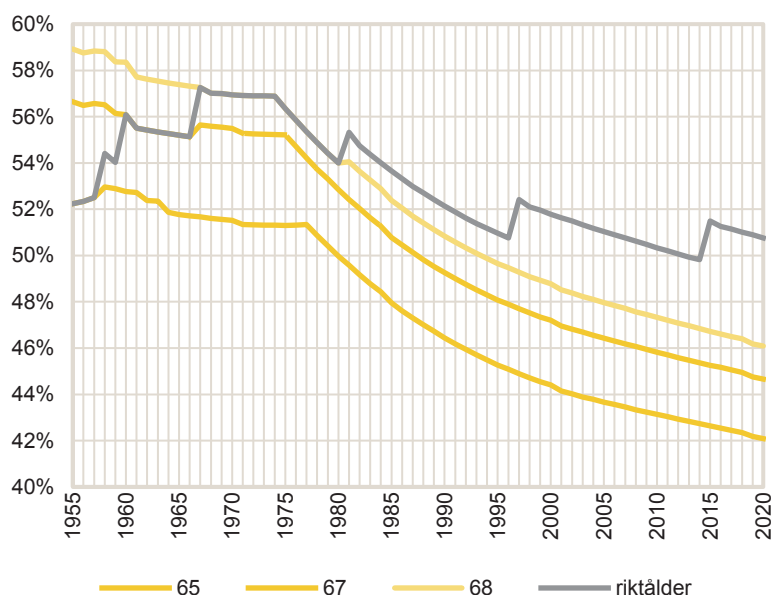
Som antydde i kapitel 3 är pensionssystemet mer komplext än vad som har beskrivits här. Hur stora pensionerna blir påverkas också av pensionsgrundande belopp som de försäkrade kan tillgodoräknas på grund av studier, barnår, pliktjänstgöring eller för att de har sjuk- eller aktivitetsersättning.⁴⁴ Sådant har inte tagits med i beräkningarna.

Pensionen efter ett riktigt långt arbetsliv

Den som börjar jobba vid 18 års ålder och går i pension vid 65, utan att ha gjort några avbrott i yrkeslivet, arbetar i 47 år. Eftersom det fanns tvååriga yrkesförberedande gymnasielinjer från år 1971 till och med år 1990 (då de gradvis hade fasats ut i olika försöksverksamheter)⁴⁵ är 18 år ingen ovanlig ålder att ha påbörjat arbetslivet i ett arbetaryrke för dem som går i pension nu och i mer än tio år framåt. Därefter kommer de som börjar arbeta direkt efter gymnasiet att behöva arbeta till 66 års ålder för att få ett 47-årigt arbetsliv.

47-åriga arbetsliv tas därför som en utgångspunkt som får representera arbetsliv som är riktigt långa, utan att gå långt över rådande normer. Resultaten är också giltiga för dem som har varit föräldralediga utan att det har påverkat livsinkomsten och pensionsrätterna i någon betydande omfattning.

Diagram 5.1 Allmän pension i förhållande till lön (i intervallet mellan grundskydd och intjänandetak) beroende på födelseår och pensionsålder efter 47 arbetsår



Anmärkning: Ingen begränsning av rätten att ta ut allmän pension vid 65 antas följa av prognostiserad riktålder.

Källa: Pensionsmyndighetens prognostiserade delningstal och egna beräkningar (se appendix).

⁴³ Hur beräkningarna är gjorda beskrivs i appendix.

⁴⁴ SFS 2010:110, Avdelning E.

⁴⁵ SOU 2008:27

Det går på detta sätt att beräkna att den allmänna pensionen, för dem som varken får garanti-pension eller har slagit i intjänandetaket, kan förväntas bli 50 – 53 procent av slutlönen för dem som är födda åren 1955 – 1981 och går i pension efter 47 års arbete, vid 65 års ålder. För senare årskullar, fram till den född år 2020, sjunker den förväntade kompensationsgraden snabbt ner mot 42 procent. För de tidigare årskullarna trycks pensionerna ner av att avsättningarna till premiepension infördes först år 1995. Innan dess sattes alla pensionsrätter till inkomstpension. Att livslängden förväntas öka i senare årskullar betyder att de intjänade pensionsrätterna ska räcka längre och att den förväntade pensionen blir allt lägre, när individer med lika långa arbetsliv och lika hög pensionsålder jämförs.

Att gå i pension vid 67 i stället för vid 65, efter 47 års arbetsliv, betyder i de tidigaste årskullarna en högre pension motsvarande 4,5 procent av lönen och i de senaste årskullarna 2,6 procent av lönen. Att gå i pension vid 68 års ålder ger ytterligare 1,4 – 2,6 procentenheter högre pension.

Den så kallade riktåldern är den lägsta ålder då man kan ta ut garantipension. Den är nu 65 år och har för årskullarna födda åren 1958 och 1959 bestämts till 66 år.⁴⁶ Därefter blir den 67 år. Den beslutas sex år i förväg vilket innebär att det för årskullarna födda år 1961 och senare inte finns någon beslutad, men väl en prognostiserad, riktålder. Den lägsta ålder då det går att ta ut inkomstgrundad pension kommer att ändras så att det blir tre år före riktåldern.

I diagram 5.1 visas den allmänna pensionen i förhållande till lönen för dem som går i pension vid riktåldern efter ett 47-årigt arbetsliv. Vi ser i diagrammet att de som är födda år 2020 och går i pension vid 71 års ålder förväntas få en allmän pension som är 51 procent av slutlönen.

Ett 47-årigt arbetsliv fram till riktåldern ser alltså inte ut att räcka till för att den allmänna pensionen ska bli 62 procent av slutlönen.

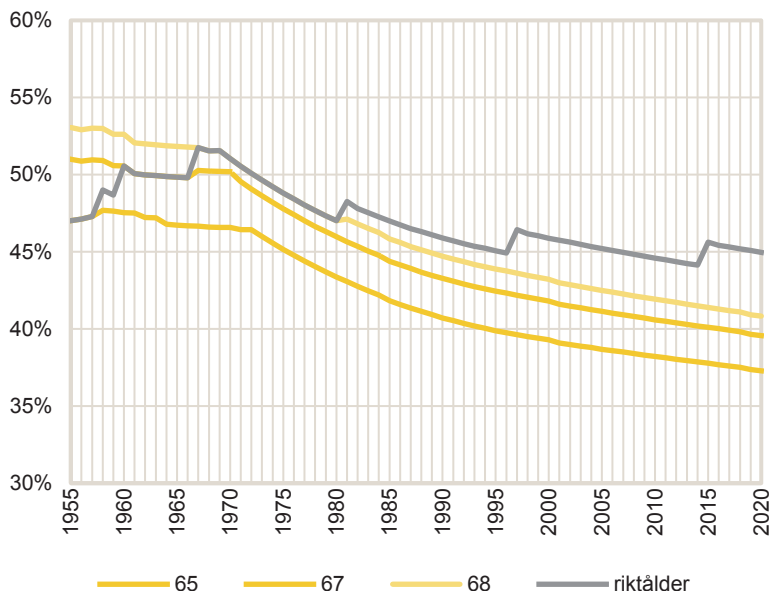
Pensionen efter ett mer normalt långt arbetsliv

47 år är längre än vad de flesta arbetar. Exempelvis hade hälften av de kvinnor, födda år 1956 som inte hade gått i pension år 2020, då de fyllde 64 år, 41,8 eller fler förvärvsaktiva år. Bland männen, födda år 1956, som inte hade gått i pension år 2020, hade hälften 42,5 eller fler arbetsår.⁴⁷ Därför är det intressant att se hur pensionerna blir efter vad som, nu för tiden, är en mer normal längd på arbetslivet, 42 år.

⁴⁶ Noga räknat har benämningen riktålder inte trätt ikraft för dessa årskullar.

⁴⁷ Pensionsmyndigheten (2021a)

Diagram 5.2 Allmän pension i förhållande till lön (i intervallet mellan grundskydd och intjänandetak) beroende på födelseår och pensionsålder efter 42 arbetsår



Anmärkning: Ingen begränsning av rätten att ta ut allmän pension vid 65 antas följa av prognostiserad riktålder.

Källa: Pensionsmyndighetens prognostiserade delningstal och egna beräkningar (se appendix).

Det visar sig att de som är födda åren 1955 – 1976 och går i pension efter 42 års arbete, vid 65 års ålder och som varken får garantipension eller har slagit i intjänandetaket, kan förväntas få en allmän pension som motsvarar 45 – 48 procent av slutlönen. För senare årskullar, fram till den född år 2020, sjunker den förväntade kompensationsgraden ner till 37 procent. Ett arbetsliv från 26 fram till 68 års ålder ger för dem som är födda åren 1955 – 1973, under angivna förutsättningar, en allmän pension som motsvarar 50 – 53 procent av slutlönen.

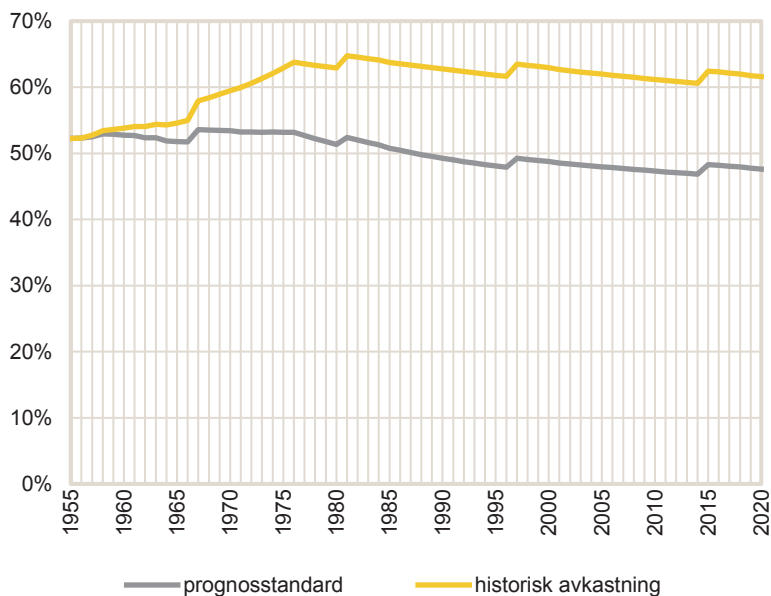
Premiepensionen kanske går bättre än vad som antagits

Behållningen i premiepensionssystemet utvecklas snabbare än snittinkomsterna. Premiepensionen blir därför en allt viktigare del av den allmänna pensionen, när premiepensionsavgifter har hunnit betalas under en större del av arbetslivet.

Analysen har hittills byggt på samma försiktiga antagande om premiepensionernas framtida utveckling som Pensionsmyndigheten med fler använder. Antagandet är att överavkastningen, det vill säga hur mycket premiepensionens avkastning, när avgifter är dragna, överstiger inkomstutvecklingen, är 1,7 procent. Skulle premiepensionerna i stället, i jämn takt, utvecklas i samma takt som de har utvecklats i genomsnitt sedan år 1995, med en överavkastning på 5 procent⁴⁸ så skulle det lösa pensionsproblemet för många årskullar.

⁴⁸ Detta är beräknat som ett geometriskt medelvärde för perioden 1995 till 2021, med hjälp av uppgifter som finns i Pensionsmyndighetens typfallsmodell version 22-02-11. Värt att notera är att utvecklingen år 2021 höjde överavkastningen med 0,8 procentenheter, vilket visar hur volatil och osäker den genomsnittliga utvecklingen är.

**Diagram 5.3 Allmän pension i förhållande till lön
(i intervallet mellan grundskydd och intjänandetak)
beroende på födelseår och pensionsålder efter 47 arbetsår
med olika antaganden om premiepensionens framtida avkastning**



Anmärkning: Pensionsåldern har antagits vara 65 år för individer födda t.o.m. 1966, därefter 2 år lägre än den prognostiserade riktåldern.

Källa: Pensionsmyndighetens prognostiserade delningstal och egna beräkningar (se appendix).

Diagram 5.3 visar pension i förhållande till slutlön efter 47 års arbete, för dem som varken får garantipension eller har slagit i intjänandetaket, med olika antaganden om överavkastningen. Pensionsåldern antas för dem som är födda senare än år 1966 bli högre än de 65 år som länge har setts som en norm. Utgångspunkten i diagrammet är att individer födda senare än 1966 går i pension två år före den prognostiserade riktåldern, vilket innebär att de som är födda år 2015 eller senare går i pension vid 69 års ålder. Det markerar en förhoppning om att det kommer att ske förändringar i arbetslivet som gör det möjligt för merparten av LO-förbundens medlemmar att arbeta längre än till 65 års ålder. Detta är en ålder som alltför många inte orkar arbeta fram till i dag.

