

# PENSIONSRREFORM 2024

**FORENA**

Del 1: Det allmänna pensionssystemet  
Forenas pensionspolitiska program



<b>Förord</b> .....	<b>4</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>6</b>
Hur utvecklades det svenska pensionssystemet?.....	6
Varför inte frivilliga pensionslösningar?.....	7
Så fungerar dagens pensionssystem.....	8
<b>Del 1: Det allmänna pensionssystemet</b> .....	<b>11</b>
Låginkomsttagare får mer i pension än vad de fick i lön.....	13
Pensionsgapet mellan olika grupper idag.....	13
Fattiga och rika pensionärer och allra flesta däremellan.....	14
Ökad livslängd sänker den allmänna pensionen.....	16
Oreformerat pensionssystem leder till allt lägre pensioner.....	17
Förväntade effekter av höjda åldersgränser.....	21
Finansieringen av den allmänna pensionen är en snårig historia.....	23
Risk för låg pension för kvinnor, utrikesfödda, företagare och krascharna.....	28
Pensionsgruppen vill förstärka grundskyddet och främja mer jämställda pensioner.....	30
Kan jämställdheten öka ifall möjligheterna att överföra premiepensionen vidgas?.....	32
En omöjlig ambition att stärka både grundskyddet och arbetets betydelse för pensionen.....	32
Ett säkrare premiepension.....	33
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>35</b>
<b>Forenas förslag: pensionsreform 2024</b> .....	<b>36</b>

# FÖRORD

Det är 105 år sedan de första utbetalningarna av allmän pension gjordes i världen och det skedde i Sverige. Vi var först med ett pensionssystem som omfattade alla invånare i landet, med några få undantag. Även om systemet gav en blygsam ersättning lyftes hundratusentals äldre ur svår ekonomisk misär samtidigt som kostnaderna för kommunernas otidsenliga fattigvård minskade. Successiva reformer gav med tiden ett pensionssystem med folkpension och ATP som kunde garantera de flesta en pension på mellan 60 – 65 procent av tidigare lön. En nivå som ansågs rimlig för att trygga den ekonomiska standard som pensionärerna hade byggt upp under sitt yrkesliv.

Efter ett par decennier i drift blev det allt mer uppenbart att systemet med folkpension och ATP skulle bli en svår belastning för framtidens statsfinanser. Ett omfattande utredningsarbete ledde fram till att ett nytt pensionssystem klubbades av riksdagens 1994 och sattes i drift 1999. Hållbart var ledordet, både för statsfinanserna och den enskilda pensionären. Även om det reformerade pensionssystemet idag har varit i drift i 20 år är det först 2019 som den första årskullen som fyller 65 år helt och fullt får en pension enligt villkoren för det reformerade pensionssystemet. Fram till nu har endast den så kallade mellangenerationen gått i pension, det vill säga personer som är födda mellan åren 1938 och 1953. De har omfattats av övergångsregler som har består av en mix av villkor från det tidigare systemet med folkpension och ATP, och det nya systemets villkor.

Det reformerade systemet med inkomst- och premiepension skulle ge minst lika hög pension som det gamla levererade vid samma livlängdsantaganden. Det sistnämnda är en viktig passus i sammanhanget, vilket tydliggörs när Forena nu granskar pensionsnivån för de 13 årskullar som hittills har fått pension från det reformerade systemet. Här framgår att endast de två äldsta årskullarna nått upp till en pensionsnivå på över 60 procent av slutlönen, medan de yngsta årskullarna inte ens når upp till 50 procent av slutlönen. Deras samlande pension är dock högre, mellan 70 – 80 procent. Merparten av tillskottet kommer från tjänstepensionen och en mindre del från privat pensionsförsäkringssparande.

En viktig grundpelare för det reformerade pensionssystemet är livsinkomstprincipen som syftar till att olika livsinkomster ska ge olika pensioner, utöver vad grundskyddet ger. Med sjunkande pensionsnivåer har skillnaden mellan ingen livsinkomst och en genomsnittlig sådan minskat till runt 1 000 – 2 000 kronor i månaden. Betydelsen av arbete och prestation har alltså minskat - trots målsättningen om det motsatta.

För att inte efter 25 år trilla tillbaka till ruta ett har Pensionsgruppen, som består ledamöter av riksdagspartierna bakom 1994-års pensionsreform, sedan ett par år haft i uppdrag att vårda och utveckla pensionssystemet. Hittills har de presenterat en överenskommelse om bland annat höjd pensionsålder, mer jämställda pensioner och tjänstepensionernas förutsättningar. Flera av förslagen är nödvändig, men långt ifrån tillräckliga för att ge kommande generationer en pension som garanterar en rimlig standardtrygghet.

För Forena och många av våra medlemmar som arbetar på livförsäkringsbolagen är pension vardag. Vi har därför tagit fram detta pensionspolitiska program där vi lyfter vad som ytterligare behöver göras för att uppgradera det svenska pensionssystemet. Programmet består av tre delar som berör allmän pension, tjänstepension respektive privat pension. En stabil och förutsägbar allmän pension skapar förutsättningar för kostnadseffektiva och trygga tjänstepensionslösningar både i form av kollektivavtal och individuell plan samt privat pensionssparande, vilket gynnar medlemmar, försäkringsbranschen och ökar tryggheten i samhället för alla. Programmet är skrivet av Forenas samhälls-politiska chef, Håkan Svärdman.

Med programmets titel Pensionsreform 2024 vill vi dels symboliskt markera att reformeringen bör ha som inriktning att värna principerna bakom 1994-års pensionsreform – arbete, trygghet och hållbarhet. Dels uppmärksamma betydelsen av att förändringar av pensionsystemet, som har avgörande inverkan på människors framtida välfärd, måste genomföras i en grundlig demokratisk process. Det vill säga att utredningar genomförs för att ta fram underlag för breda samtal och debatter som utmejslar förslag och ställningstaganden som kan prövas i riksdagsvalet 2022, och senast sätts 2024. En process som skapar förutsättningar för förankring och förtroende för reformen hos medborgarna. Något som tyvärr slarvades bort vid 1994-års pensionsreform.

**Anders Johansson**  
Förbundsordförande Forena - försäkringsfacket



# INLEDNING

## HUR UTVECKLADES DET SVENSKA PENSIONSSYSTEMET?

Ordet pension är ett franskt låneord som betyder utbetalning, men härrör från latinets pensio som skulle kunna översättas med att ”väga upp” eller betala. I Sverige utbetalas den första pensionen av flottans pensionskassa som hade bildats år 1642.<sup>1</sup> Två decennier senare införs legostadgan som avkrävde bönderna att inte förskjuta trogna tjänstehjon som ”av ålderdom kommit i den belägenhet, att ingen med dess tjänster kan vara belåten, utan drage husbonde försorg, att sådant berömvärdt tjänstehjon till sin död har skälig utkomst och skötsel.” Åldringar som saknade egna tillgångar eller barn som kunde ta hand om dem placerades i kommunernas fattigstugor. Under de efterföljande två hundra åren kom allt fler yrkesgrupper att bilda pensionskassor eller pensionsanstalter och understödsföreningar som de även kallades. I början av 1900-talet och efter mer än 20 års utredningsarbete insåg statsmakten att varken de frivilliga pensionskassorna eller den kommunala fattigvården hade kapacitet att ge den växande gruppen åldringar i landet anständiga levnadsvillkor. Våren 1913 presenteras slutligen ett förslag till allmän och obligatorisk pension av Karl Staffs regering, som med tiden kom att kallas folkpension. De första utbetalningarna sker året därpå och beloppen som utbetalades var 150 kronor per år för män och 140 kronor för kvinnor<sup>2</sup>. Det lägre beloppet för kvinnor motiverades med deras längre förväntade livslängd än män och härigenom skulle både könen tillförsäkras ett likvärdigt livsvarigt belopp. När folkpensionen förbättrades slopades könsdifferentieringen och ersätts med en regel om att gifta makar får en lägre folkpension än en ogift person.

Att folkpensionen var lika för alla och motsvarande drygt 15–30 procent av en industriarbetarlön fick privatanställda tjänstemän att ta initiativ till kompletterande pensionsavtal som förverkligades tillsammans med arbetsgivarna strax innan 1920-talet. Detta blev fröet till dagens tjänstepensionsplan ITP.

Arbetarna inom LO-förbunden ville kopiera tjänstemännens framgång men fick inte med sig Sveriges arbetsgivarförening på ett pensionsavtal, vilket väckte initiativ till en lagstadgad lösning, allmän tilläggspension – ATP.<sup>3</sup> Frågan avgjordes vid en folkomröstning 1957, vilket blev ett ställningstagande för en inkomstrelaterad allmän pension. ATP trädde ikraft 1960, vilket innebar att pensionen nu skulle nå upp till 60–65 procent av lönen.

Efter 20 år i drift blev det uppenbart att ATP-systemet var underfinansierat och skulle bli en belastning för statsfinanserna. Utredningar kördes igång och 1994 presenterades ett förslag som fick stöd av riksdagens borgerliga partier och Socialdemokraterna. Fem år senare startades systemet upp, vilket innebar att folkpensionen och ATP skrotades och ersattes av ett pensionssystem som består dels av en avgiftsbestämd del som inkluderar inkomst- och premiepension, dels en grundtrygghetspension som kallas för garantipension. Nivån på inkomstpensionen skulle härnäst avgöras av individens sammanlagda avgiftsinbetalning under sitt yrkesliv till skillnad från ATP som motsvarade 60 procent av de 15 bästa inkomst-

---

<sup>1</sup> Flottans pensionskassa, grundades 1642 och upphörde 1934

<sup>2</sup> Per Gunnar Edebalk, 1913 års pensionsförsäkring – den första allmänna socialförsäkringen, 2013. f

<sup>3</sup> Upprinnelsen till ATP är pappersarbetaren Oskar Åkerströms riksdagsmotion 1944 om att införa obligatorisk tjänstepension åt arbetare. Samma år tog LO:s kongress ställning för obligatoriska tjänstepensioner, se Medelklassens guldägg av G. Wetterberg, 2017

åren. Reformeringen av det allmänna pensionssystemet har även påverkat de kollektivavtalade tjänstepensionssystemen som successivt har övergått från förmåns- till avgiftsbestämda pensioner. Framöver ska inte anställdas tjänsteår och slutlön avgöra nivån på deras tjänstepension, utan deras slutliga pensionskapital som premier och avkastning genererat.

## **VARFÖR INTE FRIVILLIGA PENSIONSLÖSNINGAR?**

Den svenska demokratin värnar individens frihet och rättigheter, särskilt vad gäller vår rätt att skaffa oss egna inkomster och ekonomiska tillgångar. I friheten ligger också skyldigheten att ta ansvar för vår egen försörjning. Därför vore det logiskt att försörjningsskyldigheten även gäller när vi lämnar arbetslivet på grund av åldersskäl. Det vill säga att vi själva sparar ihop till vår pension, ett sparande som eventuellt skulle kunna uppmuntras av staten via förmånliga ekonomiska incitament. I stället har staten valt att tillämpa en form av försäkringsplikt där vi avstår från viss del av vår inkomst idag för att vid 61 års ålder ha rätt att ta ut pension. Vad ger staten legitimitet att påtvinga oss försäkringsplikten? Utifrån statens perspektiv finns två starka motiv. För det första fungerar försäkringsplikten som ett skydd mot att försätta oss själva i fattigdom när vi blir gamla. Alltså ett skydd mot dels livshändelser som kan sätta ned vår förmåga att spara ihop en pension, såsom sjukdom, skada och arbetslöshet. Dels mot brister i vår mänskliga förmåga som präglas mer av ett här-och-nu-tänkande än ett rationellt planerande och agerande för att skaffa oss en rimlig pension.<sup>4</sup> För det andra är försäkringsplikten ett skydd för staten och därmed kommande generationer från försörjningsansvaret för de äldre som av olika skäl inte kan försörja sig själva.

---

<sup>4</sup>Forskning visar att vi människor lider av ekonomisk närsynthet – myopia – som leder till att vi inte sätter av tillräckligt mycket till pension för vårt eget bästa, inte ens när avsättningen gynnas av skatteregler.

# SÅ FUNGERAR DAGENS PENSIONSSYSTEM

Pensionspyramiden används ofta för att illustrera det svenska pensionssystemet. Basen utgörs av den allmänna pensionen. Mellanskiktet fylls ut av tjänstepensionen som är kopplad till anställningen. Och pyramiden toppas ofta med privat pension. Här följer en kort beskrivning av samtliga tre delar.



## Det allmänna pensionssystemet:

Det allmänna systemet består dels av en inkomstbaserad del, som ger rätt till inkomstpension och premiepension. Dels ett grundskydd ifall inkomst- och premiepensionen är låg eller saknas. Den inkomstbaserade delen fungerar på följande sätt:

- Alla invånare med en beskattningsbar årsinkomst mellan 19 670 och 519 703 kronor tjänar in pensionsrätt som baseras på en sammanlagd avgift på 17,21 (18,5)<sup>5</sup> procent.
- Merparten, 14,88 (16) procent går till inkomstpensionen och resterande del, 2,33 (2,5) procent, överförs till individuella premiepensionskonton.
- Ingen nedre eller övre åldersgräns finns för intjänandet av inkomst- och premiepension. Alltså ingen bestämd pensionsålder. Däremot kan det tidigast uttaget av allmän pension ske från och med 61 års ålder.
- Hur mycket pengar det slutligen blir i pension avgörs huvudsakligen av:
  - hur mycket avgiftspremier som har betalats in och hur dessa har förräntat sig,
  - hur den förväntade livslängden förändras för respektive årskull som går i pension och,
  - tilldelningen av arvsvinster, det vill säga pensionskapital från avlidna pensionsparare.

