



Stärkt allmän pension

– Dags att uppgradera det
allmänna pensionssystemet

Stärkt allmän pension

Dags att uppgradera det allmänna pensionssystemet

© Ossian Wennström och Saco 2023

www.saco.se

Innehåll

Innehåll	2
Inledning, syfte och disposition	3
Sacos förslag i sammanfattning	3
Bakgrund	5
Svaga samband mellan slutlön och pensionens nivå	5
Lågt intjänande till inkomstrelaterad pension ökar grundskyddets betydelse	9
Grundskyddets olika delar litar dåligt med varandra	11
Politisk splittring kan orsaka onödigt osäkerhet om pensionen	12
Sacos förslag	13
Första förslaget – Stärkt intjänande till allmän pension	13
Andra förslaget – Återbetala pensionssystemets överskott till dem som bidragit till att de uppstått	16
Tredje förslaget – Överväg möjligheterna att höja värdet för redan intjänad pension	17
Fjärde förslaget – Utred sänkt förskottsränta	19
Femte förslaget – Se över det allmänna pensionssystemets grundskydd	20

Inledning, syfte och disposition

Sveriges allmänna pensionssystem har fått utstå en hel del kritik. Det har handlat om uppfattningar om att systemets utformning leder till låga pensionsnivåer och att alltför många pensionärer har blivit beroende av utfyllnad från pensionssystemets grundskydd. Inte minst Pensionsmyndigheten har varit bidragande i diskussionen om problem och möjliga förbättringar.

Denna rapport är tänkt att på ett kort och relativt lättfattligt sätt framställa de ur Sacos perspektiv viktigaste utmaningarna i det allmänna pensionssystemet samt hur pensionssystemet långsiktigt skulle kunna stärkas. I rapporten lämnas förslag på fem olika åtgärder för stärkt allmän pension.

Rapporten är framtagen mot bakgrund av Sacos målsättning om att "alla akademiker ska omfattas av väl fungerande offentliga trygghetssystem" (Sacos Samhällspolitiska program). Sacos tidigare remissvar, rapporter och utspel har varit viktiga utgångspunkter i framtagandet.

I kapitlet *Sacos förslag i sammanfattning* summeras rapportens fem förslag till förbättringar i det allmänna pensionssystemet.

I kapitlet *Bakgrund* ges en översiktlig beskrivning av de problem som gäller utformningen av den allmänna pensionen.

I det därpå följande kapitlet *Sacos förslag* fördjupas, i fem separata avsnitt, om vart och ett av Sacos förslag för en bättre fungerande allmän pension.

Sacos förslag i sammanfattning

Saco anser att det är dags att uppgradera det allmänna pensionssystemet. Bakgrunden till detta är att intjänandet till inkomstrelaterad allmän pension, inkomstpension tillsammans med premiepension, är för lågt. Detta leder till att många arbetstagare idag får så pass låg allmän pension att systemets grundskydd behöver fylla på. Detta eroderar livsinkomstprincipen och sätter hinder i vägen för den som genom arbete skulle vilja stärka sin egen framtida pension.

Sacos förslag till åtgärder handlar om att stärka livsinkomstprincipen samt bygga långsiktigt hållbara lösningar som ger rimligare pensionsutfall och fungerar i en värld där ökande andelar lever allt längre upp i åldrarna. Nedan sammanfattas Sacos fem förslag.

Förslagen:

1. Stärk intjänandet till inkomstrelaterad allmän pension

Intjänandet till inkomstrelaterad allmän pension bör höjas från dagens 17,21 procent till 18,5 procent av den pensionsgrundaden inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp. Den höjda nivån överensstämmer med hur intjänandet var tänkt att fungera när nuvarande pensionssystem en gång infördes.

2. Inför en gas så att överskott kan återbetalas

Pensionssystemet bör även tillföras en automatik (gas) som gör att delar av uppbyggda överskott kan återbetalas till dem som bidragit till att de uppstått.

3. Överväg möjligheterna att höja värdet av redan intjänad pension

Möjligheterna att höja värdet av redan intjänad inkomstrelaterad pension bör övervägas. Detta så att nivån i huvudsak blir som den skulle ha varit om intjänandet redan vid införandet av nuvarande pensionssystem hade motsvarat 18,5 procent av inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp.

4. Utred möjligheterna att sänka förskottsrentan

Utred möjligheterna att sänka förskottsrentan i syfte att anpassa utbetalningsmodellen så att den bättre passar i en värld där allt fler av oss blir riktigt gamla.

5. Grundskydden bör ses över

Grundskydden i det allmänna pensionssystemet bör ses över i syfte att det ska bli lättare för den enskilde att förstå hur pensionen kommer att bli, hur den kommer att förändras över tid samt att arbete ska vara lönande även för äldre arbetstagare.

Bakgrund

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av de problem som gäller utformningen av den allmänna pensionen.

En viktig utgångspunkt i analysen är Sacos sedan länge etablerade uppfattning om att livsinkomstprincipen, att inbetalda avgifter bör avspeglas i pensionens nivå, ska vara en av det allmänna systemets bärande principer, att pensionssystemet bör bygga på lösningar som långsiktig är ekonomiskt stabila samt att det är viktigt för systemets politiska stabilitet att lösningarna har en bred politisk förankring. Enkelt uttryckt betyder detta att Saco i huvudsak står bakom pensionssystemets nuvarande utformning. Därmed inte sagt att utformningen helt igenom är oproblematiske. Ett annat viktigt ingångsvärde är att Saco valt att mycket tydligt bejaka de åldersgränsanpassningar som skett med anledning av att livslängden är i ökande. Detta utifrån en uppfattning om att det är nödvändigt att anpassa arbetslivet till att vi lever allt längre upp i åldrarna.

Svaga samband mellan slutlön och pensionens nivå

I samband med att nuvarande pensionssystem infördes var tanken att intjänandet skulle motsvara 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp per år. Så blev det inte. I stället motsvarar intjänandet 17,21 procent av inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp. Detta har bland annat betydelse för den allmänna pensionens nivå.

Ofta mäter vi den pensionens nivån i termer av kompensationsgrad. Med det brukar vi mena den allmänna pensionens nivå i procent av slutlönen.