Med 5 procent överavkastning på premiepensionen, i stället för 1,7 procent, skulle den allmänna pensionen efter 47 års arbete kunna bli 60 – 65 procent av slutlönen för dem som är födda mellan år 1971 och år 2002. Skillnaden mellan detta och en pension beräknad med det försiktigare antagandet om premiepensionens utveckling motsvarar, i de flesta årskullarna, omkring 14 procent av slutlönen. Att skillnaden blir mindre i tidigare årskullar beror på att dessa har fått premiepensionsinbetalningar under en kortare del av sina arbetsliv. Avsättningar till premiepension har gjorts sedan år 1995. Som redan nämnts sattes alla pensionsrätter dessförinnan av till inkomstpension.

Syftet med att visa diagram 5.3 är *inte* att hävda att 5 procent överavkastning är en bättre prognos än 1,7 procent och att premiepensionen på så sätt kan väntas lösa problemet med att den allmänna pensionen blir för låg. Syftet är att visa vilken stor osäkerhet om den allmänna pensionens storlek som premiepensionen medför.

6. Pensionerna behöver bli högre

Utgångspunkten när pensionssystemet sjösattes var att den allmänna pensionen skulle bli omkring 60 procent av lönen efter drygt 40 års arbete.⁴⁹ Men beräkningar i den här rapporten visar att pensionssystemet ger betydligt mindre än de 62 procent av slutlönen i allmän pension som LO anser att det bör ge. Vi har i kapitel 5 sett att systemet kommer att ge ännu mindre för kommande årskullar, genom att vi förväntas leva allt längre, om inte arbetslivet samtidigt blir mycket längre. Mycket längre arbetsliv är dock inte en realistisk, bred lösning med de ojämlika förutsättningar som råder på arbetsmarknaden. Det reser frågan om hur det går att göra justeringar av det nuvarande pensionssystemet så att utfallet blir det önskvärda med pensionsåldrar som är realistiska i arbetarklassen.

Hur detta kan göras är en komplicerad fråga både tekniskt och principiellt. Det första avsnittet i detta kapitel beskriver implikationerna av olika tekniker att höja pensionerna genom höjda avgifter eller genom att ta förväntade överskott i pensionssystemet i anspråk. Även en kombination av dessa två metoder behandlas. Därpå följer ett principiellt resonemang om varför pensionerna bör höjas också för dem som inte har betalat en högre pensionsavgift under sina arbetsliv.

Som en utgångspunkt i undersökningen av hur mycket som återstår att finansiera för att de inkomstgrundade pensionerna ska bli tillräckligt stora beräknas hur stora avgifterna borde vara och ha varit, förutsatt att inga andra ändringar görs i pensionssystemet. Beräkningarna görs på samma stiliserade sätt som när kompensationsgraderna beräknades i kapitel 5. Den senare delen av kapitlet behandlar frågan om en överskottsutdelning ur pensionssystemet – en så kallad gas.

Avgiftshöjning – hur och för vem?

Pensionssystemet är komplext och för att komma fram till hur hög avgiften behöver vara för att utfallet ska bli det önskvärda måste vi först ta ställning till en rad frågor om hur en avgiftshöjning skulle genomföras.

- Utan några andra ändringar i pensionssystemet, får en avgiftshöjning inte fullt genomslag förrän de som börjar arbeta när den träder i kraft går i pension.
- Det är, principiellt sett, tänkbart att tillskriva dem som har hela eller delar av arbetslivet bakom sig pensionsrätter som motsvarar vad de skulle ha fått om en högre avgift skulle ha gällt hela tiden. Exakt hur det skulle gå till i praktiken kommer inte att avhandlas här. Men frågan om varför pensionerna bör höjas för dem som redan har gått i pension behandlas i nästa avsnitt.
- Hur ska en pensionsavgiftshöjning finansieras – av de blivande pensionärerna eller via statsbudgeten?
- Avgiftsinbetalningar som inte motsvaras av omedelbara utbetalningar skulle skapa en obalans i pensionssystemet eftersom inkomstpensionssystemets tillgångar högst sannolikt skulle växa fortare än pensionsskulden. Buffertfonden skulle bli mycket större än avsett om pensionerna förbättras enbart för dem för vilka högre avgifter betalas.

LO anser att det bör införas en regel för automatisk överskottsutdelning, så kallad gas, i inkomstpensionssystemet. Det innebär att en del av överskottet kan delas ut till de försäkrade när tillgångarna i systemet överstiger pensionsskulden med ett visst tal.⁵⁰ Det skulle avhjälpa en stor del av problemet.

- En regelstyrd överskottsutdelning kombinerad med en renodlad avgiftshöjning skulle ge betydligt större och snabbare effekter på pensionerna än enbart en avgiftshöjning. Med renodlad avgiftshöjning avses här en avgiftshöjning som bara genererar pensionsrätter när och för

⁴⁹ SOU 1994:20, s. 207f. och Socialdepartementet (2009), s 30 och s. 35.

⁵⁰ Morin och Andersson (2015)

den som den betalas, inte för tidigare inkomster. Redan innan de som, i någon betydande omfattning, har haft högre pensionsavgifter går i pension skapar de högre avgifterna överskott i pensionssystemet. Genom överskottsutdelningen räknas då pensioner och pensionsrätter, för alla försäkrade, upp i snabbare takt än de skulle ha gjort utan en överskottsutdelning. Det beror på att inkomstpensionen är ett fördelningssystem där årets pensionsutbetalningar huvudsakligen finansieras av årets avgifter, med AP-fonderna som en buffertfond.

En regelstyrd överskottsutdelning fördelas annorlunda över olika årskullar än vad både en avgiftshöjning och en motsvarande retroaktiv uppräknings av tidigare pensionsrätter skulle göra.

En regelstyrd överskottsutdelning förändrar därför utgångspunkten för frågan om vilken avgiftshöjning som behövs för att den allmänna pensionen ska bli 62 procent av slutlönen för arbetare.

I det sista avsnittet av detta kapitel görs ett försök att förena informationen från det förra kapitlet om hur hög den inkomstgrundade pensionen förväntas bli i förhållande till lönen efter långa arbetsliv, med den bästa tillgängliga informationen av vad en regelstyrd överskottsutdelning kombinerad med en måttlig avgiftsökning kan väntas ge.

Varför pensionerna bör höjas för dem som inte längre betalar någon avgift

Den inkomstgrundade pensionen behöver höjas nu, långt innan en avsevärd höjning kan komma till stånd genom att dagens löntagare, genom högre avgifter, får högre pensionsrätter. Ett argument för det är att under den period som de som nu har gått eller går i pension var yrkesverksamma och kunde fatta beslut som påverkade den egna pensionen, hade de skäl att förvänta sig högre allmänna pensioner än vad som nu blir utfallet. Ett annat argument är att det finns en utbredd uppfattning att de nuvarande pensionerna är för låga. Förbättringar av grundskyddet för pensionärer, utan att den inkomstgrundade pensionen ökar parallellt (och att respektavståndet därmed minskar), tillsammans med införandet av nya bidrag till särskilda pensionärsgrupper, urholkar pensionssystemets legitimitet.

Vi såg i kapitel 5 att den inkomstgrundade pensionen, inkomstpension och premiepension, inte blir mer än några procentenheter högre än halva slutlönen för dem som nu går i pension efter ett riktigt långt (47-årigt) arbetsliv. Men de inkomstgrundade pensionerna blir ofta ännu lägre än drygt hälften av heltidslönerna. Det beror dels på att de flesta inte arbetar så länge som 47 år. Mediantiden var 41,8 år för 64-åriga kvinnor födda år 1956 och 42,5 år för lika gamla män födda samma år.⁵¹ Dels beror det på att många, framför allt kvinnor, arbetar deltid under betydande delar av arbetslivet.

De låga pensionerna medför att grundskyddet för pensionärer – garantipension och bostadstillägg⁵² – får stor betydelse för pensionärernas ekonomi. Det jämnar ut pensionsinkomster så att det lönar sig mindre att ha arbetat.

Pensionärernas inkomster har under senare år trots det höjts genom förstärkningar av grundskyddet. Garantipensionen och delar av bostadstillägget höjdes i december 2019.⁵³ Ett inkomstpensionstillägg som ger ett tillägg till den inkomstgrundade pensionen i vissa pensionsintervall infördes i september 2021.⁵⁴ Taket för bostadskostnaden och konsumtionsstödet i bostadstillägget liksom vad som ska räknas som en skälig levnadsnivå i det särskilda i bostadstillägget höjdes i januari 2022.⁵⁵ I juli 2022 höjdes dels konsumtionsstödet i bostadstillägget ytterligare, dels garantipensionen.⁵⁶

⁵¹ Pensionsmyndigheten (2021a)

⁵² Även äldreförsörjningsstödet är en del av grundskyddet men det har mindre att göra med att den allmänna pensionen är för låg och mer att göra med att en del pensionärer har bott i ett annat land under hela eller delar av sina yrkesliv.

⁵³ SFS 2019:651

⁵⁴ SFS 2020:1239

⁵⁵ SFS 2021:1244

⁵⁶ SFS 2022:1031. Se även SFS 2022:934.

När grundskyddet får stor betydelse urholkas pensionssystemets legitimitet. Varför sätta av en stor andel av löneutrymmet till pension om de som har gjort mindre avsättningar för att de har arbetat mindre, tjänat mindre eller har ett sämre tjänstepensionsavtal⁵⁷ får lika, eller nästan lika, stora inkomster som pensionär? Även inkomstpensionstillägget har konstruerats så att det blir sådana effekter.

Pensionssystemets legitimitet behöver upprättas nu och inte om flera decennier. Det är inte hållbart att gradvis och långsamt höja pensionsrätterna för dagens löntagare medan dagens och de närmaste decenniernas pensionärer får förlita sig på grundskyddet och riktade bidrag, vilket skulle bli fallet om avgifterna höjdes utan att pensionssystemet ändrades på något annat sätt. Det är inte heller hållbart att de som har hela arbetslivet framför sig, själva, fullt ut finansiera högre pensionsrätter, medan de som har stora delar av arbetslivet bakom sig får lika stora pensionshöjningar utan att ha bidragit till finansieringen.

Regeringskansliet (2022) konstaterar följande angående en kombinerad avgiftshöjning och överskottsutdelning:

”En omedelbar utdelning i samband med avgiftshöjning är inte okomplicerad då det kan uppfattas som en orättvisa mellan generationer och ett försvagande av livsinkomstprincipen. Generationseffekterna blir dock mindre entydig om det är staten som står för kostnaden för avgiftshöjningen eftersom kostnaden för reformen då bärs av alla skattebetalare, i stället för enbart av de förvärvsaktiva om avgiftshöjningen minskar löneutrymmet.”

Om en höjd avgift finansieras över statsbudgeten är pensionärskollektivet alltså med och finansierar avgiftshöjningen via ett lägre budgetutrymme. Generationsaspekten av att låta dagens pensionärer få del av överskottet blir då inte lika tydlig som om avgiftshöjningen skulle betalas direkt av den arbetande befolkningen, även om tiden med lägre budgetutrymme är kortare för äldre än för yngre generationer.⁵⁸

Buffertfonden skulle permanent bli större om avgifterna skulle höjas utan att pensionerna höjs på något annat sätt än att de som betalar högre avgifter får större pensionsrätter. Regeringskansliet har räknat ut att med en avgiftshöjning med 1,29 procentenheter skulle buffertfonden långsiktigt hamna på en omkring 20 procent högre nivå.⁵⁹ Det finns inte något motiv för att på detta sätt samla pengar på hög i pensionssystemet.

Hur hög borde avgiften ha varit?

Beräkningarna i kapitel 5 visar att de inkomstgrundade pensionerna redan är låga för många, och att de riskerar att bli ännu lägre i framtiden. Pensionsavgiften sattes alltså för lågt när systemet sjösattes. Utifrån beräkningarna går det också att säga något om hur mycket högre avgiften borde ha satts. När det nya pensionssystemet sjösattes borde avgiften ha satts till ungefär 21 procent för att de som nu går i pension skulle kunna få en inkomstgrundad pension på 62 – 63 av slutlönen, efter ett långt arbetsliv. Det betyder att den skulle ha behövt vara nästan 4 procentenheter högre än dagens avgift på 17,21 procent.

I diagram 6.1 har pension i förhållande till lön, efter långa arbetsliv, beräknats för olika årskullar, på samma stiliserade sätt som i kapitel 5. I beräkningen har fiktiva pensionsavgifter som är satta för att ge kompensationsgrader på 62 – 63 procent, använts. De som är födda åren 1955 – 1966 antas i beräkningarna arbeta i 46 år fram till 65 års ålder. Yngre årskullar antas arbeta allt längre och pensionera sig två år tidigare än den prognostiserade riktåldern. Det betyder att de som är födda åren 2015 – 2020 arbetar fram till 69 års ålder. För varje år som pensioneringsåldern ökar antas arbetslivet bli ett år längre. Avgiftens fördelning mellan inkomst- och premiepension har hållits oförändrad i beräkningarna.