---

<sup>5</sup> Avgiften beräknas på pensionsunderlaget som består av förvärvsinkomsten minus den allmänna avgiften på 7 procent. Det betyder att avgiften på 18,5 procent beräknas på 93 procent av förvärvsinkomsten som motsvarar 17,21 av hela förvärvsinkomsten under intjänandetaket på 7,5 inkomstbasbelopp.



Grundskyddet består av tre delar, garantipension, bostadstillägg (BTP) och äldreförsörjningsstöd. Garantipensionen inkomstprövas mot inkomstpension eller motsvarande pension från utlandet. Premiepension och tjänstepension undantas däremot vid denna inkomstprövning. Full garantipension för ensamstående uppgår till 2,13 prisbasbelopp, vilket i år motsvarar 8 254 kronor i månaden före skatt och för gifta är beloppet lägre, 1,9 prisbasbelopp som ger 7 363 kronor per månad före skatt.

Grundkravet för att få full garantipension är att den sökande har varit bosatt 40 år i Sverige. Vid kortare bosättningsstid reduceras garantipensionen. Vid 20 bosättningsår utbetalas halva beloppet och vid 10 år endast en fjärdedel av beloppet och så vidare. Personer som fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande innan de fyllde 65 år kan tillgodoräkna sig bosättningsstiden från sitt tidigare hemland.

En pensionär med en sammanlagd pension under 15 000 kronor per månad och saknar förmögenhet kan ha rätt till bostadstillägg. Maximalt kan bostadstillägget bli 5 560 kronor er månad.

Personer som saknar eller har en mycket låg pension, exempelvis allmän pension, garantipension, privat pension eller utländsk pension, kan ansöka om äldreförsörjningsstöd. Äldreförsörjningsstödet består av två delar, dels en skälig levnadsnivå på 5 758 kronor per månad, dels en skälig bostadskostnad på maximalt 6 620 kronor.<sup>6</sup> Äldreförsörjningsstödet storlek beror på pensionärens inkomst efter skatt.

Pensionärer som har rätt till full garantipension och maximalt bostadstillägg fick sammanlagt efter skatt en inkomst på 12 766 kronor per månad under år 2018. Medan en person med äldreförsörjningsstöd kunde högst få 12 254 kronor per månad.

## Tjänstepension

Tjänstepension eller avtalspension som den också kallas, är en anställningsförmån som i regel är baserad på ett kollektivavtal mellan fackförbund och arbetsgivare. Det finns även individuella tjänstepensioner som arbetsgivaren tecknat för sina anställda. I samband med att det allmänna pensionsystemet reformerades har tjänstepensionssystemen successivt övergått från förmåns- till avgiftsbestämda pensioner. Tjänstepensionsförvaltarna har därför byggt upp valcentraler där anslutna pensions sparare kan välja mellan olika fonder och traditionella pensionsförsäkringar. Följande fyra tjänstepensionsavtal omfattar majoriteten av de anställda på den svenska arbetsmarknaden:

- **Avtalspension SAF-LO för privatanställda arbetare.** Pensionsavgiften för den anställde betalas in från och med 25 år ålder och motsvarar 4,5 procent på den delen av månadslönen som ligger under 40 250 kronor och 30 procent på lönedelen däröver.<sup>7</sup> Fora är avtalets valcentral.
- **ITP för privatanställda tjänstemän.** Avtalet finns i två tappningar. Dels ITP 1 som gäller anställda som är födda 1979 eller senare, som är helt avgiftsbestämt på samma sätt som Avtalspension SAF-LO. Dels ITP 2 som huvudsakligen är förmånsbestämd och gäller för anställda födda 1978 eller tidigare. Avgiftsinbetalningen för ITP1 startar när den anställde fyller 25 år och intjänandet av ITP2 sker från 28 år. Avtalets valcentral är Collectum.

---

<sup>6</sup> Beloppen gällde 2019.

<sup>7</sup> Beloppen gällde 2019

• **KAP-KL och AKAP-KL för kommun- och landstingsanställda.** KAP-KL gäller för anställda som är född 1985 eller tidigare och tjänas in från 21 år. AKAP-KL gäller för anställda födda 1986 eller senare och avgiftsinbetalningen sker oavsett ålder. Pensionsavgiften är lika för båda avtalen och uppgår till 4,5 procent på månadslönen under 40 250 kronor och 30 procent på lönedelar däröver. Två valcentraler sköter avgiftshandlingen; Pensionsvalet och Valcentralen.

• **PA16 för statligt anställda.** Även denna tjänstepension finns i två varianter. Dels PA16 avdelning 1 som gäller för anställda född 1988 eller senare, och tjänas in oavsett ålder. Dels PA16 avdelning 2 för anställda födda 1987 eller tidigare, tjänas in från 23 år. Avdelning 1 är avgiftsbestämd. Avgiften för lönedelar under 40 250 är 6 procent och 31,5 procent på lönedelar däröver. Avdelning 2 är både avgift- och förmånsbestämd.

Därutöver finns en mängd branschspecifika avtal; bland annat FTP och KTP för försäkringsanställd, BTP för bankanställda och PA-KFS för anställda i kommunala bolag.

### **Privat pensionssparande**

Allmän pension och tjänstepension enligt kollektivavtal är obligatoriska lösningar för alla som omfattas, medan privat pensionssparande sker individuellt och frivilligt. Det privata pensionssparandet var som mest omfattande 2002 då 40 procent av den yrkesverksamma befolkningen gjorde skatteavdrag för privat pensionssparande. Men i takt med att riksdagen började begränsa avdragsrätten och slutligen slopa den för flertalet inkomsttagare minskade andelen sparare kraftigt. Idag kan endast personer som sakar tjänstepension eller driver eget företag använda avdragsrätten för pensionsförsäkringssparande. Övriga är istället hänvisade till följande sparformer:

- Kapitalförsäkring
- Investeringsparkonto (ISK)
- Sparkonto
- Fonder
- Värdepapper, vanligtvis aktier och obligationer.

Kapitalförsäkringar och investeringsparkonton omfattas en schabloniserad avkastningsskatt som är lägre än den kapitalskatt som tas ut på övriga sparformer.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Mer information om dessa sparformer finns hos Konsumterna.se

# DEL 1: DET ALLMÄNNA PENSIONSSYSTEMET

Sveriges tidigare pensionssystem med folkpension och ATP gav i regel en pension som motsvarande 60 - 65 procent av slutlönen. En nivå som också dagens pensionssystem har som målsättning att leverera. För drygt tio år sedan kom de första indikationerna på att det skulle bli svårt att nå upp till målnivån. Även Forenas granskning av kompensationsnivån bekräftar att det allmänna pensionssystemet får allt svårare att infria förväntningarna. Bara de två äldsta årskullarna har fått en allmän pension som motsvarar mer än 60 procent av slutlönen, medan de yngsta årskullarna inte ens når upp till 50 procent av slutlönen.<sup>9</sup> Deras sammanlagda pension är dock högre, mellan 70 – 80 procent, merparten av tillskottet kommer från tjänstepensionen och en mindre del från privat pensionssparande.

Under åren 2003–2010 sjönk den sammanlagda pensionsnivån trendmässigt för nyblivna pensionärer. Fallet sker från 86 procent till 76 procent av deras slutlön. Därefter steg pensionsnivån något och för att därefter stabiliseras på 78 procent av slutlönen (se diagram 1).

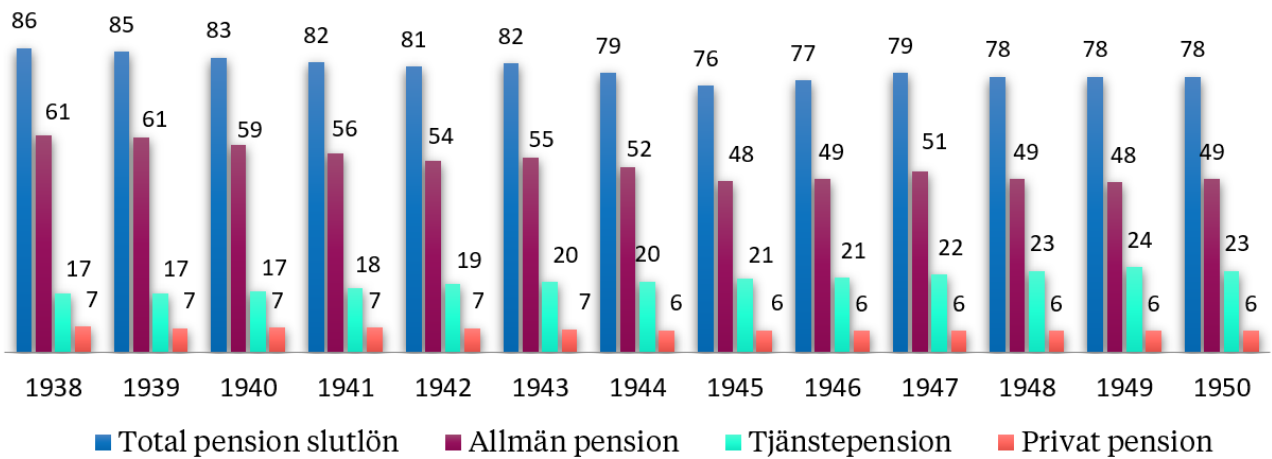
I kronor motsvarar den totala bruttopensionen 14 700 kronor/ månad för årskull 1938, varav den allmänna pensionen uppgick till 10 500 kronor (i 2004 års priser). För årskull 1950 uppgick den totala bruttopensionen till 20 277 kronor/månad, varav 12 650 kronor i allmän pension (i 2016 års priser). Viktigt att notera är att bruttopensionen jämförs med bruttolönen. Skulle hänsyn tas till skillnaden i beskattning mellan lön och pension sänks pensionsnivån med uppskattningsvis 1–2 procentenheter.

Av våra siffror framgår inte hur många som har garantipension, men Pensionsmyndigheten kan visa att 36 procent av de som gick i pension vid 65 år hade garantipension. Det är betydligt fler kvinnor än män, 45 procent respektive 27 procent. Vi kan emellertid i vårt underlag se att 10 procent av de nyblivna pensionärerna får bostadsbidrag. Motsvarande andel hos samtliga pensionärer är 13 procent

---

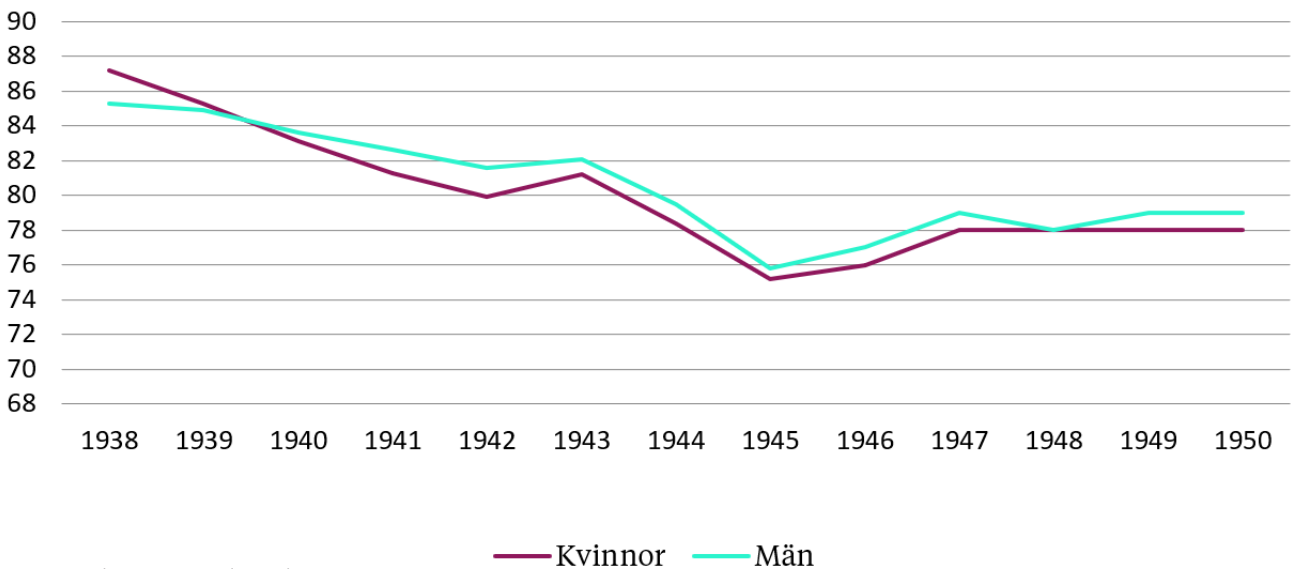
<sup>9</sup> Slutlönen definieras utifrån genomsnittet för pensionärernas förvärvsinkomst från de sista fyra åren innan de gick i pension. Hela pensionen jämförs mot hela slutlönen. Vi rensar alltså inte bort inkomster som ligger över pensionssystemets intjänandetak som idag ligger på 42 031 kronor per månad eller reducerar slutlönen till en pensionsgrundad inkomst (PGI), som motsvarar 93 procent av förvärvsinkomsten under intjänandetaket. Med total pension menas den sammanlagda summan av allmän pension, tjänstepension och privat pension. Av årskull 1950 var det 89 procent som hade tagit ut hel allmän pension vid 65 år.