Nedan (i tabell 1) illustreras kompensationsgraden schematiskt beräknad för fyra tänkta ogifta individer (akademiker) som är födda med tio års mellanrum. Individerna antas ha månadslön motsvarande median respektive undre- och övre kvartil för medlemmar i Sacoförbund. De antas vidare ha inträtt i arbetslivet vid 25 års ålder och helt gå i pension vid förväntad riktålder. Antagandet om pensionering vid riktåldern innebär att personerna i exemplen jobbar till 67, 68 eller 69 års ålder. Den förväntade riktåldern varierar alltså beroende på årskull. Kompensationsgraden i det allmänna pensionssystemet har beräknats med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Även om resultat från typfallsmodellen ska tas med stor försiktighet så kan vi konstatera att akademikernas kompensationsgrader inte i något fall ser ut att vara i närheten av den genomsnittsnivå om 60 procent som konstruktörerna av dagens pensionssystem hade som målsättning. Som bäst är kompensationsgraden för den allmänna pensionen drygt 50

procent. Det är också tydligt att kompensationsgraden är lägre för individer med högre inkomster. Allra lägst är den för tabellens 60-åring (född 1963) med lön motsvarande övre kvartil. För hen är kompensationsgraden för den allmänna pensionen beräknad till 40 procent. Samma individ hade dock en total kompensationsgrad (tjänstepension från privat sektor inkluderad) motsvarande 76,9 procent. Nära hälften av den totala pensionen förväntas alltså i det här exemplet komma från hens tjänstepension.

Även om många akademiker utöver den allmänna pensionen också har ett tjänstepensionsintjänande och därmed har möjlighet att uppnå en högre "total kompensationsgrad" är det viktigt att understryka att de kollektivavtalade tjänstepensionerna har sin bakgrund i att arbetsmarknadens parter överenskommit om att avstå löneutrymme till pension. Tjänstepensionen är alltså inte tänkt att vara i stället för allmän pension. I och med att det handlar om ett löneavstående handlar det om pension som individen (visserligen inom ramen för ett kollektiv) varit tvungen att avstå lön för att få tillgång till.

En förklaring till att kompensationsgraden för den allmänna pensionen ofta är lägre för individer med högre inkomster är att allmän pension inte alls intjänas för inkomster som på årsbasis överstiger 8,07 inkomstbasbelopp (49 967 kronor per månad 2023). En tumregel kan vara att ju högre lönen är i förhållande till nivån 8,07 inkomstbasbelopp desto lägre är kompensationsgraden.

Tabell 1: Fyra generationer akademiker, månadslön 2022 (uppräknad) och kompensationsgrad för allmän pension (inom parentes) beräknad i Pensionsmyndighetens typfallsmodell

Födelseår	Ålder 2023	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Förväntad riktålder
1993	30 år	35 162 kr (49,0%)	39 034 kr (47,8%)	43 953 kr (47,3%)	69 år
1983	40 år	39 558 kr (49,0%)	46 465 kr (50,9%)	55 465 kr (45,7%)	69 år
1973	50 år	41 441 kr (51,5%)	49 709 kr (51,5%)	62 790 kr (40,9%)	68 år
1963	60 år	41 334 kr (50,6%)	48 662 kr (50,6%)	63 837 kr (40,0%)	67 år

Källa: Löner från 2022 års lönenkät uppräknade motsvarande förändringen av inkomstbasbeloppet 2022/2023, samtliga yrkesverksamma medlemmar i Sacoförbund samt egna beräkningar av kompensationsgrad i Pensionsmyndighetens typfallsmodell (med antagande motsvarande prognosstandard). Personerna antas vara ogifta.

Kommentar: Notera att riktåldern förväntas variera för olika åldersgrupper. Notera vidare att tillämpning av prognosstandard innebär att löneutvecklingen antas ske i samma takt oavsett individ och ålder. I praktiken vet vi att lönens utveckling varierar mellan individer och ofta ser olika ut i olika skeden av livet. Äldre på arbetsmarknaden har i verkligheten ofta en lägre ökningstakt än genomsnittet.

Inte helt oväntat är resultaten i exemplen känsliga för valet av pensionsålder. Om exempelvis ovan nämnda person född 1963 med lön motsvarande övre kvartil hade valt att fortsätta jobba till 68 eller 69 års ålder är det intressant att notera att kompensationsgraden för den allmänna pensionen hade förbättrats med ytterligare 2,8 respektive 5,8 procentenheter. Viktigt är samtidigt att beakta att långt ifrån alla arbetstagare kommer att klara eller ha möjlighet till att jobba fram till 67, 68 eller 69 års ålder (riktåldern).

Precis som pensionsåldern spelar roll så har också inträdesåldern på arbetsmarknaden betydelse, dock är effekten inte fullt så påtaglig. Om samma person (född 1963) hade studerat ytterligare ett eller två år och därmed börjat jobba vid 26 eller 27 års ålder hade kompensationsgraden för den allmänna pensionen vid 67 enligt modellen blivit 1,1 respektive 2,1 procentenheter lägre jämför med om personen börjat jobba när denne blev 25.

Pensionsmyndigheten publicerade våren 2023 resultat ¹ som visar att kompensationsgraden för alla individer (i Sverige) som 2021 fyllde 65 år och som då tog ut hel inkomst- och premiepension i praktiken varierar stort mellan olika inkomstgrupper (tabell 2 nedan). Vidare framgår att kompensationsgraden i regel är högre för personer med lägre inkomster.

Tabell 2: Faktisk kompensationsgrad allmän pension för kvinnor och män med olika nivå av inkomst 2023

Inkomstgrupp	Faktisk kompensationsgrad i procent
Låg inkomst, kvinna	88 %
Låg inkomst, man	57 %
Medelinkomst, kvinna	54 %
Medelinkomst, man	56 %
Hög inkomst, kvinna	38 %
Hög inkomst, man	39 %

Källa: Pensionsmyndigheten, Nyblivna pensionärsers kompensationsgrader, 2023.
Definitioner: Låg inkomst har individer som fick garantipension vid 66 års ålder. Medelinkomst har individer som vid 60 års ålder hade en pensionsgrundande inkomst under det pensionsgrundande taket för den allmänna pensionen och som fram till och med 2022 inte fått garantipension. Hög inkomst har individer som vid 60 års ålder hade en pensionsgrundande inkomst motsvarande 7,5 inkomstbasbelopp och som fram till och med 2022 inte hade fått garantipension.