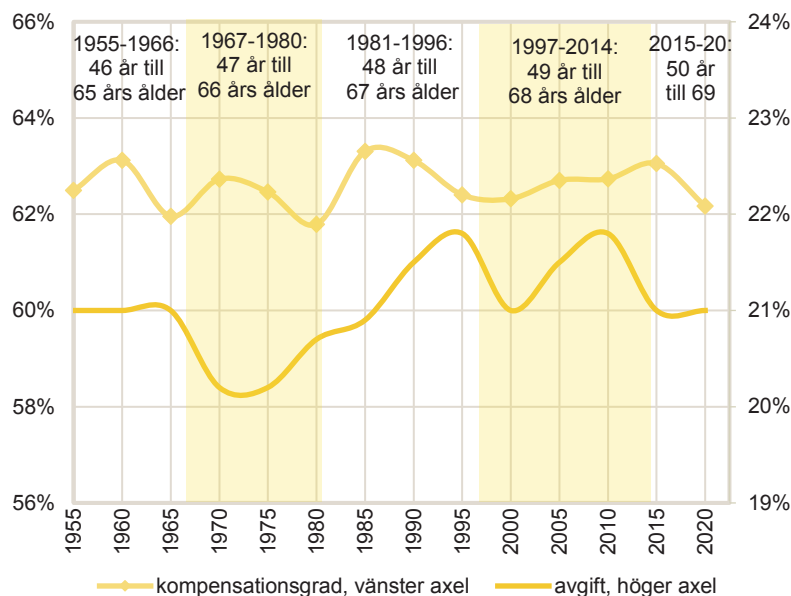
⁵⁷ Tjänstepensionerna ingår i den bidragsgrundande inkomsten för bostadstillägget. De reducerar alltså eventuellt bostadstillägg.

⁵⁸ Regeringskansliet (2022)

⁵⁹ Regeringskansliet (2022)

Diagram 6.1 Allmän pension i förhållande till lön med angiven pensionsavgift vid olika födelseår

Pensionering vid 65 för personer födda t.o.m. 1966 därefter riktålder - 2



Källa: Pensionsmyndighetens prognostiserade delningstal och egna beräkningar (se appendix).

Vi ser i diagrammet att för dem som är födda under 1970-talet skulle pensionsavgiften, under dessa förutsättningar, behöva vara drygt 20 procent, det vill säga betydligt högre än i dag, men nästan en procentenhet lägre än för tidigare årskullar. Detta styrs, som beskrevs i kapitel 5 framför allt av arbetslivets längd, förväntad livslängd och ett försiktigt antagande om premiepensionens utveckling. Den avgift som behövs varierar för senare årskullar omkring 21 – 22 procent, eller omkring 4 procentenheter högre än dagens 17,21 procent.

Detta beskriver alltså hur stor avgiften borde ha varit för att redan intjänade pensionsrätter ska kunna bidra till att pensionerna, efter riktigt långa arbetsliv, ska bli omkring 62 procent av slutlönen. Det beskriver också hur stora de borde vara om de som nu träder in på arbetsmarknaden ska kunna få så höga pensioner. Detta gäller förutsatt att inga andra ändringar görs avseende hur pensionsrätter tjänas in. Överskottsutdelning ur pensionssystemet skulle ändra förutsättningarna drastiskt.

Överskottsutdelning (gas)

Det svenska pensionssystemet kommer, enligt Regeringskansliet (2022), med stor sannolikhet att röra sig mot en allt starkare finansiell ställning. Överskottet i inkomstpensionssystemet år 2021 var det största som hittills har uppmätts och uppgick till 1 201 miljarder kronor.⁶⁰ Betydande överskott i pensionssystemet ger utrymme att öka pensionerna genom en sådan regelstyrd överskottsutdelning, eller gas, som föreslogs i en offentlig utredning⁶¹ redan år 2004.⁶² Förslaget var att systemets tillgångar ska delas ut till de försäkrade när balanstalet överstiger 1,1. Balanstalet är kvoten mellan inkomstpensionssystemets tillgångar och pensionskulden. En gräns för utdelning på 1,1 syftar till att hålla risken för (negativ) balansering

⁶⁰ Pensionsmyndigheten (2022a)

⁶¹ SOU 2004:105

⁶² En beskrivning av de principiella motiven för en automatisk överskottsutdelning finns i Pensionsmyndigheten (2021b)

mycket låg, utan att genom att vara allt för hög riskera att skapa för stor orättvisa mellan generationer. År 2021 blev balanstalet 1,1202.⁶³

Regeringskansliets bedömning är att det är sannolikt att en uppbyggnad av betydande överskott förr eller senare kommer att leda till någon form av utdelning. En regel för automatisk överskottsutdelning bör då leda till en jämnare fördelning av utdelningar ur ett generationsperspektiv än diskretionära beslut.

Regeringskansliet beräknar att systemet just nu är nära en bottenpunkt, där avgiftsnettot vänder från en negativ till en positiv utveckling. Systemets finansiella ställning bedöms komma att stärkas rejält de kommande 20 – 30 åren. Det betyder att systemet med stor sannolikhet kommer att ha kapacitet att betala ut högre pensioner än vad dagens bestämmelser innebär.⁶⁴

I det basscenariot för pensionssystemets utveckling som Regeringskansliet använder i memorian leder en överskottsutdelning som sätter i gång när balanstalet överstiger 1,1 till avsevärt högre pensioner över tid. Det handlar om omkring tio procent högre utbetalningar om 30 år. Det tar tid att nå så höga nivåer men utdelningar skulle sannolikt bli aktuella redan om några år. Balaostalet för år 2022 är fastställt till 1,0824 och det förväntas öka till 1,1119 år 2024.

Ungefär 10 år efter den första utdelningen har utbetalningarna ökat till en nivå som är 5 procent högre än om ingen utdelningsregel funnits. Efter 15 – 20 år är utbetalningarna 7 – 8 procent högre. Som en jämförelse kan nämnas att det är ungefär vad en fullt infasad avgiftshöjning, från 17,21 till 18,5, skulle innebära för en person med inkomster under intjänandetaket. Skillnaden är att en nivåhöjning genom en högre avgiftssats förutsätter högre avgifter under de försäkrades hela yrkesverksamma liv. En nivåhöjning av samma storleksordning uppnås alltså snabbare med utdelningsregeln i det aktuella scenariot.

Regeringskansliet har undersökt effekterna av en regel för automatisk överskottsutdelning där de delar av balanstalet som överstiger 1,1 är utdelningsbara. Överskottsutdelningen jämnas ut genom att endast en tredjedel av dessa delar ökar indexeringen respektive år. Resterande tredjedelar ökar indexeringen de två påföljande åren.

Att öka indexeringen innebär att överskottet fördelas genom att såväl nuvarande pensionärs pensioner som pensionsrätterna för blivande pensionärer räknas upp mer än vad de annars skulle ha gjort. Effekten blir ett 39 procent högre index år 2094 än år 2024. (Sannolikt blir det dock inte så många som kommer att ha omfattats av systemet som sparare eller pensionärer under hela denna tidsperiod.)

Antaganden och känslighetsanalys

Dessa beräkningar (basscenariot) vilar på två långsiktiga strukturella antaganden och en gynnsam demografisk förändring de kommande decennierna. Buffertfondens avkastning antas bli högre än snittinkomstens tillväxttakt. När de stora årskullarna födda på 1940-talet lämnar systemet ersätts de av mindre pensionärskohorter. Den arbetsföra befolkningen ökar så att antalet avgiftsbetalare blir fler. Befolkningstillväxten och buffertfondens avkastning är naturligtvis osäkra men att anta att det inte blir någon befolkningstillväxt eller överavkastning skulle vara antaganden som påtagligt avviker från en historisk trend.⁶⁵

I basscenariot tecknas därmed en positiv bild av pensionssystemets framtida utveckling. År 2024 når balanstalet 1,10. Balaostalet ökar sedan stadigt och närmar sig i början av 2040-talet 1,2 för att omkring år 2060 ta större fart uppåt och nå över 1,5 i slutet av 2000-talet.

Vad som spelar störst roll för att driva upp balanstalet är fondens antagna utveckling, vilken är en följd av flera faktorer. I modellen antas avkastningen överstiga snittinkomstens antagna utveckling (3,25 procent i fonden jämfört med snittinkomstens 1,8 procent). Det är alltså inbyggt i beräkningarna att fonden stärks. Fonden gynnas också av att avgiftsnettot förväntas bli positivt år 2037 och vara positivt under en stor del av århundradet. En växande befolkning tenderar att ge en positiv effekt på balanstalet även om effekten till viss del motverkas av att fler avgiftsbetalare i dag betyder fler pensionsmottagare i morgon.

⁶³ Pensionsmyndigheten (2022a)

⁶⁴ Regeringskansliet (2022)

⁶⁵ Regeringskansliet (2022)

Regeringskansliet undersöker resultatens känslighet för antagandena ovan. De alternativa scenarierna sägs kanske kunna ses som en lägsta nivå för vad som kan antas i denna typ av känslighetsanalys.

Ett antagande om en real avkastning i buffertfonden endast lika stor som snittinkomstens utveckling på 1,8 procent ger en kraftig effekt på buffertfonden. Till år 2035 blir skillnaderna i balanstal inte större än 0,04. Därefter ökar skillnaderna successivt för att år 2050 vara 0,08 och vid slutet av den beräknade perioden är skillnaden 0,29 (1,27 jämfört med 1,56).

I ett annat alternativt scenario antas att befolkningstillväxten avtar, för att efter år 2030 vara relativt konstant för befolkningen som helhet och antalet i åldrarna 20 – 64 år antas sjunka något. Jämfört med basscenariot blir balanstalet 0,03 lägre år 2035, 0,08 lägre år 2050 och 0,25 lägre vid periodens slut. Även i befolkningsscenariot så kommer balanstalet ändå att öka över tid.

Påverkan på balanstalet blir betydligt kraftigare om båda dessa alternativa antaganden kombineras. Med både en fondavkastning på bara 1,8 procent och konstant befolkning skulle balanstalet som högst nå 1,10 för att därefter långsamt minska ner till 1,05 och sedan stabiliseras på den nivån.

Den mest troliga utvecklingen är att balanstalet kommer att variera betydligt kring sin långsiktiga bana i stället för att utvecklas jämnt såsom i scenarierna. Därför testar Regeringskansliet också de två mest negativa årliga förändringarna i avgiftsinkomst respektive fondutveckling som uppmättes under finanskrisen – avgiftsinkomster som minskar svagt (-0,3 procent) och en värdeutveckling exklusive avgiftsnetto i buffertfonden på -22 procent. Detta antas ske samma år, i närtid. Totalt sett blir fondens värde då 27 procent lägre än i basscenariot. Finanskrisens förlopp åren 2008 – 2015 antas sedan upprepa sig vad gäller årlig förändringstakt av avgiftsinkomster samt värdeförändring exklusive avgiftsnetto av fonden. Effekten blir betydande. Återhämtningen mellan år 2027 och år 2032 blir mycket blygsam. Med en gräns på 1,1 för balanstalet skulle det inte någon gång under perioden ske en positiv balansering.

Regeringskansliet konstaterar att en automatisk positiv balansering (en regelstyrd överskottsutdelning) alltså inte är någon garant för höjda pensioner i närtid. Men analysen säger också att givet att en mekanism för positiv balansering lägger ett tak för balanstalet på 1,1 skulle det sannolikt krävas mer än en finanskris för att utlösa en negativ balansering.

Tilläggs pensionen

En automatisk överskottsutdelning skulle inte bara höja pensionerna i det nya pensionssystemet utan även tilläggs pensionerna i ATP-systemet. Det beror på att tilläggs pensionerna följsamhetsindexeras på samma sätt som inkomstpensionerna från och med årsskiftet efter det att den försäkrade har fyllt 65 år.

Kombinerad avgiftshöjning och överskottsutdelning

En regel för automatisk utdelning av överskott ger, som vi har sett i Regeringskansliets basscenario, sannolikt betydande effekter relativt snabbt, dock utan garanti för högre pensioner och utan så stora effekter de kommande 10 – 20 åren. Om avgifterna däremot höjs inom ramen för en modell med utdelning av överskott blir effekten på utgående pensioner närmast omedelbar. Detta givet en underliggande utveckling i linje med basscenariot.