**DIAGRAM 1: TOTAL PENSION SOM ANDEL AV SLUTLÖN, PROCENT**



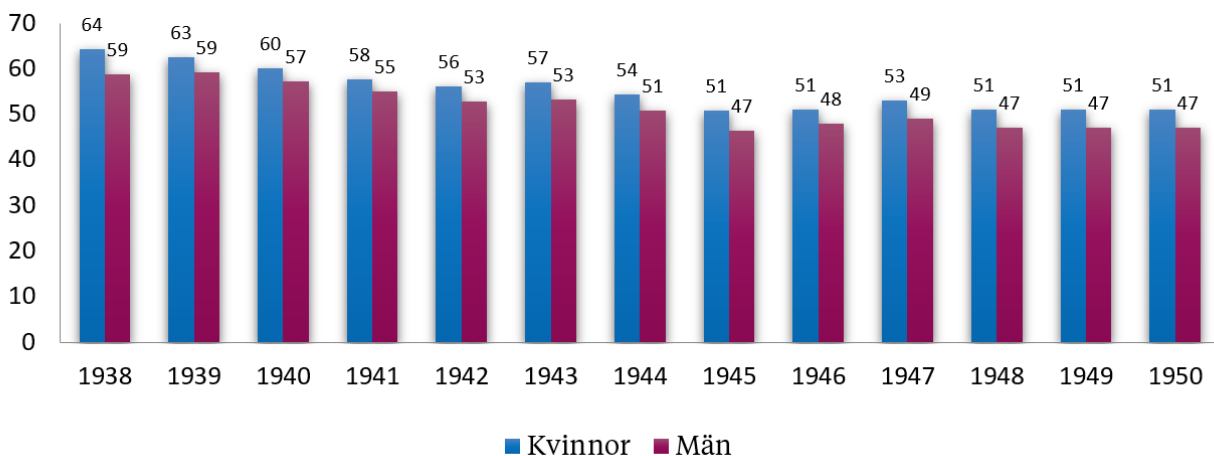
Källa: SCB och Forenas beräkningar

**DIAGRAM 2: TOTAL PENSION FÖR KVINNOR OCH MÄN, ANDEL AV SLUTLÖN**

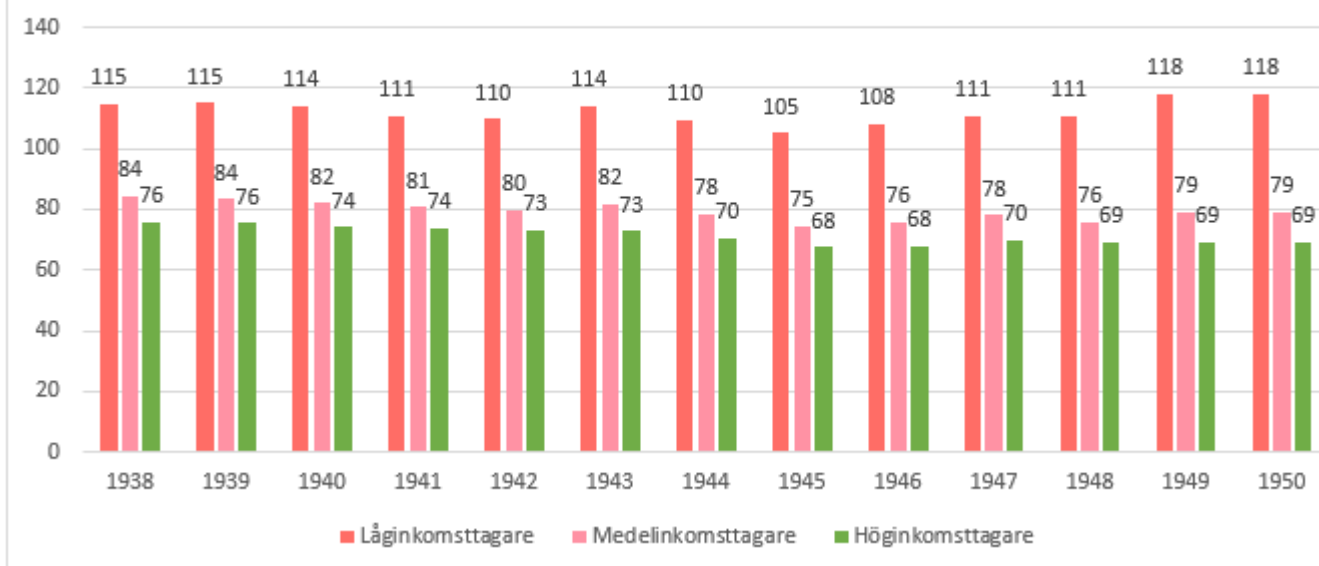


Källa: SCB och Forenas beräkningar

**DIAGRAM 3: ALLMÄN PENSION AV SLUTLÖN FÖR FÖR KVINNOR OCH MÄN, PROCENT**



**DIAGRAM 4: TOTAL PENSION SOM ANDEL AV SLUTLÖN FÖR LÅG-; MEDEL- OCH HÖGINKOMSTTAGARE, PROCENT**



### Låginkomsttagare får mer i pension än vad de fick i lön

För att få en uppfattning om pensionsnivån för olika grupper i samhället har vi delat upp samtliga pensionärer utifrån deras tidigare inkomstnivå.<sup>10</sup> Personer som var låginkomsttagare innan pensioneringen fick en förbättring av sin ekonomiska situation som pensionärer. Deras totala pension motsvarar mellan 118 och 105 procent av slutlönen beroende på årskull. Medelinkomsttagare ligger på 84–75 procent av slutlönen medan höginkomsttagarna ligger på 76–68 procent (se diagram 4). För omkring en tredjedel av låginkomsttagarna förstärks den ekonomiska standarden ytterligare av att de har rätt till bostadstillägg. Även om låginkomsttagarna får en pension som är högre än tidigare lön är ersättningen låg. I genomsnitt får en låginkomsttagare som är född 1950 drygt 12 500 kronor i månaden i total pension före skatt, varav den allmänna pensionen uppgår till 9 900 kr i 2016 års priser. Medelinkomsttagare får 18 800 kronor i månaden varav 12 600 kronor i allmän pension. Höginkomsttagare födda 1950 har drygt 30 800 kronor i månaden i total pension och en allmän pension på 15 450 kronor i månaden. Skillnaden i allmän pension mellan låg- respektive höginkomsttagare är i genomsnitt 5550 kronor i månaden.

Flertalet låginkomsttagare är kvinnor, men andelen har minskat från 76 procent för årskull 1938 till 63 procent för årskull 1950. Medan andelen männen utgör 65 procent av höginkomsttagarna hos årskull 1950.

### Pensionsgapet mellan olika grupper idag

Pensionsgapet mellan olika grupper uppmärksammas allt oftare. Särskilt gapet mellan kvinnor och män. Gapet är också påtagligt mellan löntagare och egna företagare. Samt mellan inrikes- och utrikesfödda.

<sup>10</sup> Låginkomsttagare är pensionärer som har en inkomst som ligger under den första kvartilen för personer 24–64 år utifrån inkomsterna under de fyra år som föregick respektive årskulls pensionsår. Medelinkomsttagare är pensionärer som har inkomst som ligger mellan första och tredje kvartilen och höginkomsttagare ligger över den tredje kvartilen för personer 24–64 år utifrån inkomsterna under de fyra år som föregick respektive årskulls pensionsår.

Vår undersökning visar att den genomsnittliga totala pensionsnivån för kvinnor födda 1950 uppgick till 17 753 kronor/månad, vilket motsvarar 77 procent av den genomsnittliga pensionen för män i samma årskull (23 134 kronor/månad). En skillnad på 5 381 kronor per månad eller 64 572 kronor per år. Sedan den första årskullen som gick i pension i det reformerade pensionssystemet har gapet minskat med 7 procentenheter.

Flera studier visar att utrikesfödda har väsentlig lägre pension än inrikesfödda. I rapporten Varning för låg pension visade Folksam att utrikesfödda 40-talisterna som invandrade till Sverige i slutet av 1960-talet fick en allmän pension som var fyra procentenheter lägre jämfört med vad pensionen blev för inrikesfödda 40-talister. Den totala pensionen, det vill säga allmän pension, tjänstepension och privat pension, för utrikesfödda var däremot lägre än riksgenomsnitt. Utrikesfödda 40-talister fick i genomsnitt 21 000 kronor längre pension per år än vad en genomsnittspensionär i de aktuella årskullarna fick.

### Fattiga och rika pensionärer och de allra flesta däremellan

För hundra år sedan kunde vi på goda grunder dra likhetstecken mellan pensionär och fattig. Idag är bilden en helt annan. Generellt kan sägas att de inkomstskillnader som finns emellan oss under vårt yrkesliv tar vi med oss till i vårt pensionärsliv. Därför är det inte överraskande att bland dagens 2,2 miljoner människor med allmän pension hittar vi drygt 70 miljardärer, en majoritet med relativt goda ekonomiska villkor och omkring 245 000 personer (162 000 kvinnor och 83 000 män) som lever på en inkomst under gränsen för fattigdom<sup>11</sup>. Både bland kvinnor och män är det i synnerhet ensamstående som är fattiga. Det stora flertalet fattiga pensionärer har både garantipension och bostadstillägg och i vissa fall även äldreförsörjningsstöd. Detta räcker emellertid inte för att de ska komma över gränsen för relativt låg ekonomisk standard, vilket motsvarande 12 100 kronor per månad efter skatt år 2017.<sup>12</sup>

Trots att en stor grupp pensionärer ligger under gränsen för fattigdom är andelen pensionär som saknar kontantmarginal eller upplever ekonomiska svårigheter lägre än exempelvis personer i åldersgruppen 55 till 64 år (se tabell 1 nedan).

**Tabell 1: Pensionärers ekonomiska villkor jämfört med personer mellan 55 och 64 år som anges inom parenteserna**

Ålder	Kön	Period 2015–2016	
		Saknar kontantmarginal*	Ekonomiska svårigheter
65–74 år	Män	10,0 (17,2)	0,8 (3,3)
	Kvinnor	13,6 (17,3)	0,6 (1,4)
75–84 år	Män	8,7 (17,2)	0,2 (3,3)
	Kvinnor	17,9 (17,3)	0,2 (1,4)
85+ år	Män	11,1 (17,2)	0,0 (3,3)
	Kvinnor	18,0 (17,3)	0,0 (1,4)

Källa: SCB, ULF, individnivå

\*Saknar kontantmarginal för att betala en oväntad utgift på 12 000 kr utan att låna eller be om hjälp.

Ekonomiska svårigheter det vill säga de har kommit efter med betalningen av antingen avgiften till bostadsrättsföreningen/hyran för bostaden, räntor och amorteringar för bostaden eller räkningar för el, gas, telefon, vatten, sophämtning eller liknande.

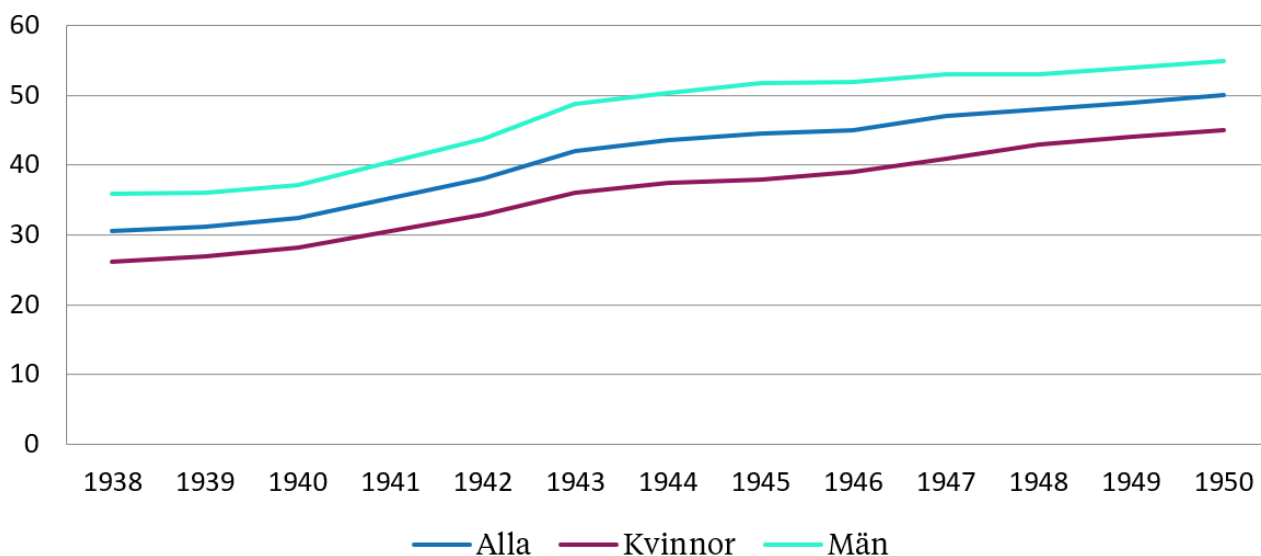
<sup>12</sup> Se Äldre med låga inkomster, rapport från Pensionsmyndigheten, 2018.