När även kollektivavtalens betydelse också beaktas i samma undersökning framgår att den inkomstminskning som inträffar när man går från att vara yrkesverksam till att vara pensionär i genomsnitt är mellan 28 och 16 procent för medel- och höginkomsttagare, medan pensioneringen för personer med låg inkomst ofta innebär en inkomstökning (110 och 104 procent för kvinnor respektive män med låg inkomst).

¹ Pensionsmyndigheten, Nyblivna pensionärsers kompensationsgrader, 2023

Att individerna med låg inkomst hade högre kompensationsgrader förklaras sannolikt till del av att grundskyddet fyller ut när den inkomstrelaterade allmänna pensionen blir låg. Och när utfyllnader från pensionssystemets grundskydd utgör en stor del av den totala allmänna pensionen följer att det troligen funnits och finns betydande marginaleffekter som minskat och minskar individernas möjligheter att förbättra sin pension genom arbete. Ett högre intjänande till inkomstrelaterad allmän pension blir därmed inte det samma som högre allmän pension. Höjs intjänandet till inkomstrelaterad pension blir i stället effekten att garantipensionens andel av det som utbetalas minskar, skillnaden i plånboken som pensionär blir därmed liten eller ingen alls.

Kollektivavtalen har onekligen stor betydelse för den samlade pensionen och för kompensationsgraden. Men viktigt att beakta är samtidigt att även om kollektivavtalens täckningsgrad är omfattande i Sverige är de inte heltäckande. Enligt en rapport från Arbetsmarknadsekonomiska rådet² var andelen anställda som omfattades av kollektivavtal år 2016 omkring 90 procent. Arbetsgivarnas organisationsgrad (andelen arbetsgivare som är med i en arbetsgivarorganisation) var enligt samma rapport 88 procent (enbart privat sektor 82 procent). Samtidigt vet vi sedan tidigare att större företag i högre grad är organiserade än mindre. År 2012 var 71 procent av Sveriges företag med 50 till 249 anställda medlemmar och omkring 90 procent av företagen med minst 250 anställda³. Och enligt en undersökning som Företagarna år 2010 lät Sifo göra hade 42 procent av företagen med 1 till 49 anställda kollektivavtal. I den senare undersökning var bortfallet mycket stort. Sannolikt var det också systematiskt i den meningen att mindre företag bortföll i högre grad än större.

Att en arbetsgivare saknar kollektivavtal betyder inte med nödvändighet att samma arbetsgivare inte alls erbjuder sina anställda någon form av tjänstepension. Tvärt om finns en hel del oorganiserade arbetsgivare som tillhandahåller olika typer av tjänstepensionslösningar för sina anställda. Av erfarenhet vet vi dock att dessa lösningar långt ifrån alltid innehåller lika förmånliga villkor som de tjänstepensionsplaner som i regel erbjuds inom kollektivavtalen. Många personer som av olika anledningar helt eller delvis inte har omfattats av kollektivavtal under sitt arbetsliv kan därför riskera att få lägre pension i samband med att de går i pension.

En viktig insikt är att även om parterna på svensk arbetsmarknad tar ett stort ansvar på områden där det finns brister i det allmänna pensionssystemet så hade det allra bästa varit om det allmänna systemet inte hade behövt kompenseras för. När parterna exempelvis har träffat avtal om löneavståenden i syfte att möjliggöra högre tjänstepensionsavsättningar har parternas motiv naturligtvis varit skiftande. I den del det kan ha handlat om att kompensera för att den allmänna pensionen inte levererar är det dock lätt att inse att det krävts ett

² Arbetsmarknadsekonomiska rådet, Hur fungerar kollektivavtalen?, 2018.

³ Lunds Universitet, Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund, 2010.

stort mått av pragmatism. Detta utifrån vetskapen om att det löneavstående som exempelvis skulle kunna möjliggöra högre avsättningar till tjänstepension samtidigt leder till att vissa arbetstagare går miste om intjänande till allmän pension. För personer med en pensionsgrundande lön som understiger 8,07 inkomstbasbelopp innebär ett löneavstående att man går miste om en löneökning som om det omsatts i form av högre lön från arbetsgivaren hade kunnat generera ytterligare intjänande till allmän pension. Detta eftersom varje krona i högre pensionsgrundande lön under nivån 8,07 inkomstbasbelopp motsvarar ett potentiellt ytterligare intjänande till allmän pension om 17,21 öre.

Lågt intjänande till inkomstrelaterad pension ökar grundskyddets betydelse

Till grundskydden i det allmänna pensionssystemet brukar vanligen garantipension, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd räknas.

Av dessa förmåner är garantipensionen den som flest kommer i kontakt med. Garantipensionens funktion är att fylla ut när den inkomstrelaterade pensionen och eventuell änkepension inte är tillräcklig. År 2023 kan garantipensionen som mest uppgå till 10 631 kronor. Beroende på om individen är gift, hur länge hen har bott i Sverige, hur mycket inkomstrelaterad pension som tjänats in och från vilken ålder hen först tar ut sin allmänna pension kan garantipensionen bli lägre. Individer som 2023 har 16 177 kronor per månad eller mer i inkomstrelaterad pension före skatt har inte rätt till garantipension.

Enligt beräkningar som Saco gjort med utgångspunkt i uppgifter från pensionsmyndigheten gällande samtliga pensionärer med rätt till allmän pension (tabell 3 nedan) hade i juli månad 2023 hela 47 procent av Sveriges pensionärer till någon del utfyllnad via garantipensionen. För enbart kvinnor var motsvarande andel 66 procent (27 procent för män). Vanligast att ha garantipension var det för de allra äldsta, men trots det var det mer än hälften (56 procent) av alla yngre kvinnliga pensionärer (i åldern 65 till 69) som i någon utsträckning fick utfyllnad i form av garantipension.

När det gäller uppgifterna i tabellen är det viktigt att vara uppmärksamma på att förutom inkomstpension och premiepension så utgörs den inkomstrelaterade pensionen i det här sammanhanget även av tilläggs pension intjänad inom det tidigare "ATP-systemet". Inslaget av det senare ökar av naturliga skäl med stigande ålder.

Tabell 3: Andel individer med allmän pension som i större eller mindre utsträckning fick garantipension juli 2023

	Samtliga	Kvinnor	Män
Samtliga	47 %	66 %	27 %
65 – 69 år	43 %	56 %	30 %
70 – 74 år	47 %	64 %	29 %
75 – 79 år	46 %	68 %	24 %
80 – 84 år	48 %	69 %	24 %
85 – 89 år	52 %	72 %	25 %
90 – 94 år	62 %	79 %	30 %
95 år	73 %	85 %	37 %

Källa: Egna beräkningar med utgångspunkt i månadsdata från Pensionsmyndigheten juli månad 2023 avseende samtliga personer i Sverige med allmän pension.