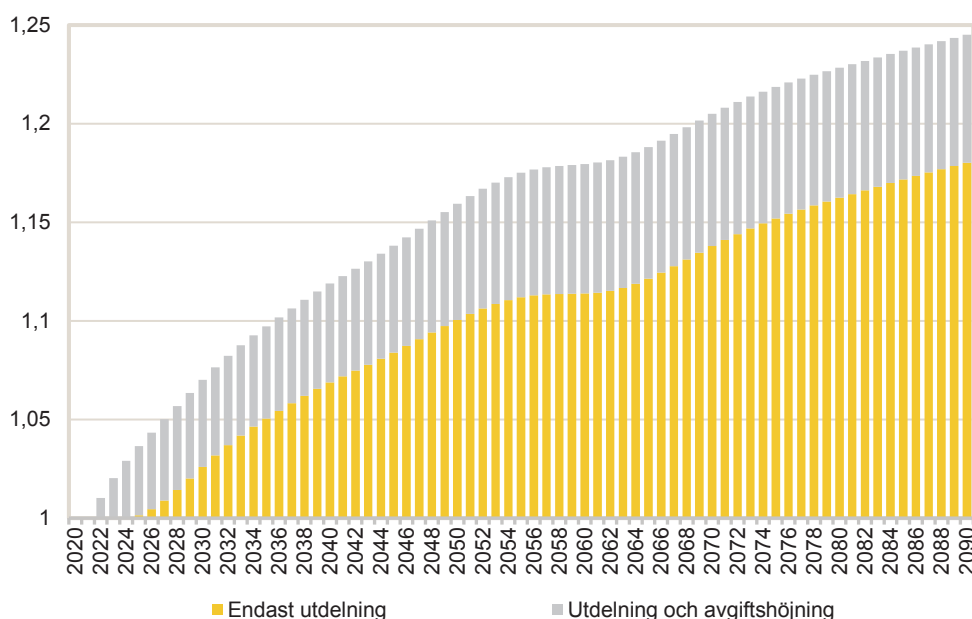
Enligt Regeringskansliet (2022) innebär en kombination av en avgiftshöjning från 17,21 procent till 18,5 procent och överskottsutdelning att pensionsutbetalningarna kommer att ha höjts med 10 procent i mitten av 2030-talet.

Regeringskansliet bedömer att pensionssystemets avgiftsintäkter skulle öka med ca 20 miljarder kronor år 2023 till följd av en höjning av ålderspensionsavgiften i socialavgiften till 18,5 procent (d.v.s. med 7,5 procent = $18,5/17,21$) och där intjänandetaket samtidigt sänks från 8,07 inkomstbasbelopp till 7,5 så att maximal pensionsavsättning hålls på samma nivå som i dag.⁶⁶ Avgiftens fördelning mellan inkomst- och premiepension hålls oförändrad i beräkningarna.

⁶⁶ Sänkningen av intjänandetaket minskar pensionssystemets avgiftsunderlag. Effekten varierar beroende på vilket år som undersöks, men avgiftsinkomstens minskning ligger omkring 2 procent, totalt sett. Denna andel kan komma att

Regeringskansliet kommer fram till att det blir en betydande påverkan på utgående pensionsnivåer i basscenariots kontext med avgiftshöjning och utdelning. Tolv år efter den automatiska utdelningsregelns införande blir utgående pensioner drygt 8 procent högre än i basscenariot. Det motsvarar då drygt den effekt en höjd avgift ett helt yrkesliv skulle ha för en person under intjänandetaket. Eftersom utdelningsregeln verkar varje år i scenariot blir effekten på utgående pensioner allt större över tid. I slutet av perioden blir utgående pensioner knappt 25 procent högre än i basscenariot. Effekterna för olika kohorter, där somliga kommer att ha haft en högre avgift under slutet av arbetslivet och andra under hela arbetslivet, går inte att särskilja i denna analys.

Diagram 6.2 Pensionsutbetalningar i scenariot överskottsutdelning samt avgiftshöjning med överskottsutdelning i relation till basscenariot (kvot)



Källa: Regeringskansliet (2022)

En avgiftshöjning i kombination med en överskottsutdelning skulle, på sikt, ge betydande pensionshöjningar för dem som är yrkesverksamma när regelförändringen införs. 20 år efter pensioneringen skulle höjningen av den allmänna pensionen, för dem som börjar arbeta när reformen införs, bli 30 procent och för individer som då är 43 år blir den 20 procent. Detta ger en indikation om hur kraftfull en gas kombinerad med en avgiftshöjning skulle kunna bli på lång sikt. Ett år efter pensioneringen skulle höjningen av den allmänna pensionen, för dem som börjar arbeta när reformen införs, bli 18 procent och för individer som då är 43 år blir den 12 procent.⁶⁷

Även de som är pensionärer skulle få höjda pensioner. För de yngre pensionärerna blir ökningen, 20 år efter pensioneringen, 11 procent och för dem som är 74 år blir ökningen 7 procent.⁶⁸

Regeringskansliet visar att i jämförelse med ett alternativ med endast utdelning av överskott, utan avgiftshöjning, kommer en avgiftshöjning i kombination med utdelning att bidra till högre

förändras eftersom simuleringsperioden är lång (70 år). Men förutsatt att 2 procent av avgiftsunderlaget härrör från inkomstintervallet 7,5–8,07 basbelopp under hela denna period innebär avgiftshöjningen, att ökningen i totala pensionsavgiftsinkomster inte är 7,5 procent utan drygt 5 procent. Det framgår inte vad detta betyder för pensioner under det nya intjänandetaket. Något betyder det, eftersom avgiftsintäkten läggs i fonden och påverkar indexeringen, men förmodligen inte så mycket.

⁶⁷ Tabell 4 och 6 (korriberat underlag) i Regeringskansliet (2022)

⁶⁸ Tabell 4 och 6 (korriberat underlag) i Regeringskansliet (2022)

pensioner och effekten blir särskilt tydlig från början. I och med att en avgiftshöjning ökar balanstalet direkt skapar det omedelbart ett betydande utdelningsutrymme.

Över tid minskar skillnaden mellan de två alternativen och på lång sikt är det utdelningsregeln i sig som har störst effekt på utgående pensioner. Diagram 6.2 visar den ackumulerade effekten av avgiftshöjning och utdelningsregel samt hur effekten fördelas mellan dessa två åtgärder, givet basscenariot.

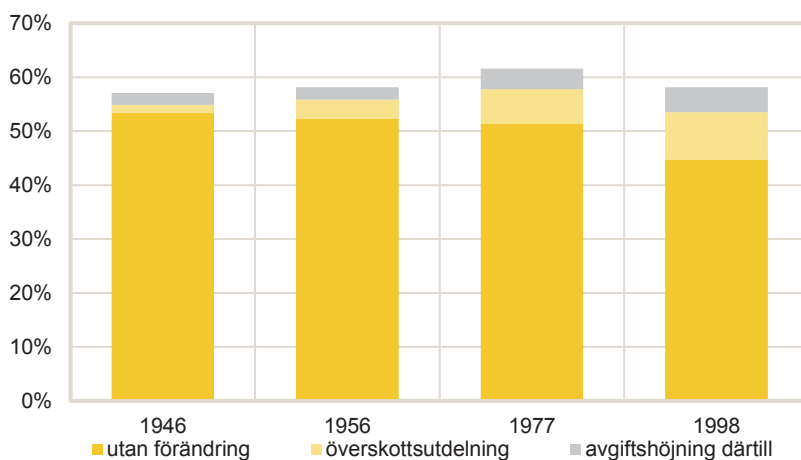
Frågan är om en 1,29 procentenhets avgiftshöjning, kombinerad med överskottsutdelning, är tillräckligt för att de inkomstgrundade pensionerna ska motsvara 62 procent av slutlönen.

Vad skulle det betyda för kompensationsgraden?

På grund av att vi förväntas leva allt längre kan pensionerna förväntas bli lägre i förhållande till lönerna i senare kohorter än i tidigare kohorter för individer som har arbetat lika många år och går i pension vid samma ålder. Det nya pensionssystemet ger dem som är födda åren 1946, 1956 och 1977 inkomstgrundade pensioner som motsvarar 53, 52 respektive 51 procent av lönen vid pensionering vid 65 års ålder efter 47 års arbete. Den som är född år 1998 och arbetar på samma sätt får en pension som motsvarar blott 48 procent av lönen.⁶⁹

Med hjälp av Regeringskansliets analys av hur mycket en regel för överskottsutdelning och en avgiftshöjning till 18,5 procent skulle höja pensionerna går det att beräkna hur höga pensionerna skulle bli i förhållande till lönerna med sådana regler.⁷⁰ Avgiftshöjningen antas ha införts år 2020 och överskottsutdelningen, som inbegriper en första diskretionär uppräknings av pensionsrätterna till följd av avgiftshöjningen, får effekt år 2022.

Diagram 6.3 Pensionsnivå i förhållande till lön efter 47 års arbete, 20 år efter pensionering vid 65 års ålder, med överskottsutdelning och avgiftshöjning till 18,5 %



Källa: Korrigerat underlag till tabell 4 och 6 i Regeringskansliet (2022) samt egna beräkningar.

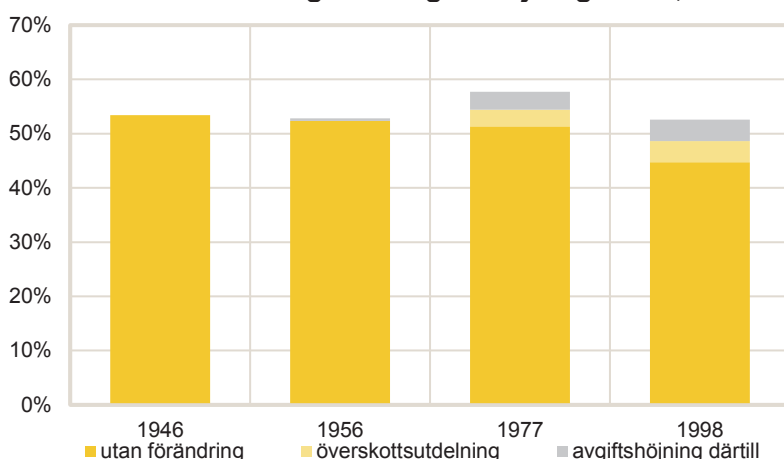
Det visar sig att de som är födda år 1946 och år 1956 i exemplen ovan skulle få inkomstgrundade pensioner som, 20 år efter pensioneringen, motsvarar 57 respektive 58 procent av lönen. Inte heller för dem som är födda 1998 skulle pensionerna bli högre än 58 procent av lönen. De som är födda 1977 skulle få så mycket som närmare 62 procent av lönen. Överskottsutdelningen ger här det största tillskottet. Men, givet överskottsutdelningen, bidrar avgiftshöjningen med mer än en tredjedel till höjningen.

⁶⁹ Lönerna antas här ha legat i intervallet mellan pensionssystemets grundskydd och intjänandetak och ha följt den genomsnittliga inkomstutvecklingen under hela arbetslivet. De som är födda år 1946 antas få hela sin pension från det nya pensionssystemet trots att de som är födda åren 1938–1953 i själva verket färdas in i det nya systemet genom att en, för varje årskull, mindre andel av pensionen beräknas enligt gamla regler och en allt större enligt nya.

⁷⁰ Kompensationsgraderna i exemplen har ökat med de av Regeringskansliet framräknade procentuella förändringarna av pensionerna tjugo respektive ett år efter pensioneringen.

Ett år efter pensioneringen, då regeländringarna nyligen har trätt i kraft, skulle de som är födda år 1956 knappt få någon höjning av pensionen. De som är födda år 1998 skulle, med hjälp av överskottsutdelningen och avgiftshöjningen till 18,5 procent, få en kompensationsgrad i nivå med dem som är födda år 1956, det vill säga 53 procent, ett år efter pensioneringen. De som är födda år 1977 skulle, efter ett riktigt långt arbetsliv, få en pension som motsvarar 58 procent av lönen ett år efter pensionering vid 65 års ålder. Regeländringen antas inte ha trätt i kraft förrän flera år efter att de som är födda år 1946 har gått i pension.

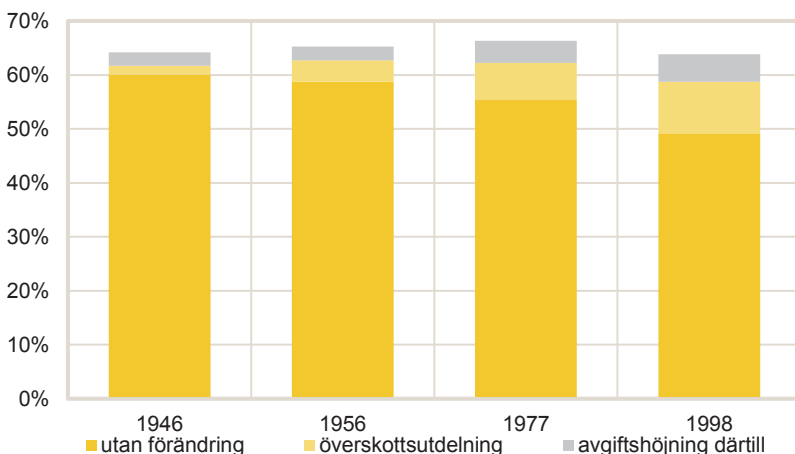
Diagram 6.4 Pensionsnivå i förhållande till lön efter 47 års arbete, 1 år efter pensionering vid 65 års ålder, med överskottsutdelning och avgiftshöjning till 18,5 %



Källa: Korrigerat underlag till tabell 4 och 6 i Regeringskansliet (2022) samt egna beräkningar.