SCB visade nyligen att den ekonomiska standarden för de som nyligen gick i pension förbättrades jämfört hur deras situation såg ut när de var i åldrarna 50 till 59 år. Av årskull 1949 hade 83 procent högre ekonomisk standard 2016, då de var 67 år, än vad de hade 1999 som 50-åringar. För årskull 1948 var motsvarande andel 78 procent och även för dem födda 1943–1947 var andelen högre än 50 procent. Personer födda 1940–1942 hade cirka 45 procent en högre ekonomisk standard 2016 än 1999. Standardförbättringen förklaras av att 40-talisterna hade många år med stigande reallöner mellan 1999 och året de gick i pension. En bidragande orsak till standardhöjningen var också att hemma-boende barn flyttade hemifrån när föräldrarna var en bit över 50 år. Förvisso sänktes inkomsten vid pensioneringen, men de flesta kunde bibehålla samma ekonomiska standard vid 70 års ålder som de hade när de var 56 år. Detta innebär att den minskning av inkomsten som pensioneringen ofta ger inte blev större än att de hade ungefär samma ekonomiska standard det år de fyllde 70 år som de hade när de var 56 år.<sup>13</sup>

Den stora majoriteten av dagens pensionärer har följaktligen en relativt god ekonomisk situation. Den vilar emellertid inte enbart på deras pension utan också på inkomster från besparingar, arbete, och fastigheter. Det blir allt vanligare att pensionärer har en fot kvar i arbetslivet samtidigt som de tar ut hel ålderspension efter 65-årsdagen. Av årskull 1938 var det 31 procent som hade arbetsinkomster året efter att de hade gått i pension. Motsvarande andel för årskull 1950 var 50 procent. Andelen är högst bland män, särskilt hos de som innan pensioneringen hade högavlönade arbeten där hela 69 procent har arbetsinkomster ett år efter att de hade gått i pension. Deras genomsnittliga årsarbetsinkomst uppgick till 137 000 kronor under år 2016. Bland medelinkomsttagarna var det 52 procent som fortsatte att arbeta och fick en genomsnittlig årsinkomst på 57 000 kronor. Drygt 24 procent av låginkomsttagarna arbetade och deras genomsnittliga årsinkomst uppgick till 14 000 kronor. Sedan årskull 1943 gick i pension har andelen låginkomsttagare som kombinerar pension och arbete stabiliserats på 24 – 25 procent, medan hos övriga grupper ökar andelen som arbetar.

**DIAGRAM 5: ANDEL PENSIONÄRER MED ARBETSINKOMST, PROCENT**



Källa: SCB och Forenas beräkningar

<sup>13</sup> <http://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/battre-ekonomisk-standard-som-pensionar-an-tio-ar-innan-pensionen/>

Förmögenhetsstatiken uppdateras inte längre sedan förmögenhetsskatten avskaffades, men på basis av de senaste uppgifterna kan man uppskatta att den genomsnittliga nyblivna pensionären har en förmögenhet på drygt 1,5 miljon kronor.<sup>14</sup> Det betyder att pensionärer som kollektiv tillhör landets mest förmögna grupp. Men merparten är bundet i bostaden och en mindre del i besparingar, vilket kan göra det svårt att använda förmögenheten till konsumtion och därmed förstärka vardagsekonomi. Däremot är inkomsterna från besparingar mer blygsamma. Närmare 70 procent av årskull 1950 hade inkomster av kapital 2016 och medianinkomsten uppgick till 2 400 kronor per år.

Om ordet pensionär var synonymt med fattigdom för hundra år sedan kan vi i dag konstatera att ordet endast ger en fingervisning om att det handlar om en person som lyfter pension, men vars levnadsvillkor är lika mångskiftande som för den yrkesverksamma befolkningen.

### **Ökad livslängd sänker den allmänna pensionen**

Att den totala pensionsnivån faller förklaras av att den allmänna pensionen successivt har minskat från 61 procent av slutlönen för årskull 1938 till 49 procent för årskull 1950. Pensionsfallet var som kraftigast när årskullarna 1940 till 1945 gick i pension, från 61 till 48 procent. Därefter steg den allmänna pensionen upp till 51 procent för att därefter återigen falla ned till 49 procent.

Den långsiktiga trenden med fallande allmänna pensioner beror huvudsakligen på att den förväntade livslängden ökar för varje ny årskull som går i pension. Trots den nedåtgående trenden stiger emellertid den allmänna pensionen med någon procentenhet under vissa år. Förklaringen är kopplad till pensionssystemets värdesäkringsmekanism, som kallas följsamhetsindex. De år följsamhetsindex inte överstiger tre procent kan vi notera att pensionsnivån sjunker, medan nivån stiger med ett eller par procentenheter de år följsamhetsindex överstiger tre procent (se tabell 2). Mot bakgrund av att följsamhetsindex är fastställt till 2,8 procent för år 2017 kan vi förvänta oss att årskull 1951 kommer att få en allmän pension som ligger under 49 procent av slutlön. För att kompensera effekten av följsamhetsindexeringen och den ökade livslängden skulle varje årskull födda efter år 1939 senarelägga sin pension med 3–4 månader jämfört med föregående årskull. Det betyder att årskull 1950 skulle ha gått i pension vid 68 år för att nå motsvarande andel i allmän pension som årskull 1938.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Se Vad blev det för pension i Sveriges län och regioner 2014? Rapport från Folksam. Nettoförmögenheten för en individ motsvarar summan av hennes reala tillgångar (fastigheter), finansiella tillgångar, minus skulder. Vi har antagit att fastighetsvärdet sedan 2007 ökat med 4 procent årligen.

<sup>15</sup> Beräkningen baseras på följande antaganden. Årslönen för årskull 1950 uppgår till 310 382 kr och 61 procent i pension motsvarar då 189 333 kronor. Det betyder att årskullens nuvarande pension måste höjas med knappt 25 procent. För varje månad pensionen senarelägg höjs den med 0,7 procent. Divideras 25 med 0,7 blir det 35,71 månader. Pensionsåldern ska följaktligen senareläggas med knappt 36 månader efter 65 årsdagen, vilket ger en alternativ pensionsålder på 68 år.



**Tabell 2: Sambandet mellan nivån på den allmänna pensionen och följsamhetsindex**

Årskull	Beräkningsår för pension	Genomsnittlig allmän pensionsnivå som andel av slutlön (%)	Årets förändring av följsamhetsindex (%)
1938	2004	61	1,8
1939	2005	61	0,8
1940	2006	59	1,1
1941	2007	56	1,6
1942	2008	54	2,8
1943	2009	55	4,5
1944	2010	52	-3
1945	2011	48	-4,3
1946	2012	49	3,5
1947	2013	51	4,1
1948	2014	49	-2,7
1949	2015	48	0,9
1950	2016	49	4,2
1951	2017	Ej beräknad	2,8
1952	2018	Ej beräknad	1,0

Medan den allmänna pensionen sjunker ser vi en motsatt utveckling för tjänstepensionerna. Kompensationsnivån har stigit från 17 procent av slutlönen för årskull 1938 till 23 procent för årskull 1950. En del av höjningen kan förklaras av att en allt större andel pensionärer tar ut sin tjänstepension temporärt på mellan 5 till 10 år, istället för livsvarigt. Den privata pensionens andel av slutlönen har legat stabilt på sex procent sedan årskull 1944 gick i pension.

### **Oreformerat pensionssystem leder till allt lägre pensioner**

Oförändrad pensionsålder leder ofrånkomligt till att pensionsnivån försätter att sjunka för framtidens pensionärer. Vårt allmänna pensionssystem har ingen lagstadgad pensionsålder förutom en tidigast uttagsålder på 61 år. Trots detta har pensionsnormen på 65 år inte påverkats nämnvärt de senaste 20 åren. Riksdagens pensionsgrupp har under flera år diskuterat konsekvenserna av en oförändrad faktisk pensionsålder.<sup>16</sup> Förra vintern kom de överens om att införa en så kallad riktålder och i början av detta år presenterade de en promemoria med lagförslag för tidigast uttagsålder, åldersgräns för garantipension och riktålder.

---

<sup>16</sup> Riksdagens pensionsgrupp eller Pensionsgruppen består av Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderaterna och Socialdemokraterna samt Miljöpartiet som är adjungerade i gruppen med anledning att de

Av tabell 3 framgår att tidigast uttagsålder höjs redan nästa år från 61 till 62 år, vilket kommer gälla för årskull 1959. Då ska även LAS-åldern höjas med ett år. Tre år senare höjs garantipensionsåldern från 65 till 66 år, vilket kommer att gälla för årskull 1958. Samt LAS-åldern lyft ytterligare ett år, till 69 år. Och år 2026 ska samtliga åldersgränser vara infasade med varandra, det vill säga att tidigast uttagsåldern ska ligga tre år innan riktåldern som dessutom är densamma som garantipensionsåldern. LAS-åldern vill pensionsgruppen knyta framöver till riktåldern så att det är en viss tidsrymd mellan de två åldersgränserna.<sup>17</sup>

**Tabell 3: Pensionsgruppens förslag till nya åldersgränser. Tabellen är gjord med vägledning av tabell 6:12 i Ds 2019:2. Årtal inom parenteser anger ikraftträdandet för de nya åldersgränserna.**

Årskull	Tidigast uttagsålder	Garanti-pensionsålder	Riktålder	LAS-ålder
1957	61	65	65	69 (år 2023) *
1958	61	66 (år 2023)	66	69
1959	62 (år 2020)	67 (år 2026)	66	69
1960	62	67	67	69
1961	63	67	67	69
1962	63	67	67	69
1963	64	67	67	69
1964	64	67	67	69
1965	64	67	67	70
1966	64	67	67	70
1967	64	68 (år 2035)	68	70
1968	64	68	68	70
1969	64	68	68	70
1970	64	68	68	70
1971	65	68	68	70
1972	65	68	68	70
1973	65	68	68	70
1974	65	68	68	70
1975	65	68	68	70
1976	65	68	68	70
1977	65	68	68	70
1978	65	68	68	70
1979	65	68	68	70
1980	65	68	68	70
1981	65	68	68	70
1982	66	69 (år 2051)	69	71

\*I samband med i ikraftträdandet av LAS-ålders höjningen till 68, 69 och 70 så gäller det samtliga anställda som är yngre än respektive åldersgräns oavsett årskull. Forenas antagande om att LAS-åldern höjs till 71 år för att på så vis upprätthålla tidsspännet gentemot riktåldern.

<sup>17</sup>Höjda åldersgränser i pensionssystemet och andra trygghetssystem, DS 2019:2

Pensionsgruppens promemoria visar att pensionsåldershöjningen höjer pensionsnivåerna i genomsnitt till 53 procent av slutlönen. Tillsammans med tjänstepensionen uppnås 66 – 76 procent av slutlönen. Denna nivå nås under förutsättning att individen har en månadsinkomst på 31 000 kronor och arbetar heltid från och med 23 års ålder fram till riktåldern.<sup>18</sup> Vi har prövat effekten av riktåldern genom att göra en framskrivning av pensionsnivån som bygger på antagandet att alla årskullar födda efter 1953 kommer att tjäna in samma genomsnittliga pensionsrätt som årskull 1950. Ett genomsnitt som samlar summan av livets vändningar bättre än en ideal typfallsindivid. Av nedanstående tabell framgår att vår framskrivning ger en pensionsnivå som ligger i nivå med Pensionsgruppens resultat. Framskrivningen är givetvis en grov förenkling som inte tar hänsyn till tänkbara förändringar av de förutsättningar som är viktiga för att människor ska kunna skaffa sig en trygg pension. Förändringar i samhällsekonomin tillväxt, sysselsättningen, arbetslösheten, sjukfrånvaron, löneutvecklingen samt avkastningen på kapitalet i AP-fonderna och de individuella premiepensionskontona kan snabbt påverka nivån på pensionerna. Vilket inte minst det senaste decenniet har visat.