Beräkningar som Pensionsmyndigheten publicerade 2021⁴ visar att det då krävdes en månadslön på drygt 32 100 kronor per månad för att den allmänna pensionen enbart skulle bestå av pension från det allmänna pensionssystemets inkomstrelaterade delar och inte till någon del fyllas ut via pensionssystemets grundskydd. Beräkningarna baserades på en ensamstående person som var född 1956 och som hade arbetat i 40 år med tjänstepension enligt avtalet för arbetare inom privat sektor (SAF/LO) och som pensionär hade en bostadskostnad om 5 030 kronor per månad. För individer som hade arbetat färre år än i grundantagandet krävdes högre månadslön för att inte något av pensionssystemets grundskydd skulle betalas ut. Och för de som var sammanboende var den lön som skulle innebära att inget grundskydd betalas lägre.

Det är uppenbart att detta och det vi ser i tabellen ovan är symptomen av att de inkomstrelaterade delarna i det allmänna pensionssystemet inte är tillräckliga. Stora grupper omfattas av garantipensionen och/eller andra delar av det allmänna pensionssystemets grundskydd därför att inkomstpension tillsammans med premiepensionen ger för lite.

Att den inkomstrelaterade pensionen ger för lite har både sin bakgrund i att intjänandet till allmän pension är på en lägre nivå än vad som ursprungligen var tanken när systemet infördes och i att högre förväntad livslängd innebär att pensionspengarna behöver räcka till ytterligare år som pensionär. Saco har bejakat den pågående arbetslivsförlängning som följer av höjda åldersgränser för bland annat pension, men utan en uppgradering av intjänandet riskerar många, trots ett längre arbetsliv, omfattas av pensionssystemets grundskydd.

⁴ Pensionsmyndigheten 2021, Pensionsnivå utifrån längd på arbetslivet och inkomstnivå.

Relativt sett lågt intjänande till inkomstrelaterad pension i förhållande till nivån för pensionssystemets grundskydd och inkomstpensionstillägg eroderar livsinkomstprincipen i den meningen att sambandet mellan inkomstens och pensionens nivå försvagas. Detta försämrar i sin tur incitamenten att arbeta och kan leda till bristande förtroende för det allmänna pensionssystemet.

Grundskyddets olika delar lilar dåligt med varandra

Grundskydden i det allmänna pensionssystemet syftar till att hindra orimligt låga pensionsutfall. Frånsett de problem som lyfts ovan när det gäller den oproportionerligt stora betydelse grundskydden och i synnerhet garantipensionen, fått på grund av otillräcklig inkomstrelaterad pension finns problem inom systemet av grundskydd som sådant.

Systemet av grundskydd är till att börja med mycket komplicerat. För den enskilde är det kort sagt svårt att skapa sig en egen bild av hur stor den egna pensionen kommer att bli och hur den kommer att förändras över tid. Reglerna är exempelvis helt olika för grundskyddets olika delar när det gäller hur ersättningens nivå ska bestämmas, hur förmånerna ska beskattas och hur de ska uppräknas. Viktiga skillnader mellan hur inkomstrelaterad pension, inkomstpensionstillägget och delar av grundskyddet fungerar gör inte saken enklare.

Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är exempelvis behovsprövade medan övriga förmåner inom pensionssystemet inte är det. Inkomstpensionen bestäms med utgångspunkt i intjänande avgifter och eventuell garantipension adderas efter avräkning. Inkomstpensionstillägget (som inte är en del av grundskyddet men som sedan 2021 i praktiken fungerar som en del av det) läggs till helt utan beaktande av om individen redan fått utfyllnad via garantipension. Inkomstpensionen uppräknas med ett inkomstindex medan garantipensionen justeras i takt med prisutvecklingen. Vid senaste årsskiftet innebar de olika uppräkningsmekanismerna exempelvis att Sverige i ett svep fick hundratusentals nya garantipensionärer. Medan inkomstskatt betalas för huvuddelen av det allmänna pensionssystemets förmåner är bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd skattebefriade och så vidare.

Mot bakgrund av att grundskyddets olika delar men även andra delar inom allmänna pensionssystemet så som inkomstpensionstillägget, så att säga, lever sina egna liv uppstår också en hel del oönskade marginaleffekter. För individer i lägre inkomstlägen kan det ytterligare förstärka upplevelsen av att arbete och lön har liten eller ingen betydelse för pensionens nivå samt att möjligheterna att genom eget arbete förbättra sin ekonomiska situation är begränsade. När det händer är det också uppenbart att livsinkomstprincipen blivit satt ur spel.

Med detta sagt är det viktigt att konstatera att det i praktiken är omöjligt att konstruera ett grundskydd som helt undviker att stå i konflikt med livsinkomstprincipen. Grundskyddet bygger på tanken att du ska vara garanterad ett skydd mot de lägsta pensionsutfallen medan livsinkomstprincipen säger att pensionens nivå fullt ut bör avspegla de avgifter som du inbetalat till systemet.

Politisk splittring kan orsaka onödig osäkerhet om pensionen

Precis som det är viktigt att pensionsreglerna är rimligt lätta att förstå är det också betydelsefullt att de långsiktigt är förutsägbara. Till del handlar det senare om att reglerna som sådana inte ändras alltför ofta. Politisk stabilitet kring pensionerna är därför eftersträvansvärt och motsatsen kan leda till problem.

Ur ett arbetstagarperspektiv är det alltid en fördel om de regler och förutsättningar som gäller den framtida pensionen är kända i god tid innan det är dags att gå i pension. Utan kunskap om spelreglerna blir det svårt för oss som bor och arbetar i Sverige att planera våra liv.

Detta innebär att frågan om de allmänna pensionernas utveckling i viktiga avseenden skiljer sig från andra frågor som våra folkvalda har att hantera. Här fordras samarbete, ansvarstagande och en långsiktighet som sträcker sig bortom denna och kommande mandatperioder. En tidshorisont på 70 år eller mer är många gånger ingen orimlighet när det gäller pension.