Om personerna i exemplen ovan arbetar i 47 år, men går i pension vid 68 års ålder i stället för vid 65, så skulle de inkomstgrundade pensionerna i alla årskullarna i exemplen motsvara minst 62 procent av lönen 20 år efter pensioneringen. Det kan då tilläggas att i årskullen född år 1946 som har fyllt 68 år gick 93 procent i pension tidigare än vid 68 års ålder. Ett år efter pensioneringen är det bara för årskullen född år 1977 som pensionen skulle bli så hög som 62 procent av lönen.

Diagram 6.5 Pensionsnivå i förhållande till lön efter 47 års arbete, 20 år efter pensionering vid 68 års ålder, med överskottsutdelning och avgiftshöjning till 18,5 %



Källa: Korrigerat underlag till tabell 4 och 6 i Regeringskansliet (2022) samt egna beräkningar.

Exemplen understryker det vi såg i det förra avsnittet – det dröjer många år innan en gas förväntas ge riktigt stor effekt. Sammantaget kan sägas att en 1,29 procentenheters avgiftshöjning, kombinerad med en automatisk överskottsutdelning, skulle kunna ge dem som är födda år 1977 pensioner som motsvarar 62 procent av lönen, mot slutet av livet, efter långa arbetsliv och pensionering vid 65 års ålder. Om pensioneringen i stället sker vid 68 års ålder skulle en sådan reform vara tillräcklig för dem som är födda år 1977. Kohorter som spänner från 1940- till 1990-talet skulle, mot slutet av livet, kunna få inkomstgrundade pensioner som motsvarar 62 procent av lönen.

7. Finansiering

Hur skulle då förstärkningar av den allmänna pensionen kunna finansieras? Kapitel 7 visade att en regel för automatisk överskottsutdelning ur pensionssystemet (en så kallad gas) skulle ge betydande tillskott till pensionerna. Kombinerad med en avgiftshöjning på blott 1,29 procentenheter skulle en regelstyrd överskottsutdelning kunna vara tillräckligt för att de som är födda i mitten av 1970-talet ska få en inkomstgrundad pension som motsvarar 62 procent av slutlönen, efter ett riktigt långt arbetsliv. Utfallet varierar dock mellan olika ålderskohorter. Men överskottsutdelning är inte någon garant för att pensionerna ska bli tillräckligt höga. Utfallet av en överskottsutdelning är starkt beroende av hur det går i ekonomin.

Med förbehåll för den stora osäkerheten i alla beräkningar av framtida utfall har vi sett att en regelstyrd överskottsutdelning, utan några andra regeländringar i pensionssystemet, skulle kunna ge omkring tio procent högre utbetalningar om 30 år. Det kan ställas mot att de som går i pension de närmaste 30 åren kommer att behöva ha 16 – 22 procent högre pensioner om de, efter riktigt långa arbetsliv, ska få allmän pension som motsvarar 62 procent av slutlönen. Det är nämligen implikationen av informationen i diagrammen 5.1 och 5.3 – att det saknas pension motsvarande 8 – 11 procent av lönen för dem som går i pension två år tidigare än prognostiserad riktålder. De som har fötts de senaste åren skulle behöva få 30 procent högre pensioner. Så mycket kommer också de som går i pension de närmaste 30 åren behöva om de, efter mer vanligt långa arbetsliv, ska få allmän pension som motsvarar 62 procent av slutlönen (vilket impliceras i diagram 5.2). De pensionshöjningar som behövs kan alltså sannolikt inte finansieras inom pensionssystemet som det ser ut i dag.

Det är inte hållbart att de som har hela arbetslivet framför sig, själva, fullt ut får finansiera högre pensionsrätter, medan de som har stora delar av arbetslivet bakom sig får lika stora pensionshöjningar utan att ha bidragit till finansieringen. Därför bör finansieringen ske via stadsbudgeten.

Den allmänna löneavgiften

Utan en regelstyrd överskottsutdelning skulle avgiften behöva vara omkring fyra procentenheter högre än dagens 17,21 procent för att pensionerna, efter långa arbetsliv, ska bli tillräckligt höga. Beräkningarna visar att avgiften hade behövt vara fyra procentenheter högre redan när systemet infördes. De som har en del av arbetslivet bakom sig skulle behöva tillskrivas pensionsrätter som motsvarar en så stor avgiftshöjning, om det inte infördes en regelstyrd överskottsutdelning som inom några få år börjar ge tillskott till pensionerna. År 2020 skulle en höjning av ålderspensionsavgiften (som även betalas på inkomster över intjänandetaket) ha inneburit 70 miljarder kronor. Detta är mycket grovt räknat, men ger en uppfattning om storleksordningen av vad som saknas i pensionssystemet.

Om staten ska bära huvuddelen av kostnaden för denna förstärkning av pensionssystemet är ett alternativ, som Regeringskansliet tar upp i en analys,⁷¹ att höja ålderspensionsavgiften i socialavgiften och sänka den allmänna löneavgiften. Detta lämnar nivån på arbetsgivaravgiften oförändrad. Det är mindre träffsäkert än att höja den allmänna pensionsavgiften och samtidigt höja skattereduktionen för avgiften i samma utsträckning. Det ökar nämligen även statens intäkter från ålderspensionsavgifter över intjänandetaket. För vissa grupper av anställda betalar arbetsgivare inte heller någon allmän löneavgift. Det gäller i dag för anställda som är 66 år och äldre, är arbetsgivarens första anställda eller är i åldern 15 – 18 år. Arbetsgivare som anställer dessa grupper skulle därför, på kort sikt, få högre kostnader om ålderspensionsavgiften höjs. På längre sikt kan löntagarna antas få bära dessa ökade kostnader.

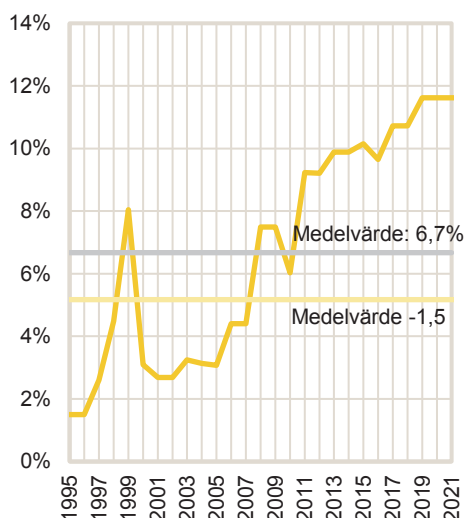
Den allmänna löneavgiften infördes år 1995 och syftet var att finansiera Sveriges medlemskap i EU. Den tas ut på samma underlag och samma sätt som socialavgifter (arbetsgivaravgifter och egenavgifter). Avgiften uppgick ursprungligen till 1,5 procent av underlaget. Under senare år har löneavgiften höjts och använts i allmänt budgetförstärkande syfte. Den uppgick år 2020 till 11,62 procent. Löneavgiften används också som ett slags regulator för att

⁷¹ Regeringskansliet (2022)

den totala arbetsgivaravgiften eller egenavgiften som ska betalas, ska ligga kvar på samma nivå mellan åren. Det innebär att när en eller flera delavgifter i de sociala avgifterna sänks eller höjs ett år påverkar det den allmänna löneavgiften i samma mån.⁷²

Avgifter som tas ut på lönesumman bör gå till ekonomisk trygghet för löntagarna. Men här betalas alltså avgifter för de sysselsattas (löntagarnas och företagarnas) räkning som inte ger dem ekonomisk trygghet. Det går alltså att argumentera för att löntagarna har fått mindre ekonomisk trygghet på ålderdomen än vad de hade skäl att förvänta sig och att en avgift som borde ha gått till sådan trygghet har betalats.

Diagram 7.1 Allmän löneavgift

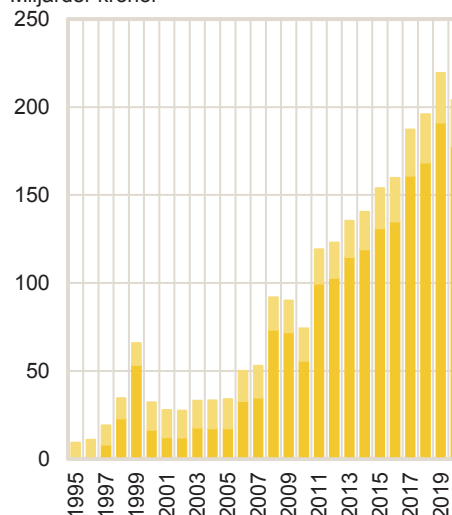


Källa: ESV och egna beräkningar.

Diagram 7.2 Intäkter från den allmänna löneavgiften

1,5 procentenheter särredovisade

Miljarder kronor



Källa: ESV och egna beräkningar.

Sedan år 2006 och även enstaka år dessförinnan har den allmänna löneavgiften legat över de omkring 4 procent som ser ut att kunna höja pensionerna till godtagbara nivåer.⁷³ Medelvärdet för avgiften åren 1995 – 2021 är 6,7 procent.

Perioden 1995 – 2020 har den allmänna löneavgiften genererat 2 324 miljarder kronor i löpande priser. Exklusive de 1,5 procent som skulle finansiera EU-medlemskapet har den genererat 1 848 miljarder kronor i löpande priser. En redovisning i löpande priser är visserligen missvisande, eftersom en miljard kronor var betydligt mer värd för 25 år sedan än i dag. Summan ger ändå en fingervisning om att de sysselsatta har avstått ifrån stora belopp för något som inte har kommit dem till del i egenskapen av sysselsatta.

Det faktum att de sysselsatta, som kollektiv, har betalat avgifter med avgiftssatser som, i genomsnitt, över tiden, överstiger en avgiftshöjning som skulle ha behövts till den allmänna pensionen betyder inte att var och en med råge har betalat för en pension som motsvarar 62 procent av inkomsten.

Under perioden 1995 – 2007 var den allmänna löneavgiften i genomsnitt 3,4 procent. Exempelvis den som arbetade hela den perioden, men inte ända fram till år 2021, har i genomsnitt haft en allmän löneavgift som är lägre än 6,7 procent. Först år 2010 överstiger den genomsnittliga allmänna löneavgiften sedan införandet 4 procent. Den allmänna löneavgift som redan

⁷² Se SFS 1994:1920 och Skatteverket (2021)

⁷³ När den allmänna löneavgiften höjdes år 2008 var det med hänvisning till sänkningar dels av sjukförsäkringsavgifterna, för att de skulle motsvara beräknade kostnader, dels av arbetsmarknadsavgifterna p.g.a. att sysselsättningen ökade. Se prop. 2007/08:1. Den tillfälliga sänkningen av den allmänna löneavgiften år 2010 gjordes med hänvisning till dels en sänkning av sjukförsäkringsavgifterna p.g.a. minskade utgifter, dels en höjning av arbetsmarknadsavgifterna p.g.a. minskad sysselsättning. Se prop. 2009/10:1.

har betalats ger därför ett argument för att, i efterhand, öka pensionsrätterna för arbete som har utförts under år med pensionsavgifter på 17,21 procent. Men att i efterhand lägga på en lika stor avgift för alla år som har givit pensionsrätt i det nya pensionssystemet skulle alltså inte ge någon perfekt rättvisa mellan generationerna.

På sjukpenning, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning med flera ersättningar betalas statlig ålderspensionsavgift, men inte allmän löneavgift. Argumentet att sådana ersättningar borde ha givit större pensionsrätter får därför stå för sig själv, utan det vidhäftade argumentet att en avgift har betalats som borde ha gått till pensionen. Det betyder att en retroaktiv ökning av samtliga pensionsrätter, med hänvisning till den allmänna löneavgiften, skulle innebära en viss snedfördelning till förmån för dem som har varit sjuka, arbetslösa, föräldralediga och dylikt under delar av arbetslivet.

En annan komplikation är att för dem som har fyllt 65 år, eller inte har fyllt 18, betalas ingen allmän löneavgift. Inte heller betalas någon allmän löneavgift för företagarrinkomster när företagaren har haft hel allmän ålderspension hela året eller för den som har haft sjuk- eller aktivitetsersättning någon del av året. Här blir det alltså en diskrepans mellan vilka ersättningar som ger pensionsrätt och vilka man betalar allmän löneavgift på. (I den här rapporten utreds inte hur länge just dessa regler har gällt.)