---

<sup>18</sup> Pensionsgruppen utgår från typfallsberäkningen som Pensionsmyndigheten använder i rapporten Konstruktion av riktålder, 2018

**Tabell 4: Framskrivning för allmän pension som andel av slutlön, procent.<sup>19</sup> Dels vid pensionering vid 65 år, dels enligt Pensionsgruppens förslag till riktålder.**

Årskull	Pensionsnivå vid 65år	Riktålder	Pensionsnivå enligt riktålder	Årskull	Pensionsnivå vid 65år	Riktålder	Pensionsnivå enligt riktålder
1954	48%	65	48%	1979	43%	68	52%
1955	48%	65	48%	1980	43%	68	52%
1956	47%	65	47%	1981	43%	68	52%
1957	47%	65	47%	1982	43%	69	54%
1958	47%	65	47%	1983	43%	69	54%
1959	47%	66	50%	1984	43%	69	53%
1960	47%	67	51%	1985	42%	69	53%
1961	46%	67	52%	1986	42%	69	53%
1962	46%	67	52%	1987	42%	69	53%
1963	46%	67	52%	1988	42%	70	56%
1964	46%	67	53%	1989	42%	70	56%
1965	46%	67	52%	1990	42%	70	55%
1966	45%	67	52%	1991	42%	70	55%
1967	45%	68	54%	1992	41%	70	55%
1968	45%	68	54%	1993	41%	70	55%
1969	45%	68	53%	1994	41%	70	55%
1970	45%	68	53%	1995	41%	70	54%
1971	45%	68	53%	1996	41%	70	54%
1972	44%	68	53%	1997	41%	70	54%
1973	44%	68	53%	1998	41%	70	54%
1974	44%	68	53%	1999	41%	70	54%
1975	44%	68	53%	2000	41%	70	54%
1976	44%	68	53%	2001	40%	70	53%
1977	44%	68	53%	2002	40%	70	53%
1978	43%	68	53%	2003	40%	70	54%

Källa: Forena

<sup>19</sup> Framskrivningen är baserad på den genomsnittliga pensionsbehållningen för årskull 1950 som uppgick till 2 524 434 kronor och en slutlön på 25 865 kronor/månad år 2016. Pensionsbehållningen ökar med 57 414 kr för varje år som pensioneringen skjut upp. Varje efterkommande årskull förväntas uppnå årskull 1950:ornas pensionsbehållning som divideras med Pensionsmyndighetens preliminära delningstal för pension vid 65 år samt det förslag till riktålder i Ds 2019:2.

# FÖRVÄNTADE EFFEKTER AV HÖJDA ÅLDERSGRÄNSER

Även om Sverige saknar en lagstadgad pensionsålder finns det en informell pensionsålder på 65 år som är starkt kopplad till hälsomässiga, historiska och kulturella omständigheter samt att det är just vid den åldern som garantipension kan utbetalas. Flera tjänstepensionsavtal tillämpar även automatisk utbetalning när pensionsspararen fyller 65 ålder. Dessutom ger arbetsgivarna ofta tydliga signaler om att de helst ser att pensioneringen sker i enlighet med andemeningen i flera tjänstepensionsavtal. Trots omfattande förbättringar av arbetsmiljön och en generellt bättre hälsa hos äldre är det fortfarande många som går i pension på grund av att kroppsstyrkan och arbetslusten har sinat efter ett långt och slitsamt arbetsliv. Omkring 20 till 30 procent brukar uppge hälsoskäl eller bristande ork som skäl till att de gick i pension.<sup>20</sup>

Inbakat i de historiska och kulturella omständigheterna som influerar vår syn på pensionsåldern är strävan efter mer fritid, som möjliggjorts tack vare stigande välstånd. Under 1900-talet har fritidsreformerna varit omfattande, bland annat införande av 8 timmars arbetsdag och 40 timmars arbetsvecka, semesterledighet och sänkt pensionsålder från 67 till 65 år. Fortsätter välståndet växa, vilket det mesta talar för, kan vi förvänta oss att fritidssträvandet fortsätter att öka. Därför är det inte överraskande att förslag om höjd pensionsålder sällan uppskattas av majoriteten av invånarna i landet. Detta bekräftades nyligen i en intervjuundersökning från Swedbank där knappt 20 procent av befolkningen i yrkesverksam ålder uppger att de planerar gå i pension enligt det förslag till riktålder som Pensionsmyndigheten har tagit fram åt Pensionsgruppen.<sup>21</sup> Och tittar vi på dagens nyblivna pensionärer så har nästan alla börjat tagit ut sin allmänna pension vid 65 år eller några år tidigare. Ytterst få senarelägger pensionsuttaget.<sup>22</sup> I gruppen som gör förtida uttag av pension finns även individer som har förlorat rätten till sjukpenning eller a-kassa och istället valt att lyfta allmän pension mellan 61 och 64 års ålder.<sup>23</sup>

En annan aspekt som påverkar tidpunkten för att lyfta allmän pension är att det kan vara ekonomiskt fördelaktigt för individen att tidigarelägga pensionsuttaget, även om det innebär en lägre livsvarig månadspension. Ett förtida pensionsuttag kan bland annat motiveras utifrån hälsoskäl, det vill säga att individen befarar att hen kommer avlida inom en snar framtid och vill därför förstärka sin vardagsekonomi eller samla ihop ett efterlevandekapital till partner eller barn. Men det vanligaste motivet, ofta i kombination med fortsatt förvärvsarbete, är att spara ihop till en ekonomisk buffert som kan användas när individen lämnar arbetslivet. Banker, försäkringsbolag och försäkringsförmedlare har tidvis aktivt marknadsfört olika upplägg av förtida uttag av allmän pension, ibland till alldeles för höga kostnader och risker. Andra nackdelar med förtida uttag är att det kan leda till reducerad ersättning vid arbetslöshet, påverka inkomstprövade bidrag samt ge en högre skatt när pension och förvärvsinkomst utbetalas samtidigt. Kan dessa risker pareras är emellertid upplägget med förtida uttag ofta lönsamt för individen.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre, SOU 2012:28, se även Vem vinner och vem förlorar på uttag av allmän pension före 65 års ålder, rapport från Pensionsmyndigheten 2018.

<sup>21</sup> Pressmeddelande från Swedbank Bara var femte planerar att arbeta så länge som Pensionsmyndigheten föreslår 2018-01-17.

<sup>22</sup> Se Nyblivna pensionärer 2017, Pensionsmyndigheten.

<sup>23</sup> Arbetsgivares insatser i rehabiliteringskedjan, del 2. Rapport från Försäkringskassan, 2012, Dnr 030061-2012.

<sup>24</sup> Vem vinner och vem förlorar på uttag av allmän pension före 65 års ålder? Pensionsmyndigheten, 2018.

Pensionsgruppens förslag till nya åldersgränser för riktålder, garantipensionsålder och LAS väcker fler frågor. Det är oklart vad gruppen menar med att knyta LAS-åldern till riktåldern. Hur stort ska tidsspannet vara mellan de två åldersgränserna. Två eller tre år? Enligt deras förslag kommer tidsspannet bestå de kommande 25 åren, vilken aktualiserar frågan om dagens begränsningar till socialförsäkringsförmånerna även fortsättningsvis ska gälla under detta tidsspann. Det vill säga att rätten till bland annat a-kassa, arbetsskadelivränta och sjukersättning upphör och att sjukpenningen tidsbegränsas. Eller ska ersättningsrätten för dessa förmåner kopplas till LAS-åldern och ska i så fall arbetsgivaren betala arbetsgivaravgift istället för den lägre särskilda löneskatten för anställda som passerat garantipensionsåldern.<sup>25</sup> Och skulle inte LAS-åldern och riktåldern knytas till varandra kommer garantipensionsåldern, som är densamma som riktåldern från 2026, med tiden att överstiga LAS-åldern. Det innebär att anställda kan bli uppsagd utan att ha rätt till garantipension eller bostadstillägg, utan hänvisas till att göra ett förtida uttag av sin allmänna pension och därmed få en lägre livsvarig pension. Det finns därför skäl att överväga att garantipensionsåldern och LAS-åldern är densamma.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vår vilja och förutsättningar att gå i pension påverkas idag av arbetsmarknadsläget, normer, villkor för garantipension och tjänstepensioner och individuella hälsoskäl och ekonomiska preferenser.

Faktorer som kan förväntas ha lika stor betydelse vid ett införande av en eventuell riktålder. Därför är det högst troligt att dagens mönster där merparten tar ut pensionen mellan tidigast uttagsåldern på 61 år och garantipensionsåldern består vid ett införande av en riktålder. Endast med den skillnaden att förloppet senareläggs med ett år vart 6:e eller 15:e år från och med årskull 1960. Det betyder att riktåldern kan komma att betraktas som en rekommenderad pensionsålder för individer med en bra tjänstepension och förväntad allmän pension över garantipensionsgränsen, medan de som riskerar hamna under garantipensionsgränsen och har låg eller ingen tjänstepension har att förhålla sig till riktåldern som en fastställd pensionsålder.

---

<sup>25</sup> Regeringen har föreslagit att den särskilda löneskatten på 6,15 % för personer över 65 år ska avskaffas den 1 juli 2019.



# FINANSIERINGEN AV DEN ALLMÄNNA PENSIONEN ÄR EN SNÅRIG HISTORIA

En pensionsåldershöjning är nödvändigt, men inte tillräckligt. Det krävs även en höjning av pensionsavgiften. Då inställer sig givetvis en rad frågor om hur det ska genomföras och vilka konsekvenser det kan ge. Ska nuvarande avgiftsmodell mellan arbetsgivare och anställda bibehållas? Och hur påverkar det i så fall skattereduktionen som är kopplad till den allmänna pensionsavgiften? Bör avgiftshöjningen gälla för både historiska och framtida pensionsrätter? Och hur skulle den så kallade automatiska balanseringen, även kallad bromsen, påverkas? Men innan vi försöker finna svar på dessa frågor vill vi reda ut hur dagens avgiftssystem är uppbyggt, det vill säga hur vi som invånare i Sverige tjänar ihop till allmän pension och hur systemets löpande finansiering fungerar.

Tanken med dagens allmänna pensionssystem är att det ska efterlikna ett pensionsförsäkringssparande där vi betalar en pensionsavgift som motsvarar en viss andel av vår inkomst till individuella inkomst- och premiepensionskonton. Ju högre inkomster vi skaffar oss och ju bättre avkastning vi får på premiepensionskapitalet desto högre pension kan vi förvänta oss när vi avslutar vårt arbetsliv. Så är det tänkt att fungera.

När dagens pensionssystem infördes under 1990-talet beslutades att pensionsavgiften skulle vara 18,5 procent av inkomsttagarens så kallade pensionsgrundande inkomst, som högst kan motsvara 7,5 inkomstbasbelopp (motsvarar en månadslön på 40 250 kronor). Men till skillnad från det föregående pensionssystemet där arbetsgivaren betalade hela pensionsavgiften, skulle avgiften nu delas lika mellan arbetsgivare och anställda. Motivet för denna uppdelning var just idén om att i så hög grad som möjligt efterlikna ett pensionsförsäkringssparande där den individuella ersättningsrätten kopplas till avgiftsskyldigheten. Därför infördes en egenavgift för anställda som kallas för allmän pensionsavgift som betalas i samband med slutbeskattningen, medan en ålderspensionsavgift infördes för arbetsgivarna som betalas inom ramen för arbetsgivaravgiften. I och med att arbetsgivaren hade rätt till avdrag för sin del av avgiften infördes motsvarande avdragsrätt för anställda när det gäller deras allmänna pensionsavgift.

Likadelningen av avgiften genomfördes emellertid inte av riksdagen, utan arbetsgivarnas ålderspensionsavgift fastställdes till 10,21 procent och egenavgiften, det vill säga den allmänna pensionsavgiften, för anställda blev 7 procent. Alltså 17,21 procent och inte 18,5 procent. Orsaken kan delvis förklaras av avdragsrätten som är kopplad till den allmänna pensionsavgiften, vilket Pensionsmyndigheten förklarar på följande sätt:

*”Det beror på att den pensionsgrundande inkomsten är inkomsten efter avdrag för den allmänna pensionsavgiften på 7 procent. Det är på den pensionsgrundande inkomsten som avgiften är 18,5 procent. 18,5 procent av inkomsten efter avdraget på 7 procent motsvarar en avgift på 17,21 procent av hela inkomsten. Den högsta inkomst som du behöver betala pensionsavgift för är 8,07 inkomstbasbelopp. Det betyder att det högsta möjliga pensionsgrundande inkomsten blir 93 procent av 8,07 inkomstbasbelopp, det vill säga 7,5 inkomstbasbelopp”.*

Effekten som uppstår när den allmänna pensionsavgiften dras av från den pensionsgrundande inkomsten blir att alla som har en inkomst på 8,07 inkomstbasbelopp eller mer alltid får en pensionsavgift som motsvarar 18,5 procent på den del av lönen som uppgår till 7,5 inkomstbasbelopp, vilket är taket för intjänande av pensionsrätt i det allmänna pensionssystemet. Medan den som har en inkomst som precis tangerar eller ligger under intjänandetaket

får en avgift som motsvarar 17,21 procent av den pensionsgrundande inkomsten, vilket framgår av tabell 5.

**Tabell 5: Pensionsavgiftens andel av inkomsten under respektive över 7,5 ibb**

	Inkomst på eller över 8,07 ibb	Inkomst på 7,5 ibb
Årsinkomst 2018	504 375 kr	468 750 kr
Allmän pensionsavgift, 7 %	-35 306 kr	-32 813 kr
Pensionsgrundad inkomst (PGI)	469 069 kr	435 937 kr
18,5 % av den pensionsgrundande inkomsten, varav till:	86 777 kr	80 648 kr
inkomstpension	75 050	69 750
premiepension	11 727	10 898
Pensionsavgiftens andel av inkomsten som uppgår till 7,5 ibb.	18,5 %	17,21 %

\*inkomstbasbeloppet uppgick till 62 500 kr år 2018.