Erfarenheterna av de senaste årens hantering av det allmänna pensionssystemet är därför oroande. Vissa reformer har genomförts utan brett politiskt stöd och i delar finansierats via stadsbudgeten (i stället för som brukligt inom pensionssystemet). Valrörelsen inför riksdagsvalet 2022 kännetecknades av överbudstendenser och mer eller mindre oklara pensionslöften. Det krävs ingen långtgående analys för att konstatera att den nuvarande ordningen där regler riskerar att ändras i takt med att riksdagens majoriteter skiftar är ohållbar om det allmänna pensionssystemet ska fortsätta att uppfattas som långsiktigt ekonomiskt- och politiskt stabilt.

En viktig insikt är därför att de politiska initiativ för stärkt allmän pension som Saco ser framför sig i denna rapport behöver genomföras på sätt som möjliggör långsiktigt och brett politiskt ansvarstagande.

Sacos förslag

I detta kapitel beskrivs Sacos fem förslag för en bättre fungerande allmän pension i fem separata avsnitt.

Förslagen handlar till stor del om att se till att det allmänna pensionssystemet fungerar så som det faktiskt en gång var tänkt och att rätta till sådant som blivit fel. Saco eftersträvar långsiktigt hållbara lösningar som både ger rimliga pensionsutfall och fungerar i en värld där ökande andelar lever allt längre upp i åldrarna. Målet är att stärka den inkomstrelaterade allmänna pensionen och samtidigt förtydliga livsinkomstprincipen utan att rucka på pensionssystemets ekonomiska stabilitet.

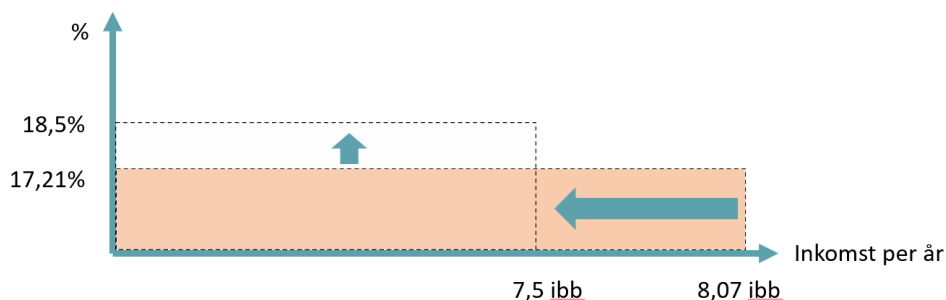
Första förslaget – Stärkt intjänande till allmän pension

I samband med att nuvarande pensionssystem infördes var tanken att intjänandet skulle motsvara 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp per år (7,5 inkomstbasbelopp motsvarar 46 438 kronor per månad 2023). Av olika anledningar blev det inte så. I stället motsvarar intjänandet idag 17,21 procent av inkomsten upp till 8,07 inkomstbasbelopp.

Med dagens regler är det alltså bara personer som på årsbasis har en inkomst motsvarande 8,07 inkomstbasbelopp (49 967 kronor per månad år 2023) eller mer som kommer upp i nivå med det maximala pensionsintjänandet i det allmänna pensionssystemet (inkomstdelar över 8,07 inkomstbasbelopp är inte pensionsgrundande).

Saco föreslår att intjänandet till allmän inkomstrelaterad pension höjs från 17,21 till 18,5 procent av inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp i stället för dagens 8,07 inkomstbasbelopp (diagram 1 nedan). Med detta kommer fler få ett högre intjänande till allmän pension. I och med att nivån för det så kallade taket sänks från 8,07 till 7,5 inkomstbasbelopp kommer fler komma upp i ett fullt pensionsintjänande tidigare i karriären, vilket leder till både högre intjänande och fler år med potentiell avkastning.

Diagram 1: Schematisk skiss över hur intjänandet till inkomstrelaterad allmän pension kan förändras – Från dagens 17,21% av 8,07 inkomstbasbelopp till 18,5% av 7,5 inkomstbasbelopp



Beräkningar från Pensionsmyndigheten⁵ visar att en avgiftshöjning från 17,21 till 18,5 procent, där egenavgiften (allmänna pensionsavgiften) om 7% slopas så att hela den pensionsgrundande inkomsten upp till tak ligger till grund för pensionen är det samma som en höjning av pensionsavgiften om 6,7 procent.

Höjer man avgifterna påverkas dock enbart framtida avgifter till pensionssystemet. Detta innebär att effekterna av en höjning först blir påtagligt synliga på längre sikt. Höjer vi avgifterna idag är det enligt Pensionsmyndighetens beräkningar inte förrän 2070 som de första årskullarna börjar dyka upp där förändringen fullt ut slagit igenom.

Förutsättningarna för hur höjningen i praktiken ska gå till bör övervägas noga. Pensionsmyndigheten har visat att det går men det är samtidigt tydligt att det finns utmaningar. Alternativet är flera förutsatt att det finns en politisk vilja att förändra och rätta till.

Det kan till exempel handla om att som i Pensionsmyndighetens rapport slopa eller ändra den allmänna pensionsavgiften och/eller en höjning av den del av den ålderspensionsavgift som arbetsgivaren betalar (motsvarande 10,21 procent på hela lönen). I syfte att undvika att en höjd ålderspensionsavgift får en negativ påverkan på det samlade löneutrymmet skulle höjningen av ålderspensionsavgiften kunna växlas mot sänkt allmänna löneavgift (en annan arbetsgivaravgift). När det gäller ålderspensionsavgiften är det värt att notera att eftersom avgiften betalas på hela lönen, alltså även de delar av lönen över 8,07 inkomstbasbelopp som inte försäkras i det allmänna pensionssystemet, utgör den i stora delar en ren beskattning. Samtidigt är det viktigt att inse att även om höjda pensionsavgifter skulle kunna innebära att beskattningsinslaget i arbetsgivaravgifterna totalt sett minskar så förutsätter en avgiftshöjning att det finns en finansiering. Tas en större del av arbetsgivaravgifterna i anspråk för pension ökar behovet av att fylla på i någon annan ände eller genomföra besparingar – som skattebetalare kommer vi alltså inte undan att höjda avgifter betyder ökade finansieringsbehov för staten.