Det är enbart under åren 2000 – 2021 som vi har haft pensionsavgifter på 17,21 procent.⁷⁴ Pensionsrättigheter som hade registrerats som ATP-poäng åren 1960 – 1994 har tillgodoräknats som pensionsrätt för inkomstpension enligt ett retroaktivt beslut.⁷⁵ Det är alltså godtyckligt valt att pensionsrätterna motsvarar en avgift på just 18,5 procent för åren 1960 – 1994. Här skulle det i stället gå att hävda att pensionsrätterna för dessa år borde generera pensioner i nivå med vad ATP-systemet skulle ha givit, vilket i normala lönelägen, efter minst 30 års arbete, är drygt 60 procent av 15 års genomsnittliga reallöner.⁷⁶

Kohorterna födda åren 1938 – 1953 får endast en del av pensionen från det nya pensionssystemet och tillgodoräknas därmed endast en del av dessa pensionsrätter. Den andra delen kommer från ATP-systemet.

Skuld eller fordran i AP-fonden?

Enligt Regeringskansliets basscenario skulle en regelstyrd överskottsutdelning som sätter i gång när balanstalet överstiger 1,1 leda till omkring tio procent högre pensionsutbetalningar om 30 år. (Detta beskrivs i kapitel 6). Utan överskottsutdelning skulle buffertfonden sannolikt bli mycket större än avsett. Hur mycket större påverkas av om staten vill reglera en skuld som pensionssystemet ibland påstås ha till statsbudgeten.

Bakgrunden är att finansieringsansvaret för förtids- och efterlevandepension, som var en del av det tidigare pensionssystemet, överfördes till statsbudgeten i och med pensionsreformen. Att överföra medel från AP-fonden till statsbudgeten var möjligt eftersom AP-fonden i utgångsläget bedömdes vara större än vad som krävdes för att fylla rollen som buffertfond och därtill hade ett positivt avgiftsnetto.⁷⁷ Att AP-fonden var större än nödvändigt har visat sig vara en felbedömning eftersom bromsen har slagit till.⁷⁸ Att skulden skulle vara så stor som påstås är dock mycket osäkert.

⁷⁴ Arbetsgivaravgiften och företagarnas egenavgift har varit 10,21 procent åren 2000 – 2021. Den allmänna pensionsavgiften har varit 7 procent under samma period. År 1999 förblev avgifterna 6,4 procent resp. 6,95 procent i väntan på att frågan om hur avgiften skulle tas ut löstes (se s. 176 i prop. 1997/98:151). Se även Pensionsmyndighetens beskrivningar av olika beräkningsfaktorer: <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/statistik/berakningsfaktorer-och-vardereger>.

⁷⁵ Socialdepartementet (2009), s 62.

⁷⁶ Tilläggs pension = 60 procent av medeltal av pensionspoäng (15 bästa år) * prisbasbelopp + 96 procent av prisbasbeloppet för den som är ogift eller 78,5 procent av prisbasbeloppet för den som är gift.

Pensionspoäng = Antal förhöjda prisbasbelopp som inkomsten överstiger det förhöjda prisbasbeloppet.

Prisbasbelopp/förhöjt prisbasbelopp = 36 396 / 37 144 = 0,98.

⁷⁷ Finansdepartementet (1998)

⁷⁸ I rättvisans namn ska sägas att huruvida det var en felbedömning eller ej ska ställas mot följande skrivning i Finansdepartementet (1998): "Men det är samtidigt inte rimligt att ställa kraven så högt att AP-fonden även i extrema fall skall kunna täcka uppkommande underskott, eftersom det inte skulle medge någon större kompensation av

Att en önskan om att minska statsskulden har spelat en roll för bedömningen av hur stora överföringar som skulle göras till statsbudgeten framgår av följande citat.

”Hur stort belopp som bör överföras från AP-fonden till statsbudgeten är en avvägning mellan två mål. Å ena sidan bör ökningen av statens upplåning och därmed statsskuld i möjligaste mån begränsas. Å andra sidan skall överföringen inte vara större än att AP-fonden, efter överföringar, på lång sikt skall kunna fylla sin buffertfunktion inom pensionssystemet.”⁷⁹

Regeringskansliet (2022) konstaterar att det inte finns något officiellt fastställt värde eller vägledande principer för att fastställa skulden. Enligt tidigare ställningstaganden i Riksdagen skulle den återstående skulden i 1999 års penningvärde vara cirka 70 miljarder kronor, vilket skulle betyda att den i dagsläget är cirka 130 miljarder kronor. Vidare konstaterar Regeringskansliet att en minskning av fondtillgången med 130 miljarder skulle sänka balanstalet från 1,08 till 1,06. Det skulle inte få särskilt stor effekt på lång sikt. Men på kort sikt skulle det förskjuta den tidpunkt då balanstalet antas nå 1,1 med 3 år.

Det går också att hävda att de pengar som har förts från AP-fonden till statsbudgeten genom ett flertal engångsöverföringar under perioden 1999–2001 samt värdet av att AP-fonden inte tilldelades den fulla avgiften under år 1999, borde ha behållits i AP-fonden. Värdet av detta har uppskattats till 257–258 miljarder kronor i 1999 års penningvärde.⁸⁰ Staten har alltså, med det synsättet, en omfattande skuld till pensionssystemet.

Argumentet för detta skulle vara att AP-fonden var avsedd att hålla pensionsnivåerna jämna. Behovet kvarstår, även om osäkra prognoser då pekade på att behovet skulle minska. Genom att behålla medlen i AP-fonden hade de använts de till vad de var avsedda för. Detta gäller i synnerhet för dem som har varit aktiva på arbetsmarknaden och betalat avgifter innan det nya pensionssystemet sjöattes.

Sammantaget talar det uppenbara behovet av högre pensioner, även bland dem som redan har gått i pension och tveksamheter om den påstådda skulden, för att den ska avskrivas.

Självfinansiering

Högre pensioner och högre pensionsavgifter stärker statens och kommunernas budgetar via flera kanaler. En finansiering över statsbudgeten blir alltså billigare för det offentliga än omfattningen på en avgiftshöjning i sig själv.

Den del av lönerna som överstiger taket förblir en skatt om det är ålderspensionsavgifterna som ökas. År 2021 tillfördes statsbudgeten närmare 23 miljarder kronor genom avgifter på inkomster över taket som inte gav pensionsrätter. Det var 6,1 procent av samtliga pensionsavgifter det året.⁸¹ (Om det i stället skulle vara den allmänna pensionsavgiften som höjs så blir kostnaden mindre, eftersom den inte tas på den del av lönerna som överstiger taket.)

Högre pensioner ökar skatteintäkterna. Det minskar också behovet av grundskyddet. Intäkter från avgifter för vissa offentliga tjänster, främst hemtjänstavgifter, ökar också med högre pensioner.

Vi har tidigare konstaterat att de som går i pension de närmaste 30 åren kommer att behöva ha 16 – 22 procent högre pensioner om de, efter riktigt långa arbetsliv, ska få en pension som motsvarar 62 procent av slutlönen. De som har fötts de senaste åren skulle behöva få 30 procent högre pensioner.

På kort sikt skulle en 15-procentig ökning av inkomst- och premiepensionen innebära att pensionerna ökade med nästan 37 miljarder kronor. Genom att skatterna ökar och behovet av grundskyddet liksom vissa skattefria transfereringar minskar, skulle pensionärernas disponibla inkomster bara öka med knappt 20 miljarder kronor. Därtill skulle offentliga inkomster från

statsbudgeten. Det är naturligt att sådana situationer hanteras med den säkerhetsventil som bromsen i indexuppräkningsindex är avsedd att utgöra.” Frågan blir alltså vad som anses vara ett extremt fall.

⁷⁹ Prop. 1997/98:151., kap. 33

⁸⁰ Pensionsmyndigheten (2021b)

⁸¹ Se Pensionsmyndigheten (2022a), tabell 8.1.

avgifterna för hemtjänst öka något. Det innebär att 46 procent av pensionsökningen återgår till olika offentliga kassor i form av ökade intäkter eller minskade utgifter. En 25-procentig ökning av inkomst- och premiepensionen skulle på motsvarande sätt innebära drygt 61 miljarder kronor högre pensioner, men inte fullt 34 miljarder kronor högre disponibla inkomster. Av en sådan pensionshöjning skulle 45 procent vara självfinansierad.

Tabell 7.1 Följdverkningar av högre inkomst- och premiepension 2020
miljoner kronor

Högre inkomst- och premiepension	10 %	15 %	25 %	30 %
Inkomstgrundad pension	24 476	36 713	61 188	73 426
Garantipension	-3 126	-4 408	-6 481	-7 328
Inkomstpensionstillägg	-664	-963	-1 516	-1 757
Skatt	6 791	10 322	17 610	21 357
– därav kommunalskatt	6 359	9 656	16 443	19 917
Bostadstillägg för ålderspensionärer	-780	-1 132	-1 820	-2 116
Särskilt bostadstillägg för ålderspensionärer	-1	-1	-1	-1
Äldreförsörjningsstöd	-11	-17	-25	-29
Övriga skattefria transfereringar	-24	-31	-67	-73
Disponibel inkomst	13 079	19 839	33 668	40 765
Hemtjänstavgifter	24	34	42	48

Källa: SCB (Fasit)

På längre sikt skulle dessa summor ändras väsentligt, dels genom att pensionerna ökar i takt med inkomstutvecklingen, dels genom att inkomst- och premiepensionen skulle bli den än mer dominerande formen av inkomstgrundad pension. Om inga regler ändrades skulle självfinansieringsgraden ändras genom att grundskydd, skatter och avgifter beror av pensionens storlek. Det finns dock inte skäl att tro att alla skatte-, transfererings- och avgiftssystem som är relevanta i sammanhanget förblir som de är på lång sikt.

En uppskattning av självfinansieringsgraden finns också i Regeringskansliet (2022). Slutsatsen där är att nettoförsvagningen av det offentliga sparandet, och därmed av statens budgetutrymme, är ungefär hälften så stor som ökningen av pensionsutgifterna. Promemorian tar också upp att en regelstyrd överskottsutdelning indirekt minskar statens budgetutrymme när statens sparande måste öka för att kompensera för det lägre sparandet i pensionssystemet om överskottsmålet ska klaras.

8. Slutsatser

Utgångspunkten när pensionssystemet sjösattes var att den allmänna pensionen skulle bli omkring 60 procent av lönen efter drygt 40 års arbete. LO anser att ambitionen bör vara att utfallet för arbetare blir en allmän pension motsvarande minst 62 procent av slutlönen. Men i dag blir den inkomstgrundade ålderspensionen i själva verket betydligt lägre än 62 procent av slutlönen. Genom att vi förväntas leva allt längre kommer den andelen att bli ännu lägre för kommande årskullar, om inte arbetslivet blir mycket längre än i dag.

Under de snart tre decennier som har gått sedan de första principbesluten om en reformering av det allmänna pensionssystemet togs år 1994 har det uppenbarats tre tydliga brister i pensionssystemet.

1. Livslängden har ökat mer än förväntat vilket är en tydligt bidragande orsak till att pensionerna blir för låga.
2. Livslängderna har ökat ojämnt och förutsättningarna att arbeta mycket och länge ser olika ut. Längre arbetsliv är därför ingen universallösning på problemet med för låga pensioner.
3. Överskott kommer att ackumuleras om avkastningen i AP-fonden är större än inkomstutvecklingen. Det sista erbjuder en möjlighet att motverka de tidigare bristerna.

I den här rapporten har LO beräknat hur höga de inkomstbaserade pensionerna blir efter långa arbetsliv. Efter ett riktigt långt arbetsliv, 47 år, blir den inkomstgrundade pensionen nu inte mer än några procentenheter högre än halva slutlönen. Men de flesta arbetar inte så länge som 47 år. Det innebär att pensionerna ofta blir ännu lägre. För ett par år sedan hade ungefär hälften av de 64-åringar som ännu inte hade gått i pension varit förvärvsaktiva under högst 42 år, med den skillnaden att däribland hade hälften av kvinnorna varit förvärvsaktiva i högst 41,8 år och hälften av männen i högst 42,5 år. De som har arbetat så länge som 42 år får snarare en inkomstgrundad pension som motsvarar knappt hälften av slutlönen. De låga pensionerna beror också på att många, framför allt kvinnor, arbetar deltid under betydande delar av arbetslivet.

En av orsakerna till att de flesta inte arbetar så länge som 47 år är tidig pensionering. På ett övergripande plan förefaller besluten att pensionera sig tidigt återspegla sjuklighet och möjligheterna att stanna kvar på arbetsmarknaden, i arbete eller som sjukskriven. Det finns alltså en risk för att tidiga uttag av pension beror på att människor, på grund av sjukdom eller arbetslöshet, känner sig tvungna att göra ett tidigare uttag av ålderspensionen. Därmed får de också lägre pension resten av livet.