Pensionssystemets avgiftsmodell är dock än mer invecklad. För det första slopades avdragsrätten för anställda för att i början av 2000-talet ersättas av en skattereduktion, som innebär att skatten för anställda sänks med ett belopp som motsvarar vad de har betalat i allmän pensionsavgift.<sup>26</sup> Anställda har därför ingen kostnad för egenavgiften till pensionssystemet. Kostnaden är desto högre för arbetsgivaren som betalar ålderspensionsavgift på hela lönesumman i företaget, även på lönedelar som ligger över 8,07 inkomstbasbelopp som inte ger pensionsrätt till anställda. Den delen av ålderspensionsavgiften går istället rakt in i statskassan och kan därför betraktas som skatt.

Vad vi hittills har beskrivit är hur individen tjänar in sin pensionsrätt i det allmänna pensionssystemet. Detta har dock en begränsad betydelse för hur den löpande finansieringen av pensionssystemet fungerar. Grundfinansieringen utgörs förvisso av ålderspensionsavgiften som arbetsgivarna betalar och den allmänna pensionsavgiften som de anställda betalar in.<sup>27</sup> Därutöver tillkommer dels statliga ålderspensionsavgifter som staten betalar för pensionsgrundande socialförsäkringar så som sjukpenning, föräldrapenning och a-kassa.<sup>28</sup> Dels skjuter AP-fonderna till kapital från de så kallade buffertfonderna för att täcka upp ifall det uppstår ett underskott mellan pensionsavgifter för inkomstpensionssystemet och utbetalningen för inkomst- och tilläggspensionen.

<sup>26</sup> Den allmänna pensionsavgiften och inkomstskatten, Peter Nilsson, SNS. s.32

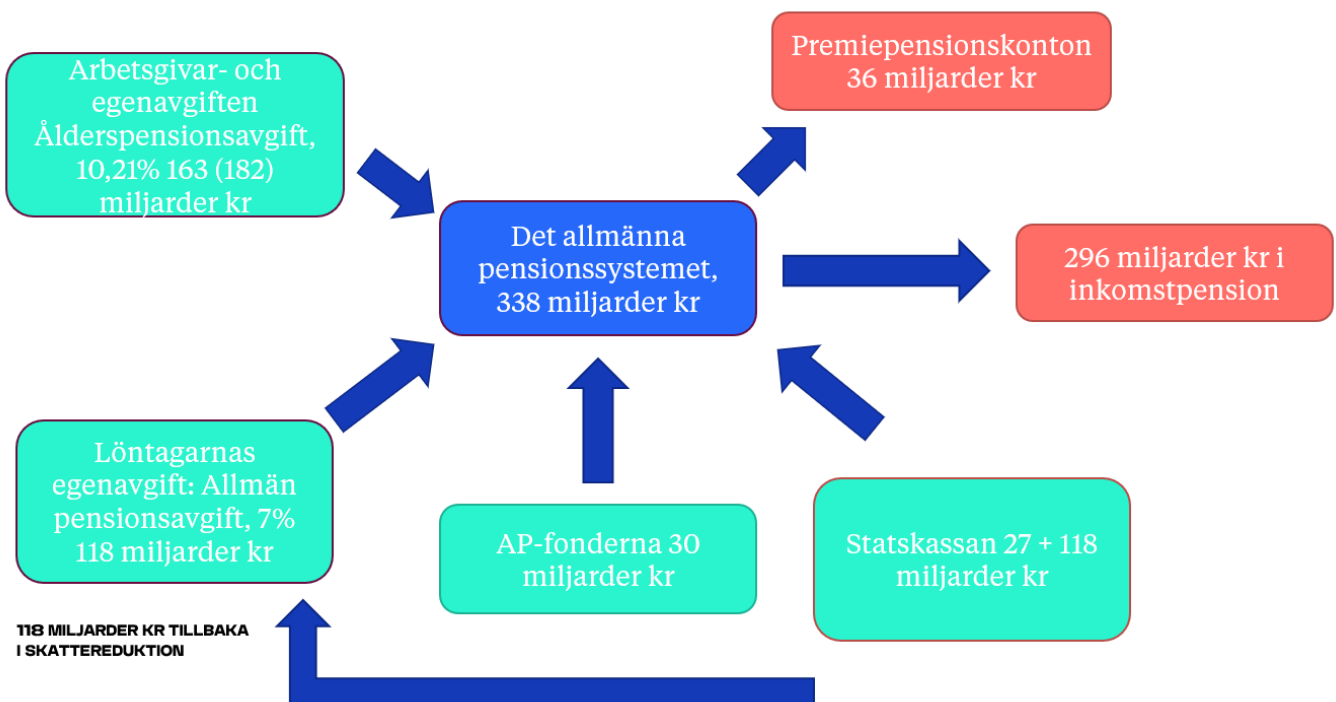
<sup>27</sup> Arbetsgivaren betalar förvisso in ålderspensionsavgiften, men det är arbetstagaren som betalar avgiften via lägre lön.

<sup>28</sup> Via statsbudgeten betalas statlig ålderspensionsavgift på 10,21 % av utbetald inkomstgrundad socialförsäkringsersättning, såsom sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Avgiften beräknas alltså inte på bakomliggande inkomst för respektive ersättning.



Av figur 1 framgår att arbetsgivarnas ålderspensionsavgift under 2017 sammanlagt uppgick till 182 varav 163 miljarder kronor motsvarande den sammanlagda lönesumman under 8,07 inkomstbasbelopp som överfördes till pensionssystemets kassa och förvaltas av AP-fonderna. Resterande 19 miljarder kronor överfördes till statskassan. Pensionssystemets kassa förstärktes ytterligare med 118 miljarder kronor som de anställda betalade i allmänna pensionsavgifter och 27 miljarder kronor i statlig ålderspensionsavgift. Slutligen bidrog AP-fonderna med 30 miljarder kronor ur buffertfonderna. Totalt gav dessa intäkter 338 miljarder kronor år 2017 till det allmänna pensionssystemet, varav 296 miljarder kronor utbetalades i form av inkomst- och tilläggspension till dagens pensionärer. 36 miljarder kronor överfördes som nytillskott till premiepensionssystemets kontoinnehavare. Det är alltså endast kapitalet från premiepensionsavgiften på 2,5 procent som fonderas medan inkomstpensionsavgiften på 16 procent mer eller mindre omgående utbetalas av AP-fonderna i form av inkomst- och tilläggspension. Inkomstpensionsavgiften bokförs på våra respektive inkomstpensionskonton som en framtida pensionsrätt, som årligen redovisas i vårt orange kuvert från Pensionsmyndigheten. Inkomstpensionen är därför att betrakta som ett omfördelningssystem, även kallat för pay-as-you-go-system, medan premiepensionen är ett helt fonderat system där vi som enskilda individer äger vårt fonderade kapital. Skälet till att grundskyddet för pensionärer, som utgörs av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, saknas i den redovisade figuren över pensionssystemet kassaflöde beror på att dessa finansieras via statsbudgeten och inte av pensionsavgifterna.

## PENSIONSSYSTEMETS KASSAFLÖDE 2017



Att det skulle finnas raka rör mellan avgift och pension, som det inte allt för sällan hävdas, är således en alldeles för grov och förenklad illustration av en verklighet som snarare kan liknas vid en invecklad harva av krökta rör och tappkranar som är gängade och lödda med vägledande principer och pragmatiska lösningar. Det gör det inte enklare att höja avgiften, men låt oss göra ett försök. En möjlig lösningen vore att slopa nuvarande uppdelning av pensionsavgiften mellan arbetsgivare och anställd och istället höja ålderspensionsavgiften som ingår i arbetsgivaravgiften från 10,21 till 18,5 procent. Och därmed skulle den allmänna pensionsavgiften för anställda tas bort.

För att avgiftshöjningen inte ska leda till höjda kostnader för arbetsgivarna, som i förlängningen tas ut på löntagarna, kan den sammanlagda arbetsgivaravgiften hållas oförändrad genom att kvitta höjningen av ålderspensionsavgiften genom en sänkning av andra sociala avgifter eller den allmänna löneavgift. I nedanstående tabell kvittas höjningen mot en sänkning av allmän löneavgift, som är en renodlad skatt, vilket skulle öka intäkterna av ålderspensionsavgiften från 182 till 323 miljarder kronor. Om ålderspensionsavgiften även fortsättningsvis ska erläggas för inkomster över intjänandetaket tillförs statskassan 32 miljarder kronor.

**Tabell: 6 Avgiftsposterna i arbetsgivaravgiften och dess intäkter 2017 samt en höjning av ålderspensionsavgiften som kvittas mot en sänkning av allmän löneavgift. Miljarder kronor.**

Arbetsgivaravgiftens poster:	Avgift 2017	Intäkt	Ny avgift	Intäkt
Ålderspensionsavgift	10,21 %	183	18,50 %	323
Efterlevandepensionsavgift	0,70 %	12	0,70 %	12
Sjukförsäkringsavgift	4,35 %	74	4,35 %	74
Föräldraförsäkringsavgift	2,60 %	45	2,60 %	45
Arbets-skadeavgift	0,20 %	4	0,20 %	4
Arbetsmarknadsavgift	2,64 %	44	2,64 %	44
Allmän löneavgift	10,72 %	187	2,69 %	47
<b>Totalt</b>	<b>31,42 %</b>	<b>549</b>	<b>31,42 %</b>	<b>549</b>

Källa: <https://www.esv.se/contentassets/ecaada88526f4207b986ee63915e2b3a/2018-32-utfallet-for-statens-budget-2017.pdf>. Lönesumman för 2017 beräknas till 1 747 miljarder kronor. För att förenklar redovisningen inkluderas även intäkterna av egenavgifterna för egna företagare.

I och med att den allmänna pensionsavgiften slopas behöver nuvarande avdrag på 7 procent av den pensionsgrundande inkomsten inte heller göras. Därmed blir hela inkomsten upp 7,5 inkomstbasbelopp pensionsgrundande, vilket höjer pensionsrätten för individen med 7 procent. Tillsammans med en pensionsåldershöjning stiger därmed pensionsnivån till drygt 60 procent av slutlönen.<sup>29</sup> Mot bakgrund av att avgiftshöjningen skulle öka intäkterna omgående och att inkomstpensionssystemet är ett omfördelningssystem är det rimligt att även pågående utbetalade inkomstpensioner höjs.<sup>30</sup> Om vi antar att detta genomförs utifrån 2017 års förutsättningar skulle staten behöva skjuta till 49 miljarder kronor i statlig ålderspensionsavgift<sup>31</sup> och AP-fonderna 16 miljarder kronor utöver de 291 miljarder kronor som ålderspensionsavgiften ger, vilket ger pensionssystemet en sammantagen tillgång på 356 miljarder kronor (se figur 2).<sup>32</sup> Av detta utbetalas 317 miljarder kronor i inkomstpension och 39 miljarder kronor till premiepensionskontona.

<sup>29</sup> Antagandet baseras på pensionsnivån som beräknas i tabell 4.

<sup>30</sup> Pensionsgruppen hävdar på oklara grunder att en avgiftshöjning får effekt först om flera decennier. Se Överenskommelsen från 2017, 14 december. ”Att höja avgifterna är inte ett alternativ till ett längre arbetsliv eftersom det får full effekt först om flera decennier.” sid. 9.

<sup>31</sup> Summan beräknas på att den statliga ålderspensionsavgiften uppgick till 27 miljarder kr år 2017 vilket motsvarar en lönesumma på 267 miljarder, och 18,5 % av denna summa är 49 miljarder kr. Den statliga ålderspensionsavgiften finansieras av respektive social avgift som ingår i arbetsgivaravgiften.