Oavsett metod för att stärka allmänna pensionssystemet anser Saco att följande är viktigt att beakta i en tänkt utredning:

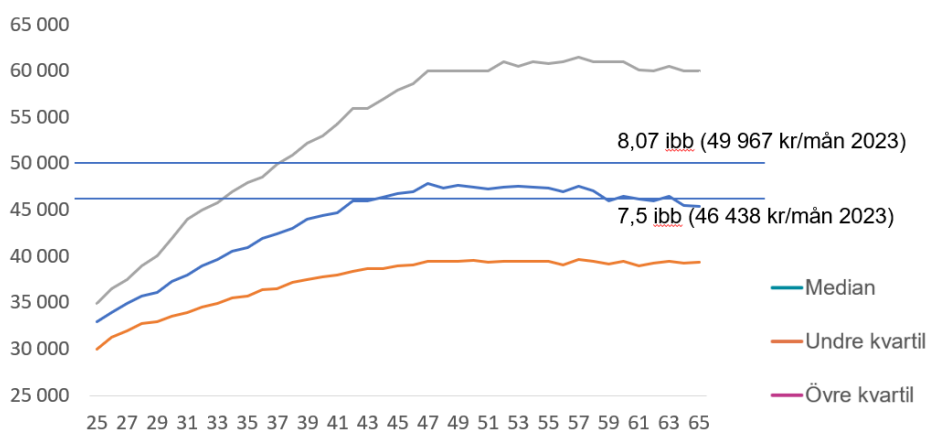
1. att pensionsavgifterna är finansierade inom ramen för pensionssystemet,
2. att en avgiftshöjning görs på ett sådant sätt att inte löneutrymmet påverkas negativt
3. och att reformen inte leder till att inkomstbasbeloppet höjs.

⁵ Pensionsmyndigheten, Höjda pensioner inom nuvarande pensionssystem - Rapport nr 3 i vägvalsserie om pensionerna, 2023.

I Pensionsmyndighetens utredning framstår frågan om höjda inkomstbasbelopp närmast som en teknikalitet som vid behov skulle kunna hanteras av parterna. Riktigt så enkelt är det inte. Om reformen skulle genomföras på så sätt att inkomstbasbeloppen påverkas uppåt riskerar det leda till att många arbetstagare får ett betydligt lägre tjänstepensionsintjänande eftersom intjänandet till tjänstepension vanligen är högre för de lönedelar som överstiger nivån 7,5 inkomstbasbelopp.⁶ Att undvika sådana effekter genom fiffiga avtalsskrivningar görs inte i en handvändning och risken är stor att de negativa effekterna skulle komma att omhändertas på mycket olika sätt på olika delar av svensk arbetsmarknad med högst oklara effekter både för enskildas totala pension och parternas löneutrymme.

Nedan (diagram 2) illustreras mycket schematiskt hur akademiker med olika lönenivåer kan påverkas om intjänandet till inkomstrelaterad allmän pension ändras från 17,21 procent av 8,07 inkomstbasbelopp till 18,5 procent av 7,5 inkomstbasbelopp. Exempelvis framgår att alla individer med en tänkt livslönekurva motsvarande medianlinjen eller lägre i nedanstående diagram skulle få ett högre intjänande. I stort sett alla, även de som skulle ha en tänkt livslönekurva motsvarande linjen för övre kvartil, skulle komma upp i ett fullt intjänande vid lägre ålder jämfört med nuvarande regelverk. Ingen skulle få ett lägre intjänande.

Diagram 2: Akademikers löner efter ålder i förhållande till allmänna pensionens viktiga brytpunkter



Källa: Saco, lönedata för samtliga Sacoförbund, löneenkät 2022.

⁶ Inkomstbasbeloppet skulle exempelvis kunna påverkas om den allmänna pensionsavgiften skulle avskaffas i syfte att stärka intjänandet till allmän pension. Allt annat lika skulle en sådan förändring innebära en inkomstökning som i sin tur skulle få genomslag i inkomstbasbeloppets beräkning.

Andra förslaget – Återbetala pensionssystemets överskott till dem som bidragit till att de uppstått

Den så kallade bromsen i pensionssystemet innebär att inkomstpensionens värde justeras nedåt när pensionssystemet fondering riskerar att hamna i ekonomisk obalans. Från och med 2010 har bromsen slagit till vid tre tillfällen och den största korrigeringen inträffade år 2011. Detta innebar pensionssänkningar och 2011 förlorade den genomsnittlige pensionären strax under 10 000 kronor i pension.

Pensionssänkningar är sällan uppskattade, men bromsen fyller en avgörande funktion i att säkerställa att inbetalda avgifter räcker till för att täcka upp för det som ska utbetalas. På så sätt bidrar bromsen och pensionssystemets balanseringsmekanism till att göra pensionssystemet ekonomiskt robust över tid.

Även om bromsen slagit till vissa enskilda år är den långsiktiga trenden trots allt att pensionssystemet genererar överskott. I det allmänna pensionssystemet uppstår överskott när marknadsvärdet av AP-fonderna 1 till 4 och 6 tillsammans med värdet av de egen- och socialavgifter som arbetstagare och arbetsgivare bidrar med är högre än värdet av pensionssystemets skulder (intjänade pensionsrättigheter).⁷ I takt med att överskotten i pensionssystemet har byggts på (och på grund av vissa regeländringar) har risken för framtida inbromsningar minskat. Ett visst överskott ger ett skydd mot framtida pensionssänkningar. Samtidigt som det inte är ett självändamål att bygga upp pensionssystemets fondering mer än nödvändigt. Tillgångarna i pensionssystemet består idag till cirka 90 procent av de avgifter som löntagare och arbetsgivare betalar in. Resterande tillgångar utgörs av AP-fondernas kapital. Prognoser visar också att vi på sikt antagligen kommer att ha ett överskott som är så pass stort att det utan ökad risk för obalans skulle vara möjligt att återbetala delar av överskottet till dem som bidragit till att det uppstått.

Ett centralt argument för ett införande av en regel som möjliggör automatisk återbetalning av uppbyggda överskott, en gas, är att en sådan skulle göra pensionssystemet mer symmetriskt i den meningen att samma generationer som burit risken vid underskott och broms också kan få del av de överskott som de själva bidragit till. Detta skulle ytterligare tydliggöra livsinkomstprincipen.

Förutsättningarna för hur en gas skulle kunna utformas utreddes grundligt för cirka 20 år sedan.⁸ En utredning föreslog då att utdelning bör ske när balanstalet överstiger 1,10 och att utdelning då bör ske automatiskt genom uppräknings av inkomst- och tilläggspension.⁹ Vidare att

⁷ Den del av den inkomstrelaterade allmänna pensionen som utgörs av premiepension påverkas inte av bromsen eftersom värdet för pensionsrätterna inom premiepensionen är kopplat till värdeutvecklingen i valda fonder.