Andra orsaker till kortare arbetsliv är perioder av arbetslöshet eller sjukdom. Denna typ av frånvaro från yrkeslivet som individen inte kan styra över får i dag stora konsekvenser för pensionen. Inkomstskyddet behöver bli bättre i situationer då man inte har möjlighet att arbeta. Det skulle minska skillnaderna i pension. I stället för att a-kasseersättning, sjukpenning och liknande ersättningar läggs till grund för pensionen bör de bakomliggande inkomster som ligger till grund för försäkringarna också ligga till grund för pensionen. Dessutom måste man kunna lita på att man får den hjälp man behöver genom sjukförsäkringen och inom arbetsmarknadspolitikerna om man drabbas av sjukdom eller arbetslöshet.

De låga inkomstgrundade pensionerna medför att grundskyddet för pensionärer – garanti-pensionen och bostadstillägget – får stor betydelse för många pensionärsers ekonomi. Det jämnar ut pensionsinkomster så att det lönar sig mindre att ha arbetat. Den effekten har även det inkomstpensionstillägg på upp till 600 kronor i månaden som infördes år 2021, i vissa inkomstkikt. Grundskyddet liksom inkomstpensionstillägget halkar normalt sett efter lönerna. Det beror på att nivåerna, i de delar som alls är indexerade, räknas upp med priserna som normalt sett ökar långsammare än lönerna. Grundskyddet har dock förstärkts åtskilliga gånger under senare år genom politiska beslut.

Det finns sätt att komma till rätta med de låga inkomstgrundade pensionerna. Pensionssystemet ser ut att röra sig mot en allt starkare finansiell ställning. Betydande överskott ger utrymme att öka pensionerna genom en regelstyrd överskottsutdelning – en så kallad gas. Med förbehåll för den stora osäkerheten som uppskattningar av sådana framtida utfall alltid innebär

visar det sig att en gas, utan några andra regeländringar i pensionssystemet, skulle kunna ge omkring tio procent högre pensionsutbetalningar om 30 år.

Det kan ställas mot att de som går i pension de närmaste 30 åren sannolikt kommer att behöva ha 16 – 22 procent högre pensioner än vad de beräknas få om de, efter riktigt långa arbetsliv, ska få inkomstgrundade pensioner som är 62 procent av slutlönen. De som har fötts de senaste åren skulle behöva få 30 procent högre pensioner. Gapet mellan ambitionen och det förväntade utfallet är alltså mycket stort. I den här analysen bidrar premiepensionen med stor osäkerhet om hur stora pensionerna kommer att bli. Men de pensionshöjningar som behövs kan sannolikt inte finansieras inom pensionssystemet.

Det är alltså tydligt att pensionssystemet inte levererar de inkomstpensioner som var utgångspunkten när systemet sjösattes. Pensionssystemet behöver förstärkas så att inkomstpensionerna blir högre. LO anser att det behövs både en regelstyrd överskottsutdelning (så kallad gas) och högre avgifter.

Men det dröjer många år innan en överskottsutdelning kan förväntas ge riktigt stor effekt. Kombinerad med en avgiftshöjning på 1,29 procentenheter skulle en överskottsutdelning kunna räcka för att de som är födda i mitten av 1970-talet i slutet av livet ska kunna få en inkomstgrundad pension som motsvarar 62 procent av slutlönen om de går i pension vid 65 års ålder efter riktigt långa arbetsliv. (Det skulle alltså inte vara fallet vid pensioneringen utan effekten skulle ha hunnit bli så stor först omkring 20 år efter pensioneringen.) Om pensioneringen i stället sker vid 68 års ålder skulle en sådan reform kunna vara tillräcklig för att redan vid pensioneringen ge en inkomstgrundad pension motsvarande 62 procent av slutlönen för dem som är födda i mitten av 1970-talet och kohorter som spänner från 1940- till 1990-talet skulle, mot slutet av livet, kunna få pensioner som motsvarar 62 procent av lönen.

Det är inte troligt att 70-talisterna, generellt sett, kommer att ha en omfattning på arbetslivet som ger lika stora pensionsrätter som ett 47-årigt arbetsliv med arbete fram till 68 års ålder. Slutsatsen blir att avgifterna behöver höjas med mer än 1,29 procentenheter.

Effekten av en överskottsutdelning (gas) har i denna analys förstärkts av att avgiftshöjningen bara ger högre pensionsrätter till dem för vilka avgifterna betalas in, inte till befintliga pensionärer. Till dess att dessa förvärsaktiva individer går i pension ökar avgiftshöjningen pensionssystemets överskott, på grund av att tillgångarna växer snabbare än pensionsskulden. Om högre pensionsrätter också skulle ges till befintliga pensionärer skulle avgiftshöjningens effekt på gasen försvagas.

Eftersom tilläggs-pensionerna i ATP-systemet räknas upp på samma sätt som inkomstpensionerna, från och med årsskiftet efter det att den försäkrade har fyllt 65 år, skulle en överskottsutdelning inte bara höja pensionerna i det nya pensionssystemet utan även tilläggs-pensionerna.

Men en överskottsutdelning är aldrig någon garant för att pensionerna ska bli tillräckligt höga. Utfallet är starkt beroende av hur det går i ekonomin.

Det finns en stor osäkerhet om hur stora pensionerna kommer att bli i framtiden. Det visar att en 70-årig tidshorisont (arbetsliv och pensionärliv grovt och optimistiskt räknat) är för lång för att tillförsäkra dem som träder in på arbetsmarknaden goda pensioner, i ett pensionssystem som inte är förmånsbestämt. Det går inte att en gång för alla bestämma vilken avgiftsnivå som är den evigt hållbara. Pensionssystemet behöver därför avstämningspunkter, med ett par decenniers mellanrum, där avgiftsnivån kalibreras. Det är hög tid för en sådan avstämningspunkt nu. Arbetsmarknadens parter ska självfallet inkluderas i en sådan avstämningspunkt.

Syftet med en sådan kalibrering av pensionsavgifterna skulle vara att de avgifter som betalas in över arbetslivet ger alla årskullar den kompensationsgrad som eftersträvas. Men den första gången behöver pensionsrätterna ökas även för år som redan har passerat. Detta bör bara ske i undantagsfall. I detta fall är ett undantag motiverat eftersom det inte har varit tydligt för de nyblivna pensionärerna eller för dem som snart ska gå i pension hur låga pensionerna skulle bli förrän sent i deras arbetsliv. Det motsatta, att först registrera avgiftsinbetalningar som ger pensionsrätter och sedan reducera dessa för att de inte behövs för att nå önskad pensionsnivå, vore naturligtvis otänkbart.

En sådan asymmetri framstår dock som ett mindre problem jämfört med risken för att de inkomstgrundade pensionerna urholkas så att den allmänna pensionen mer får karaktären av

grundtrygghet. Det kan äventyra den demokratiska uppslutningen runt ett allmänt pensions-system som ska ge de flesta den inkomsttrygghet de behöver inför ålderdomen.

LO skulle ta följande utgångspunkter i en första avstämning:

- Det bör införas en regel för automatisk överskottsutdelning i pensionssystemet.
- Pensionsavgiften bör höjas med 2 – 3 procentenheter.
- Den första avgiftshöjningen ska även ge en retroaktiv ökning av redan intjänade pensionsrätter.

Beräkningar i rapporten visar att när det nya pensionssystemet sjösattes borde pensionsavgiften ha satts till ungefär 21 procent för att de som nu går i pension skulle kunna få en inkomstgrundad pension på 62 – 63 av slutlönen, efter ett riktigt långt arbetsliv. Det betyder att den skulle ha behövt vara nästan 4 procentenheter högre än dagens avgift på 17,21 procent.

Detta beskriver alltså hur stor avgiften borde ha varit för att redan intjänade pensionsrätter ska kunna bidra till att de inkomstgrundade pensionerna, efter mycket långa arbetsliv, ska bli omkring 62 procent av slutlönen. Det beskriver också hur stor avgiften borde vara om de som nu träder in på arbetsmarknaden ska kunna få så höga pensioner. Det gäller förutsatt att inga andra ändringar görs avseende hur pensionsrätter tjänas in. Överskottsutdelning ur pensionssystemet skulle ändra förutsättningarna drastiskt.

År 2020 skulle en höjning av ålderspensionsavgiften (som även betalas på inkomster över intjänandetaket) med 4 procentenheter ha inneburit 70 miljarder kronor. Detta ger en grovhuggen uppfattning om storleksordningen av vad som saknas i pensionssystemet.

I analysen ovan har inkomstpensions- och premiepensionsavgifterna ökat proportionellt. Med en större höjning av premiepensionsavgiften än av inkomstpensionsavgiften skulle förmodligen en mindre avgiftshöjning behövas, eftersom premiepensionens avkastning kan väntas överstiga inkomstutvecklingen. Osäkerheten om de framtida pensionerna skulle samtidigt bli större. Inkomstpensionsutvecklingen är mer förutsebar, i synnerhet när det gäller pensionen i förhållande till lönen, eftersom pensionsrätterna räknas upp med inkomstutvecklingen. Men det ska inte förbises att även utvecklingen på arbetsmarknaden bidrar med ett mått av osäkerhet när det gäller de framtida pensionernas köpkraft.

Den inkomstgrundade pensionen behöver höjas redan nu, långt innan en avsevärd höjning kan komma till stånd genom att dagens löntagare får högre pensionsrätter genom högre avgifter. Men det är inte hållbart att de som har hela arbetslivet framför sig, själva, fullt ut får finansiera högre pensionsrätter medan de som har stora delar av arbetslivet bakom sig får lika stora pensionshöjningar utan att ha bidragit till finansieringen. Om en höjd avgift däremot finansieras över statsbudgeten är pensionärskollektivet med och finansierar avgiftshöjningen. Samhället i bred bemärkelse, inte bara dagens löntagare, hjälper då till att reparera de brister i pensionssystemet som ger för låga pensioner till dagens pensionärer.

Den höjning av pensionsavgiften som behövs för att ge tillräckligt höga pensioner kan med fördel finansieras genom en sänkning av den allmänna löneavgiften. Avgifter som tas ut på lönesumman bör gå till ekonomisk trygghet för löntagarna. Men med den höga allmänna löneavgiften har löntagarna länge betalat en avgift direkt in till statskassan som inte går till sådan trygghet. Samtidigt har de fått mindre ekonomisk trygghet på ålderdomen än vad de hade skäl att förvänta sig. Samma sak gäller företagarna. Av det skälet är det också motiverat att i efterhand öka pensionsrätter som tjänats in under den tid den allmänna löneavgiften har betalats.

För åren 1960 – 1994, innan dagens pensionssystem fanns, är det godtyckligt valt att pensionsrätterna motsvarar en avgift just i nivå med dagens pensionsavgift. Här går det att motivera en retroaktiv ökning av pensionsrätterna med att de för dessa år borde generera pensioner i nivå med vad ATP-systemet skulle ha givit, vilket är omkring 60 procent av löner i normala lönelägen.

Eftersom högre pensioner och högre pensionsavgifter stärker statens och kommunernas budgetar via flera kanaler är en pensionshöjning finansierad över statsbudgeten delvis självfinansierad. På kort sikt skulle omkring 45 procent av en ökning på 15 – 25 procent av inkomst- och premiepensionen återgå till olika offentliga kassor i form av ökade intäkter eller minskade utgifter.