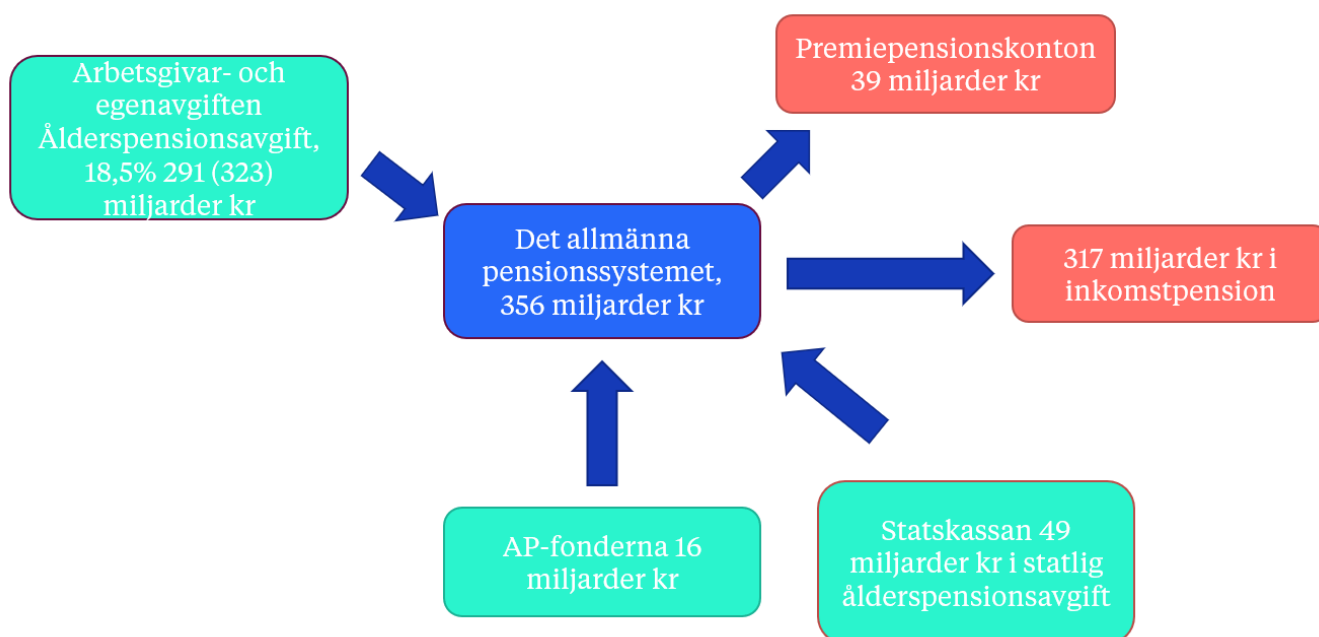
<sup>32</sup> En ålderspensionsavgift på 18,5 % skulle år 2017 ge 323 miljarder kronor, men vi utgår från nuvarande ordning som innebär att den delen av avgiften som tas ut på lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp överförs till statskassan, vilket i detta fall skulle motsvara 32 miljarder kronor, medan resterande 291 miljarder kronor förs över till pensionssystemet.

Enligt en rapport från Pensionsmyndigheten, Äldres marginaleffekter, skulle en höjning av pensionsavgiften öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Och kombination med en höjning av pensionsåldern höjs sysselsättningen som förbättrar hushållens disponibla inkomster och stärker kommunsektorns finansiella sparande. Statens budget riskerar dock att gå med mindre underskott när övriga åldersgränser i socialförsäkringarna höjs parallellt med pensionsåldershöjningen.

Höjd pensionsavgift och pensionsrätt påverkar givetvis det allmänna pensionssystemets finansiella stabilitet och därmed också den automatiska balanseringen eller den så kallade bromsen. Om pensionsrätterna inte räknas upp retroaktivt blir den initiala effekten ett förstärkt pensionssystem varför risken för att bromsen slår till minskar eller senareläggs. Tillämpas retroaktivt uppräknings av pensionsrätterna ökar skulden i motsvarande grad. Hur detta på bästa sätt kan hanteras utifrån statsfinansiella skäl bör givetvis utredas. Dock viktigt att hålla i minnet att skulden är en teoretisk konstruktion och inte en faktisk monetär skuld, så utrymmet för kreativa lösningar är följaktligen stort.

Återstår slutligen frågan hur ett genomförande av den föreslagna avgiftshöjningen skulle påverka skattereduktionerna som i dag är kopplad till den allmänna pensionsavgiften. Förvisso slopas denna avgift, men det betyder inte nödvändigtvis att skattereduktionerna måste avskaffas. Det är ytterst en skattepolitisk fråga som är oberoende av pensionssystemets konstruktion.

## PENSIONSSYSTEMETS KASSAFLÖDE 2017 MED NY AVGIFT



# RISK FÖR LÅG PENSION FÖR KVINNOR, UTRIKESFÖDDA, FÖRETAGARE OCH KRASCHARNA

Dagens pensionsgap mellan olika grupper, som vi beskrev tidigare kan förväntas bestå eller till och med vidgas under en överskådlig framtid. Den föreslagna riktåldern höjer förvisso pensionerna för alla, men gapet består såvida inte reglerna för intjänandet av allmän pension och privat pensionssparande reformeras.

Hittills har pensionsgapet mellan kvinnor och män minskat för nyblivna pensionärer med drygt 0,5 procent per år, vilket innebär att gapet sluts först år 2070 när årskull 2005 fyller 65 år. Fram till dess kommer drygt 2,5 miljoner kvinnor ha gått i pension.

För snart tio år sedan konstaterade professor Lennart Flood och docent Andreea Mitrut i en rapport till Sociala Rådet att utrikesföddas kan förväntas få en pension, i synnerhet kvinnor, som är allt för låg för att ge en rimlig levnadsstandard. För att öka deras disponibla inkomst krävs bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. En alternativ lösning vore istället, enligt rapportförfattarna, att öka pensionsnivån genom att ersätta dagens prisindexering av garantipensionen med en inkomstindexering. Flood och Mitrut framhåller att den högre garantipensionen skulle delvis vara självfinansierad genom att detta medför minskat behov av äldreförsörjningsstöd och bostadsbidrag. Samt att inkomstindexeringen även skulle innebära en högre pension för inrikesfödda kvinnor.<sup>33</sup>

Året efter publiceringen av Flood och Mitruts studie granskade även försäkringsbolaget Folksam pensionsutsikterna för utrikesfödda som hade invandrat till Sverige under 80-90-talet. Även de varnade för att utrikesföddas pensioner blir väsentligt lägre jämfört med vad inrikesfödda kan förväntas få.<sup>34</sup> När vi i rapporten Det prestationslösa pensionssystemet uppdaterar Folksams granskning finner vi inga skäl att dra tillbaka deras varningen om låga pensioner.<sup>35</sup>

Vår prognos visar att den genomsnittliga allmänna pensionen för utrikesfödda personer boende i utsatta stadsdelar uppgår till mellan 9 995 – 10 050 kronor per månad, vilket motsvarar mellan 73 och 77 procent av den genomsnittliga allmänna pensionen för inrikesfödda. Det motsvarar en skillnad på mellan 32 200 – 45 300 kronor per år. Utrikesfödda utanför de utsatta stadsdelarna kan förväntas få en genomsnittlig allmän pension på mellan 11 100 – 11 400 kronor per månad vilket motsvarar mellan 82 – 85 procent av en genomsnittlig pension för inrikesfödda. Den årliga skillnaden i pension motsvarar då mellan 22 300 – 29 300 kronor per år.

Vi uppskattar att omkring 60-80 procent av samtliga utrikesfödda har tjänstepension, medan motsvarande andel för inrikesfödda är 93 – 97 procent. Men även om de skulle ha tjänstepension i samman utsträckning som inrikesfödda skulle de inte komma upp i samman sammanlagda pensionsnivå som inrikesfödda på grund av att de får svårt att få ihop tillräckligt många intjänandeår och har lägre inkomst, vilket gör det besvärligt att spara tillräckligt. För att kompensera skillnaden i pension har de utrikesfödda huvudsakligen två alternativ, som givetvis kan kombineras. Det första alternativet är att påbörja ett privat pensionssparande

---

<sup>33</sup> Ålderspension för invandrare från länder utanför OECD-området, Lennart Flood. SOU 2010:105 En rapport från Sociala rådet, 2010.

<sup>34</sup> Varning för låg pension, rapport från Folksam, 2011

<sup>35</sup> Se underlagsrapporten Det prestationslösa pensionssystemet En rapport om pensionsgapet mellan inrikes- och utrikesfödda, FTF-Rapport 2018.

med månadspremie på mellan 2 700 – 3 000 kronor under minst 15 år ifall de vill gå i pension vid 65 år. Det andra alternativet som står till buds är att senarelägga ålderspensionen till 70 – 73 år.

Sveriges drygt 430 000 småföretagare kan inte räkna med samma trygghet som anställda tillförsäkras genom det statliga socialförsäkringssystemet och de kollektivavtalade tjänstepensioner och försäkringarna. Givetvis gäller socialförsäkringssystemet även för företagarna, men villkoren skiljer sig åt. Om företaget har kollektivavtal ansluts inte företagaren automatiskt till avtalets försäkringsförmåner, utan hen måste själv ansluta sig till avtalet. Därför är det viktigt för företagare att se över sitt försäkringsskydd och pensionssparande. Men det sker långt ifrån alltid. En kartläggning av Länsförsäkringar blottlägger en oroande trend där andelen företagare som gör avsättningar till tjänstepension minskar sedan 2008.<sup>36</sup> Andelen företagare som gjorde tjänstepensionsavsättningar minskade från 70 till 66 procent från 2008 till 2013. Aktiebolag som satte av till tjänstepension minskade från 76 till 72 procent under samma period. Enskilda firmor uppvisar en liknande trend där andelen företag som gjorde avsättningar minskade från 63 till 57 procent.

En allt större grupp av småföretagarna har blivit en del av de så kallade gig-ekonomisterna, som Skandia kallar gruppen i rapporten De bortglömda pensionsmiljonerna. Utöver företagare samlar begreppet även egenanställda, konsulter samt kombinatörer som varvar företagande och anställning. Gemensamt för samtliga är att de ofta saknar ett tillräckligt pensionssparande och riskerar, enligt rapporten, få en pension på 53–59 procent av en slutlön, vilket ger en differens på mellan 6 till 24 procent lägre pension jämfört med om de hade varit anställda fram till 65-års dagen. Drivande faktorer bakom gig-ekonomin är tre större megatrender enligt Skandia: urbanisering, digitalisering och ett pågående generationsskifte på arbetsmarknaden.

Utöver ovanstående grupper finns det ytterligare en grupp som sällan uppmärksammas som en riskgrupp, vilken vi har valt att kalla för krascherna. Kännetecknande för krascherna är att de kommer göra allt rätt för att ordna en bra pension. Det vill säga skaffa sig en anställning med tjänstepension eller sparar tillräckligt själva. Har sitt sparande under uppsikt och arbetar fram till riktåldern. Men vid tidpunkten då gruppen går pension inträffar olyckligtvis en internationell finansiell krasch. Individer som då har en betydande del av sitt pensionskapital placerade i värdepapper med medel- eller hög risk kan få se mycket av yrkeslivets insatser spolats bort och kvar återstår en pension som inte kan garantera en framtida standardtrygghet. Generalrepetitionen för detta scenario utspelades för 10 år sedan när investeringsbanken Lehman Brothers gick omkull och utlöste en global finanskris.<sup>37</sup> Då sjönk värdet på kapitalet som var placerat i premiepensionen och tjänstepensioner kraftigt. Samtidigt triggade krisen igång den automatiska balanseringen, den så kallade bromsen, som sänkte inkomstpensionerna. Det som mildrade effekten på pensionerna denna gång var att varken premie- eller tjänstepensionskapitalet för flertalet enskilda individer var särskilt stort.

Tillgångarna i dessa system har under åren 2007-2017 fördubblats och uppgår till drygt 5 000 miljarder kronor och kan förväntas öka i samma takt de kommande tio åren. Därmed ökar risken högst väsentligt när – inte om – nästa finanskris av liknande magnitud inträffar. När det sker ökar ofrånkomligen statens kostnaderna för garantipension, bostadstillägg. Samt att krav på ytterligare kompensation med all sannolikhet kommer att väckas.

---

<sup>36</sup> <https://www.lansforsakringar.se/gavleborg/privat/om-oss/press-media/pressmeddelanden/158690/>

<sup>37</sup> Under de senaste 50 åren har det inträffat 10 börskrascher, varav de kraftigaste inträffade år 2008 (finanskrisen), år 2000 (IT-kraschen) och år 1987 (Svarta måndagen).



Forena konstaterar att kvinnor, utrikesfödda, företagare och krascherna blottlägger svagheter i det svenska allmänna pensionssystemet. Dessa grupper är en tillgång för pensionssystemets finansiella stabilitet, men ger de långt ifrån några garantier för standardtrygghet eller ett reellt skydd mot fattigdom. Pensionssystemet tar ingen hänsyn till kön, födelseland, typ av förvärvsarbete eller oturen att drabbas av finanskrascher. I den bemärkelsen är systemet neutralt och därmed speglar villkoren för arbetslivet och samhällsekonomin. Om vi levde i en värld som inte hemsöktes av finansiella kriser och där kvinnor, utrikesfödda och företagare hade högre inkomster, mer heltidssysselsättning och i många fall ett mer jämställt föräldraansvar skulle givetvis gapet slutas väsentligt fortare. Detta sker dessvärre alldeles för långsamt varför det finns skäl att se om förändringar i pensionssystemet kan mildra effekterna som skapar gapet. Pensionsgruppen har uppmärksammat problemen som särskilt drabbar kvinnor och utrikesfödda i såväl deras handlingsplan för jämställda pensioner och överenskommelse från december 2017 där förslag till förstärkt grundskydd presenterades. Dessutom lyfts förslag om förändringar av premiepensionssystemet. Vi återkommer till det senare efter att vi analyserat förslagen som berör grundskyddet.

### **Pensionsgruppen vill förstärka grundskyddet och främja mer jämställda pensioner**

Förstärkningen av grundskyddet vill Pensionsgruppen göra genom förändringar i garantipensionen, bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet. De understryker dock att det även fortsättningsvis ska vara lönsamt att arbeta ihop sin pension jämfört med att få hela sin försörjning från grundskyddet.