⁸ SOU 2004:105.

⁹ För 2024 är balanstalet 1,1295 enligt regeringens budgetproposition för 2024 (Prop. 2023/24:1), vilket innebär att tillgångarna är drygt 13 procent större än pensionsskulden.

utdelningen bör fördelas procentuellt och på motsvarande sätt för pensionärer och pensionssparare. Att överskott skulle delas ut motiverades med att pensionssystemet är fristående från statens budget och att det är kollektivet som bär risken vid underskott och att det därför är rimligt att samma kollektiv kan få ta del av överskott när det skulle uppstå sådan möjlighet. Utredningen ansåg inte att utbetalningen skulle tillåtas inverka på beräkningen av andra beståndsdelar i systemet såsom inkomstbasbeloppet.

Resultat som Pensionsmyndigheten¹⁰ publicerat våren 2023 ger vid handen att införandet av en tänkt gas 2023 fram till 2030 skulle ha kunnat öka inkomstpensionen med 6 procent för alla åldrar. Även om resultatet ska tolkas med mycket stor försiktighet indikerar det att införandet av en gas långsiktigt skulle kunna ha en betydande påverkan på pensionens nivå. På längre sikt skulle en tänkt gas kunna leda till ytterligare förbättringar av pensionsnivån och allra tydligast var detta för de äldsta pensionärerna. Förutom att införandet av en gas kan ge stärkt inkomstrelaterad pension skulle det minska behovet av utfyllnad i form av grundskydd. Livsinkomstprincipen skulle därmed stärkas ytterligare.

Saco anser sammanfattningsvis att pensionssystemet bör kompletteras med en automatik, en så kallad gas. En ny utredning bör därför tillsättas för att inte minst utforska hur en gas med viss försiktighet kan utformas utifrån dagens förutsättningar så att exempelvis inte förutsägbarheten (risken för framtida broms) vad gäller pensionernas nivåer äventyras. Med det sagt är det inte självklart att gränsen för när överskott ska utbetalas bör vara när balanstalet överstiger nivån 1,1. Saco delar den tidigare utredningens uppfattning att en gas inte bör tillåtas påverka inkomstbasbeloppets nivå.

Tredje förslaget – Överväg möjligheterna att höja värdet för redan intjänad pension

En avgiftshöjning höjer pensionen långsiktigt, men effekten blir inte omedelbar eftersom höjningen enbart påverkar framtida intjänande till pension. Saco anser att intjänandet till inkomstrelaterad allmänna pensionen varit underdimensionerad allt sedan det nuvarande pensionssystemet infördes. Därför anser Saco att det är viktigt att inte bara höja intjänandet framåt utan även överväga möjligheterna att räkna upp värdet för i första hand inkomstrelaterad pension intjänad enligt reglerna för nuvarande pensionssystem. Målsättningen bör vara att värdet i huvudsak motsvarar vad det skulle ha varit om intjänandet redan från början hade varit 18,5 procent av inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp.

En möjlighet när det gäller finansieringen som bör övervägas är att ta till vara den ekonomiska förstärkningen av pensionssystemets tillgångssida

¹⁰ Pensionsmyndigheten, Höjda pensioner inom nuvarande pensionssystem – Rapport nr 3 i vägvalsserie om pensionerna.

som en höjning av inbetalda avgifter från 17,21 till 18,5 procent av 7,5 inkomstbasbelopp skulle kunna leda till. Utrymmet är beroende på hur en avgiftshöjning utformas, men om en avgiftshöjning genomförs så som Pensionsmyndigheten räknat ¹¹ kommer höjningen leda till att pensionssystemets finansiella ställning stärks. Detta leder till ett potentiellt överskott som i likhet med ovanstående resonemang om en gas skulle kunna tillföras befintliga och framtida pensionärer enligt någon form av regel (dock inte nödvändigtvis samma regel). Eftersom frågorna om höjda avgifter, en tänkt gas och uppräknings av redan tidigare intjänad pension hör ihop anser Saco att frågorna bör utredas tillsammans eller att frågorna i vart fall samordnas.

Det är på samma gång viktigt att beakta att en höjning av redan intjänad pension till del troligen skulle innebära en ekonomisk omfördelning mellan olika generationer. Detta eftersom höjningen skulle betalas av de generationer som är sysselsatta idag och i framtiden men även komma äldre till del. En del av medlen skulle med andra ord tillfalla generationer som ekonomiskt bara delvis eller inte alls bidragit till att finansiera höjningen. En uppjustering skulle alltså till viss del riskera att stå i konflikt med livsinkomstprincipen. Och även om mycket talar för en uppjustering är generationsproblematiken en svår fråga som bör belysas och beaktas i en utredning. När frågan hittills diskuterats i olika sammanhang har också en rad andra viktiga rättviseproblem förbisetts.

Beroende på uppräkningsmodellens utformning skulle olika individers pension kunna påverkas mycket olika. En central svårighet handlar om att genomföra en uppjustering utan att vissa, som haft ett "fullt intjänande" i den hittillsvarande intjänandemodellen, överkompenseras samtidigt som andra, som missgynnats av att pension intjänas motsvarande 17,21 procent av årsinkomsten upp till 8,07 inkomstbasbelopp, underkompenseras.

Det är därutöver viktigt att en utredning bland annat granskar frågan om vilka delar av den inkomstrelaterade pensionen som en uppjustering bör och inte bör omfatta. En viktig utgångspunkt i utredningsarbetet bör vara att värdet för den enskildes pensionsrätter efter en uppjustering (i så stor utsträckning som möjligt) bör motsvara vad de skulle ha varit värda om systemet hade varit rätt utformat från början samt att pensionen (i så stor utsträckning som möjligt) höjs för just den som förlorat på att intjänandet till inkomstrelaterad pension varit lågt. Det senare reser frågan om det exempelvis är rimligt att en uppjustering av redan intjänad inkomstrelaterad pension även ska omfatta intjänande med grund i det tidigare ATP-systemet (tilläggs pension).

¹¹ Pensionsmyndigheten, Höjda pensioner inom nuvarande pensionssystem – Rapport nr 3 i vägvalsserie om pensionerna.

Fjärde förslaget – Utred sänkt förskottsränta

Den så kallade förskottsräntan i pensionssystemet styr hur den allmänna inkomstrelaterade pensionen betalas ut över tid.