Källförteckning

Skriftliga källor

- Barr, Daniel (2018), Kopplingen mellan jobb och pension allt svagare. Svenska Dagbladet, 2018-10-13.
- Barr, Daniel och Joakim Palme (2020), Ingen talar om att Sverige inte längre är en välfärdsstat. DN debatt, 2020-12-21.
- Finansdepartementet (1998), AP-fonden och det reformerade pensionssystemet, Ds 1998:7.
- Forena (2022), Stora pensionsrapporten.
- Försäkringskassan (2020), Forskning om socialförsäkring och Försäkringskassan En sammanfattning av resultatet av forskningsprojekt finansierade av Försäkringskassan 2009–2018, Socialförsäkringsrapport 2020:9. Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2022), Socialförsäkringen i siffror 2022. Försäkringskassan.
- Landsorganisationen i Sverige (2021a), Motioner och utlåtanden Punkt 18. Välfärd Reviderat beslutsunderlag till LOs ajournerade kongress 29 november–1 december 2021.
- Landsorganisationen i Sverige (2021b), Landsorganisationens yttrande över Finansdepartementets promemoria ”Vissa åtgärder i skatte- och socialavgiftssystemet”, Ref nr. Fi2020/05036, Finansdepartementet.
- LO (2015), Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder.
- Morin, Mats och Renée Andersson (2015), Vad krävs för en hållbar pension?. LO.
- Pensionsmyndigheten (2019), Tumregler för pensionen För dig som sparar till eller planerar att ta ut pension. Dnr/Ref. VER 2019-288, Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2021a), Pensionsnivå utifrån längd på arbetslivet och inkomstnivå Lön som krävs för att inte få del av äldres grundskydd och för att nå över ”fattigdomsgränsen” som pensionär. Dnr/Ref. VER 2021-184, Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2021b), Utdelning av överskott ur inkomstpensionssystemets buffertfond. Dnr/Ref. VER 2021-484, Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2022a), Orange rapport 2021 Pensionssystemets årsredovisning.
- Pensionsmyndigheten (2022b), Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 2 För åren 2023–2025. Dnr/Ref. VER 2022-37, 2022-02-07, Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2022c), Pensionsåldrar och arbetslivets längd Svar på regleringsbrevsuppdrag 2022. Dnr/Ref. VER 2022-158 Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2022d), <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/statistik/kortapensionsfakta>, hämtat 2022-06-16.
- Regeringens proposition 1997/98:151, Inkomstgrundad ålderspension, m.m..
- Regeringens proposition 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008.
- Regeringens proposition 2009/10:1, Budgetpropositionen för 2010.
- Regeringskansliet (2022), Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner. Promemoria.
- SFS 1994:1920, Lag om allmän löneavgift.
- SFS 2010:110, Socialförsäkringsbalk.
- SFS 2019:651, Lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

SFS 2020:1239, Lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

SFS 2021:1244, Lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

SFS 2022:934, Lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

SFS 2022:1031, Lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

Skatteverket (2021), www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2021.18/1344.html, hämtat 2021-12-20.

Socialdepartementet (2009), Detta är pensionsöverenskommelsen, Ds 2009:53.

SOU 1994:20, Reformerat pensionssystem Betänkande av pensionsarbetsgruppen. Fritzes.

SOU 2004:105, Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet. Fritzes.

SOU 2008:27, Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola Betänkande av Gymnasieutredningen. Fritzes.

Statistikkällor

ESV

Pensionsmyndighetens typfallsmodell

SCB, Arbetskraftsundersökningen.

SCB, Befolkningsstatistik

SCB, Fasit

Appendix

Detta appendix beskriver hur uppgifter som presenteras i kapitel 6 och 7 har beräknats. Det gäller uppgifterna om allmän pension i förhållande till lön, för individer med löner i intervallet mellan sådana som innebär att grundskyddet träder in och sådana som ligger över intjänandetaket, i olika årskullar.

Den inkomstgrundade pensionen bygger på att alla inkomster över ett visst årligt gränobelopp, upp till intjänandetaket, under hela förvärvslivet ger pensionsrätt. De pensionsförmåner som betalas ut motsvarar de avgifter som har betalats in till systemet för den enskilde. Avgifterna betalas på 93 procent av inkomster av anställning och annat förvärvsarbete och fördelas med en avgiftssats till inkomstpension och en annan till premiepension. Fram till pensioneringen räknas de inbetalda inkomstpensionsavgifterna upp med inkomstutvecklingen i samhället.⁸² Inbetalda premiepensionsavgifter räknas upp med värdet i de fonder som de försäkrade har valt. Administrationskostnader betalas inom dessa system. Avlidna personers pensionstillgångar fördelas varje år på de överlevande i samma årskull. Detta antas vid pensioneringen ha ökat individernas pensionskapital med fyra procent.⁸³

Vid pensioneringen beräknas inkomstpensionen genom att det inbetalda och uppräknade beloppet divideras med ett delningstal. Delningstalen är specifika för varje årskull och speglar dels genomsnittlig återstående livslängd vid den ålder då pensionen tas ut och dels en förskotts-ränta på 1,6 procent. Även premiepensionen beräknas genom att beloppet delas med ett delningstal, vilket beror av prognostiserade framtida livslängder. Pensionsmyndigheten gör prognoser på delningstalen som används i beräkningarna.

Beräkningsmetoden gör det möjligt att undersöka hur pensionen som andel av lönen varierar med födelseår, pensionsålder, antal arbetsår, avkastning på premiepensionen och avgifterna.

För premiepensionen görs två förenklande antaganden. Överavkastningen, det vill säga hur mycket premiepensionens avkastning, när avgifter är dragna, överstiger inkomstutvecklingen, antas varje år som redan har passerat vara lika stor som den genomsnittliga överavkastningen under perioden 1995 – 2021. Överavkastningen från och med år 2022 antas vara konstant. Beräkningarna måste alltså avspegla att premiepensionskapitalet tjänas in under två perioder med olika avkastning.

Individernas löner antas ha följt den allmänna inkomstutvecklingen under hela yrkeslivet.

Inkomstpensionen

Inkomstpensionskapitalet, vid pensioneringen, uttryckt i antalet årslöner kan uttryckas som:

$$K_i = a \cdot 0,93d \cdot 1,04(1 - f_i) = a \cdot 0,93d \cdot 1,04 \cdot 0,998$$

där a är antalet arbetade år, d är inkomstpensionsavgiften och f_i är inkomstpensionens förvaltningsavgift vilken sätts till 0,2 procent.⁸⁴

Eftersom avsättningarna till inkomstpensionen räknas upp med inkomstutvecklingen som antas vara identisk med individens egen löneutveckling påverkar inte löneutvecklingen kompensationsgraden. Se sista avsnittet i detta appendix.

Genom division med delningstalet som gäller för årskullen och pensioneringsåldern räknas pensionskapitalet uttryckt i antal årslöner om till pension som andel av lön.

⁸² De år som pensionssystemets tillgångar är mindre än pensionsskulden används i stället ett balansindex.

⁸³ Se Pensionsmyndigheten (2019), Tumregler för pensionen För dig som sparar till eller planerar att ta ut pension. Dnr/Ref. VER 2019-288.

⁸⁴ Se Pensionsmyndigheten (2019), Tumregler för pensionen För dig som sparar till eller planerar att ta ut pension. Dnr/Ref. VER 2019-288.

Premiepensionskapitalet intjänat i två olika perioder

Med två perioder med olika avkastning får pensionskapitalet för premiepensionen, uttryckt i antal årslöner delas upp i två delar i beräkningarna, K_0 och K_1 , en för period 0, (redan inarbetat) och en för period 1 (det fortsatta arbetslivet).

Kapitalet för de redan arbetade åren, som sattes in för a -å till a år sedan, med överavkastningen e_0 de första \hat{a} åren och överavkastningen e_1 nästkommande $a-\hat{a}$ år, blir:

$$\begin{aligned} K_0 &= 0,93b \cdot 1,04(1+r_1)^{a-\hat{a}} \left((1+r_o)^{\hat{a}} + (1+r_o)^{\hat{a}-1} + \dots + (1+r_o) \right) = \\ &= 0,93b \cdot 1,04(1+r_1)^{a-\hat{a}}(1+r_o) \left((1+r_o)^{\hat{a}-1} + (1+r_o)^{\hat{a}-2} + \dots + (1+r_o)^0 \right) = \\ &= 0,93b \cdot 1,04(1+r_1)^{a-\hat{a}}(1+r_o) \frac{1-(1+r_o)^{\hat{a}}}{1-(1+r_o)} = \\ &= 0,93b \cdot 1,04(1+r_1)^{a-\hat{a}}(1+r_o) \frac{(1+r_o)^{\hat{a}}-1}{r_o} = \\ &= 0,93b \cdot 1,04(1+e_1-f)^{a-\hat{a}}(1+e_o-f) \frac{(1+e_o-f)^{\hat{a}}-1}{e_o-f} \end{aligned}$$

där a är det slutliga antalet arbetade år, \hat{a} antal redan arbetade år, b premiepensionsavgiften, e_0 och e_1 avkastning på fonderat kapital överstigande inkomstillväxten, f förvaltningsavgiften och $r_t = e_t - f$.

$$\begin{aligned} K_1 &= 0,93b \cdot 1,04 \left((1+r_1)^{a+1-(\hat{a}+1)} + \dots + (1+r_1)^{a+1-a} \right) = \\ &= 0,93b \cdot 1,04(1+r_1) \left((1+r_1)^{a-\hat{a}-1} + \dots + (1+r_1)^0 \right) = \\ &= 0,93b \cdot 1,04(1+r_1) \frac{(1+r_1)^{a-\hat{a}}-1}{r_1} = \\ &= 0,93b \cdot 1,04(1+e_1-f) \frac{(1+e_1-f)^{a-\hat{a}}-1}{e_1-f} \end{aligned}$$

Premiepensionen uttryckt i antalet årslöner blir då $K_0 + K_1$, förutsatt att premiepension har tjänats in under hela arbetslivet.

Korrigerig för att ingen premiepension tjänades in före år 1995

Före år 1995 sattes alla pensionsrätter av till inkomstpension och ingenting till premiepension. Beräkningen av premiepensionen för dessa år, som alla ligger i det förgångna, behöver alltså ersättas med inkomstpension. Premiepensionen för dessa år, den som ska ersättas, blir:

$$\begin{aligned} K_p &= 0,93b \cdot 1,04(1+r_1)^{a-\hat{a}}(1+r_o)^{\hat{a}-\hat{a}} \left((1+r_o)^{\hat{a}} + (1+r_o)^{\hat{a}-1} + \dots + (1+r_o) \right) \\ &= 0,93b \cdot 1,04(1+e_1-f)^{a-\hat{a}}(1+e_o-f)^{\hat{a}-\hat{a}+1} \frac{(1+e_o-f)^{\hat{a}}-1}{e_o-f} \end{aligned}$$

Där är a är det slutliga antalet arbetade år, \hat{a} antal redan arbetade år, \hat{a} antal arbetade år före år 1995, b premiepensionsavgiften, e_0 avkastning på fonderat kapital överstigande inkomstillväxten de första \hat{a} åren, e_1 samma avkastning nästkommande $a-\hat{a}$ år, f förvaltningsavgiften och $r_t = e_t - f$.

Inkomstpensionen, förknippad med den del av avgiften som för senare år används till premiepension, för perioden före år 1995 blir:

$$K_i = \hat{a} \cdot 0,93b \cdot 1,04(a - f_i) = \hat{a} \cdot 0,93b \cdot 1,04 \cdot 0,998$$

Med hjälp av delningstalen räknas pensionskapitalet uttryckt i antal årslöner om till pension som andel av lön.

Varför pensionskapitalet enkelt uttrycks i antalet årslöner

Om lönekarriären enbart följer den allmänna inkomstutvecklingen så kan den sista årslönen enkelt brytas ut ur pensionskapitalet och premiepensionskapitalet uttryckt i antalet årslöner blir en funktion av överavkastningen.

$$(1 + g)^a w_1 = w, (1 + g)^{a-1} w_2 = w, \dots, (1 + g) w_a = w$$

där g är inkomstutvecklingen/löneutvecklingen, w_1 är den första årslönen och så vidare till w_a som är den sista och w är de enskilda årslönerna uppräknade med inkomstutvecklingen till pensioneringsåret.

För premiepensionskapitalet gäller:

$$\begin{aligned} K_p w &= 0,93b \cdot 1,04 \left((1 + r_1)^a (1 + g)^a w_1 + \dots + (1 + r_1) (1 + g) w_a \right) = \\ &= 0,93b \cdot 1,04 \left((1 + r_1)^a w + \dots + (1 + r_1) w \right) = \\ &= 0,93b \cdot 1,04 \left((1 + r_1)^a + \dots + (1 + r_1) \right) w \end{aligned}$$

där b är premiepensionsavgiften.

Uttrycket för inkomstpensionskapitalet blir ännu enklare:

$$\begin{aligned} K_i w &= 0,93d \cdot 1,04 \cdot 0,998 \left((1 + g)^a w_1 + \dots + (1 + g) w_a \right) \\ &= 0,93d \cdot 1,04 \cdot 0,998 a w \end{aligned}$$

där d är inkomstpensionsavgiften.

Inkomstutvecklingen, g , och överavkastningen (med avdrag för förvaltningsavgift), r_1 , kan variera över arbetslivet utan att resonemanget skulle ändras. Uttrycken skulle bara bli längre.



Det finns en bred uppslutning bakom högre pensioner. Men hur ska det göras, och vad vet vi egentligen om hur höga eller låga pensionerna sannolikt blir för dem som kommer att gå i pension om tio, tjugo eller trettio år? Vilka avgiftshöjningar eller andra förstärkningar skulle behövas för att trygga ett bra inkomtskydd från det allmänna pensionsystemet för breda löntagargrupper, i nivå med vad som förespeglats? I den här rapporten har LO beräknat hur höga de framtida pensionerna kan förväntas bli och identifierat hur mycket högre inkomstpensionerna behöver bli för att ge ett inkomtskydd på 62 procent av slutlönen. Rapporten innehåller också förslag på hur dessa förstärkningar kan göras.

Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida.

November 2022

ISBN 978-91-566-3579-3

www.lo.se

OMSLAGSFOTO: Lars Forsstedt