Med dagens utbetalningsmodell beräknas den inkomstrelaterade pensionen med en antagen förskottsränta om 1,6 procent. Förskottsräntan innebär att utbetalningen omfördelas tidsmässigt så att en del av pensionspengarna utbetalas tidigare än vad som hade varit fallet om förskottsräntan exempelvis hade varit noll. I praktiken gör förskottsräntan att den utbetalade pensionen blir något högre i början av utbetalningsperioden än vad den annars hade varit. Detta är bland annat möjligt eftersom de ackumulerade pensionspengarna även ger avkastning under tiden som pensionär.

Det är alltså i sig inget anmärkningsvärt att man använder sig av en förskottsränta. Det är i stället en praktisk metod för att fördela pensionspengarna över tid. Att använda sig av en förskottsränta, eller motsvarigheten till det, är även brukligt vid utbetalning av tjänstepension (då kallar vi det prognosränta).

Sedan det nuvarande allmänna pensionssystemet infördes har trenden att vi lever allt längre gjort sig allt tydligare påmind. Utifrån detta har vi bland annat anpassat en lång rad åldersgränser för att förlänga arbetslivet. Saco har varit en av de arbetsmarknadsorganisationer som allra tydligast uttalat stöd för dessa förändringar. Längre arbetsliv stärker intjäningen till pensionssystemet och motverkar att pensionsnivåerna sänks på grund av allt längre utbetalningsperioder, men vad vi som samhälle däremot inte ännu gjort är att se över hur den allmänna pensionen ska utbetalas när den väl är intjänad.

Med dagens räntenivå om 1,6 procent följer att många äldre får en allmän pension som med stigande ålder alltmer utgörs av utfyllnad från garantipension och eller andra delar av grundskyddet. I Tabell 3 (ovan) såg vi att andelen med utfyllnad från garantipensionen ökar med stigande ålder. Mönstret gäller båda könen, men är särskilt tydligt för äldre kvinnor. Av de äldsta kvinnorna (95 år eller äldre) har 85 procent helt eller delvis utfyllnad från garantipensionen. Med utgångspunkt i detta är det lätt att inse betydelsen av ett välfungerande grundskydd. Vad gäller garantipensionen sker utbetalningen automatiskt, men när det gäller exempelvis bostadstillägget sker utbetalning endast efter ansökan. Riksrevisionen¹² har också visat att omkring var tredje ålderspensionär, som skulle haft rätt till bostadstillägg, inte ansökt. Men bortsett frågan om grundskyddens funktion (som är ämnet för Sacos femte förslag) skulle en mer genomtänkt plan för utbetalning av den inkomstrelaterade allmänna pensionen troligen kunna bidra till att minska andelen pensionärer som behöver ta del av systemets grundskydd. Detta mot bakgrund av att nuvarande modell troligen är till nackdel för dem som lever riktigt länge.

¹² Riksrevisionen, Mörkertal inom bostadstillägget, RiR 2019:22

Saco anser inte att prognosräntan bör vara noll, men frågan är om inte 1,6 procent blivit en för hög nivå mot bakgrund av att allt fler blir riktigt gamla?

Frågan är dock inte enkel. En sänkt prognosränta skulle ha en viss negativ effekt på kompensationsgraden för yngre pensionärer, men stärka pensionerna för de äldsta. Även om sänkt prognosränta egentligen bara innebär en omfördelning över tid skulle en sänkning ändå få effekt på hur mycket pensionspengar som totalt sett kommer utbetalas. Anledningen är att värdet av de pensionspengar som vid en sänkning av räntan inte skulle utbetalas i förtid successivt skulle öka genom avkastning (uppräknas med en faktor kopplad till inkomstutvecklingen). Modellen med förskottsränta innebär med andra ord att pensionärerna går miste om viss värdeutveckling. Eftersom pensionsutbetalningarna totalt sett skulle bli något större följer att sänkt förskottsränta skulle få en negativ, men liten, effekt på balanstalet. Pensionsmyndigheten¹³ har räknat på effekterna av en sänkning från 1,6 till 0,8 procent och uppskattar att det för en yngre pensionär skulle kunna leda till en pensionssänkning motsvarande 1 000 kr per månad.

Saco anser att initiativ bör tas för att utreda möjligheterna att ändra (sänka) förskottsräntan så att den är bättre anpassad till en värld där allt fler av oss blir riktigt gamla. Mot bakgrund av att sänkt överskottsränta kommer påverka pensionsnivån negativt för yngre pensionärer är det rimligt att detta utreds samordnat med ovan föreslagna utredning/utredningar om stärkt intjänande till inkomstrelaterad allmän pension. Genomförs en ändring av förskottsräntan samordnat med reformer som stärker den inkomstrelaterade pensionen är det antagligen möjligt att åstadkomma ett bättre skydd för de riktigt gamla utan att någon enskild pensionär samtidigt behöver uppleva att detta leder till sänkt allmän pension.

Femte förslaget – Se över det allmänna pensionssystemets grundskydd

Vi har ovan uppmärksammat om att grundskyddet med tiden har blivit allt viktigare för pensionärers försörjning. Att allt fler pensionärer får en pension som, i större eller mindre omfattning, är beroende av det allmänna pensionssystemets grundskydd.

Till det kommer att det finns utmaningar när det gäller grundskyddens utformning i sig och mot bakgrund av det senare anser Saco att det idag finns ett uppenbart behov av en samlad översyn, där samtliga delar av grundskydden vägs in.

I en sådan översyn finns också anledning att göra överväganden om att exempelvis avskaffa det inkomstpensionstillägg som relativt nyligen införts

¹³ Pensionsmyndigheten, Höjda pensioner inom nuvarande pensionssystem – Rapport nr 3 i vägvalsserie om pensionerna, 2023.

(2021) och om inkomstbeskattningen för äldre som i praktiken har stor betydelse för vilka pengar pensionärer har i plånboken.

Viktigt i ett sådant sammanhang är också att beakta de olika reglernas betydelse för den samlade pensionen för individer med begränsad anknytning till svensk arbetsmarknad.

En utredning med syfte att se över utformningen av grundskyddet, inkomstpensionstillägget med mera bör ske samordnat med ovan föreslagna utredning/utredningar syftande till att ta fram förslag till stärkt allmän inkomstrelaterad pension.

Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlade organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 21 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive egenföretagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Sacoförbunden samlar omkring 960 000 akademiker och närmar sig miljonen. Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.