På Pensionsgruppens uppdrag har två arbetsgrupper inom regeringskansliet tagit fram ett förslag om hur detta ska gå till. Den första arbetsgruppen föreslog dels en höjning av den ordinarie garantipensionen med 200 kronor per månad, som även fortsättningsvis inkomstprövas mot inkomstpensionen. Dels ett helt nytt bidrag; garantipensionstillägg på 700 kronor per månad för ogifta och 200 kronor per månad för gifta, som inkomstprövas mot tjänstepension och nettokapitalinkomst. Dessutom ville de göra det möjligt att få högre garantipension genom att skjuta upp uttaget ett eller flera år. I likhet med inkomstpensionen ska den uppskjutna garantipensionen beräknas med hänsyn till den förväntade livslängden för individens årskull, det så kallade delningstalet. Även denna variant av garantipension ska enbart inkomstprövas mot inkomstpensionen.

Den första arbetsgruppen föreslog en höjning av hyrestaket i bostadstillägget, från 5 600 till 7 000 kronor per månad, vilket skulle höja det maximala bostadstillägget från 5 560 till 6 198 kronor per månad. Hyrestakshöjningen föreslogs även gälla för individer som beviljas äldreförsörjningsstöd. Däremot såg arbetsgruppen inget skäl att höja äldreförsörjningsstödet belopp för skälig levnadsnivå, vilket motiveras med att det bör vara en skillnad mellan garantipension och äldreförsörjningsstöd. Där garantipensionen är tänkt att ge en ersättningsnivå som ger ”uttryck för allmän välfärd” och ”klart ligger över vad som krävs för en skälig levnadsstandard enligt socialtjänstlagens mening”, medan äldreförsörjningsstödet ”ska relateras till den skäliga kostnaden för att leva”.<sup>38</sup> I pengar motsvarar nivåskillnaden knappt 500 kronor i månaden efter skatt. Individer med äldreförsörjningsstöd ska däremot uppmuntras att arbeta och därmed kunna förbättra sin ekonomiska situation. Därför föreslog arbetsgruppen ett fribelopp för arbetsinkomster upp till 24 000 kronor per år som inte ska ingå i inkomstprövningen av stödet.

---

<sup>38</sup> Se Ds 2018:8 och Prop. 1993/94:250, s. 50

När bostadstillägget beräknas värderas inkomster olika. En ensamstående pensionär med enbart inkomst från allmän pension är bostadstillägget helt bortreducerat vid 18 400 kronor per månaden. Består inkomsten av allmän pension och tjänstepension går gränsen vid 21 300 kronor per månaden, men vid 30 400 kronor per månaden när pensionären har arbetsinkomster och allmän pension. För att förstärka bostadstillägget fördelningsmässig träffsäkerhet ville därför arbetsgruppen att samtliga inkomster som såsom tjänstepension, privat pension, och arbetsinkomst ska tas upp till 100 procent vid beräkningen av bostadstillägget. Samt att dagens konsumtionsstöd på 340 kronor per månaden som ingår i bostadstillägget slopas. Till skillnad från flera andra länder med liknande bostadsstöd för pensionärer såg arbetsgruppen däremot inget skäl att väga in bostadsrättens eller egnahemmets värde vid beräkningen av bostadstillägget. I exempelvis Danmark betalas bostadsbidrag för bostadsrätter och egnahem ut som lån och i Norge räknas en del av taxeringsvärdet för bostaden in i nettoförmögenheten vid beräkningen av bostadsbidraget. I Nederländerna ges däremot endast bostadsbidrag för hyrt boende.

Under det senaste året har Pensionsgruppens andra arbetsgrupp ytterligare processat första arbetsgruppens förslag som gick ut på remiss under våren 2018. De har sammanställt resultatet i departementsskrivelsen Höjda åldersgränser i pensionssystemet och andra trygghetssystem (Ds 2019:2). Där väljer man att gå vidare med första arbetsgruppens förslag till höjning av garantipensionen med 200 kronor/månaden, hyrestakhöjning för bostadstillägget från 5 600 till 7 000 kronor/månaden samt ett höjt fribelopp på 24 000 kronor per år för personer med äldreförsörjningsstöd. När det gäller garantipensionen föreslås ytterligare en ny variant för personer med ett långt arbetsliv bakom sig. Motivet är följande enligt arbetsgruppen:

*”När åldersgränserna för pensionssystemets grundskydd höjs enligt förslagen i denna pro-memoria finns det därför samtidigt behov av att värna de personer som redan har bidragit till samhället genom ett långt arbetsliv, men trots detta inte får en tillräcklig pension eller uppfyller villkoren för sjukersättning.”*

Ett långt arbetsliv definieras som 44 år. Och ett tillräckligt bidrag till statens utgår vid en förvärvsinkomst som uppgår till 2 inkomstbasbelopp under vardera av dessa år, alltså 128 800 kr eller 10 733 kr/mån.

Den sammanlagda pensionen som kan bli aktuell för de personer som omfattas av undantagsregeln kommer att variera mellan 8 254 kr/mån och 11 906 kr/mån för ogift och 7 363 – 10 553 kr/mån för gift. Alltså en mix av garantipension och inkomstpension Därutöver ska de ha rätt till bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Däremot inte sjukersättning, arbetsskadelivränta och omställningspension. Det sägs emellertid inget om inskränkningar av sjukpenningen. I dag finns inga begränsningar att arbeta för personer som lyfter garantipension vilket därmed kan ge de rätt till sjukpenning. Ska samma regelverk gälla för 44-åringarna? Och hur ska eventuell arbetsinkomst värderas ifall den tjänas in mellan 65 år och den ”ordinarie” åldersgränsen för garantipension? Ska garantipensionen sänkas när inkomstpensionen ökar?

Vad beträffar förslaget om uppskjuten garantipension föreslår den andra arbetsgruppen att beredning av förslaget senareläggs med hänsyn till utredningen som har till uppgift anpassa villkoren för garantipension med anledning av EU-domstolens dom angående den svenska garantipensionen (mål nr C-189/16). När det gäller förslaget till garantipensionstillägg väljer arbetsgruppen att inte gå vidare med detta förslag. Efter remissbehandlingen ska en proportion läggas fram för riksdagen innan sommaren i år.

## **Kan jämställdheten öka ifall möjligheterna att överföra premiepensionen vidgas?**

Ett förstärka grundskydd har två syften enligt Pensionsgruppen, dels att minska risken för fattigdom, dels att öka jämställdheten i pensionssystemet. Men för att ytterligare stärka jämställdheten vill de se över möjligheterna att föra över premiepension mellan sambo och dela tjänstepensionen mellan makar vid skilsmässa. Det senare tar vi upp del 2 om tjänstepension. Låt oss därför börja med premiepensionen som sedan systemet infördes är möjlig att överföra mellan makar. Syftet är att makarna själva ska kunna utjämna skillnaden i deras framtida pension genom att den som tjänar mest, oftast maken, överlåter sin premiepensionsavgift till den av dem som tjänar minst, vanligtvis maken. Det är inte gratis. En avgift på sex procent dras på det överförda beloppet och det finns ingen ångerrätt, men det går att stoppa överföringen för kommande år. Det senare sker automatiskt vid skilsmässa eller om någon av makarna dör.

I dag är det ytterst få, knappt 16 400 eller 0,5 procent av premiepensionssparare, som överför sin premiepensionsavgift. Troligen på grund av att få känner till möjligheten och än färre som är säkra på om det verkligen ökar jämställdheten. Det senare beror på ur vilket perspektiv vi värderar utfallet. Följande premisser krävs för att någon form av utjämning mellan makarna kan bli aktuell:

1. Stor och varaktig inkomstskillnad mellan makarna. Helst bör givaren ha en årsinkomst på minst 520 000 kronor, som ger högsta möjliga allmänna pension. Mottagarens årsinkomst bör inte överstiga 240 000 kronor, vilket kan ge en allmän pension med högre andel av garantipension.
2. Mottagarens premiepensionsplacering bör årligen ge en avkastning som överstiger 6 procent för att kompensera avgiften och därmed minska risken för att makarna inte får en lägre gemensam framtida pension.
3. Överföringen sänker skatten på givarens framtida pension, vilket sammantaget höjer makarnas gemensamma inkomst.
4. Alternativt att makarna skilja sig efter att överföringen har pågått i minst 7 år. Det kan ge mottagaren uppskattningsvis 600 – 800 kronor mer i premiepension per månad, som dessutom inte sänker en eventuell garantipension. Givaren får en lägre pension som inte kompenseras av lägre skatten. Överföringen har därmed minskat pensionsgapet makarna emellan.

Så kan utjämningen maximeras, åtminstone teoretiskt. Problemet i sammanhanget är livet och kärleken sällan vill infoga sig i rationella upplägg, utan styrs av helt andra premisser. En annans stark invändning mot att pensionsöverföring skulle kunna leda till en strukturell utjämning mellan kvinnor och män är att det går drygt 2,5 kvinnor med en årsinkomst under 240 000 kronor på varje man med en årsinkomst på minst 520 000 kronor. Och dessutom väljer många att leva singelliv. Forena anser därför att jämställda pensioner inte ska vara avhängigt individens val av samlevnadsformer där tvåsamhet premieras framför andra relationer.

## **En omöjlig ambition att stärka både grundskyddet och arbetets betydelse för pensionen**

Pensionsgruppens ambition att åstadkomma en förstärkning av grundskyddet i pensionssystemet samtidigt som arbetets och inkomstens betydelse för pensionen ska bibehållas är vällovlig, men i praktiken en omöjlighet inom ramen för dagens allmänna pensionssystem. Vi befinner oss redan i en situation där skillnaden i pension mellan personer som arbetat heltid ett helt yrkesliv ofta inte får mer än 1 000 – 2 000 kronor mer per månad jämfört med någon



som inte alls har arbetat.<sup>39</sup> En skillnad som skulle krympa ytterligare av Pensionsgruppens förslag till förstärkningar av garantipensionen och bostadstillägget.

En annan principiell invändning som kan riktas mot Pensionsgruppens förslag till förändringar av garantipensionen och äldreförsörjningsstödet är att de bortser från att grundskyddet är tänkt att vara likvärdigt för alla som vid en viss ålder saknar en egen tillräcklig försörjningsförmåga. Istället riskerar Pensionsgruppen föra in ett mått av prestationsrättvisa där ersättningen höjs för de personer som har kapacitet att arbeta efter åldersgränsen för garantipensionen. Ska prestation värderas högre inom pensionssystemet bör det rimligen ske före åldersgränsen för garantipension och inte i ett skede i livet där utsikterna för att behålla eller hitta ett nytt arbete minskar kraftigt samtidigt som åldersförsvagningen tilltar.

Uppskjuten garantipension blir dessutom en light-version av inkomstpension och där uppskjutningsperioden mycket väl kan finansieras genom förtida uttag av tjänstepension och inte av arbete. Effekten kan bli att individer spekulera mot systemet utan att den sammanlagda pensionen påverkas negativt. Och inte blir Pensionsgruppens förslag bättre av det är invecklade och svårbegripliga för alla som inte dagligen arbetar med pensioner.

### **Ett säkrare premiepensionssystem**

Fondbolagen Allra, Falcon och Solidars oegentligheter och bedrägerier har på ett smärtsamt sätt för många pensionssparare blottlagt svagheterna i premiepensionssystemet. För att öka tryggheten och konsumentskyddet i systemet tog Pensionsgruppen initiativ till en rad åtgärder som presenterades i överenskommelsen från den 14 december 2017. Flera av förslagen har redan klubbats av riksdagen i höstas. Från och med den 1 november 2018 måste fondförvaltarna bland annat uppfylla följande villkor ifall de ska kunna vara kvar på fondtroget under 2019:

- Minst 500 miljoner kronor i kapital utanför premiepensionen.
- Förvaltaren ska följa god sed på premiepensionsområdet.
- Tre års verksamhetshistorik för fondförvaltaren.
- Fondförvaltaren ska agera utifrån pensionsspararnas bästa intresse.
- Minimikrav på hållbarhetsarbete.

De nya kraven förväntas minska antalet valbara fonder från drygt 800 till 550 stycken. Utöver nya krav på fonderna vill Pensionsgruppen tillsätta en ny myndighet som ska ha ansvar för fondtorget och upphandlingen av fonder, vilket förväntas minska antalet fonder ytterligare. En särskild utredare har tillsatts för att ta fram ett förslag till nytt regelverk för upphandlingen och den nya myndigheten.

Det är välkomna förändringar Pensionsgruppen har tagit initiativ till, men inte tillräckligt för att premiepensionen ska kunna leva upp till en socialförsäkring.<sup>40</sup> Tre statliga utredningar har sedan 2005 konstaterat att premiepensionssystemet är alldeles för komplicerat och ställer för höga krav på pensionsspararna. Den breda majoriteten av pensionsspararna har inte

---

<sup>39</sup> En person som är född 1970 och börjar arbeta vid 23 år och har en lön som motsvarar den genomsnittliga månadslönen 2017 på 33 700 kr får en nettopension på 12 779 kr/mån. Saknas inkomst fram till 65 år blir nettopensionen 11 837 kr/mån. Vid en lön på 43 000 kr blir nettopensionen 13 644 kr/mån. En skillnad på mellan 942 – 1 807 kr/mån.

<sup>40</sup> <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/06/dir.-201857/>

kunskaper som krävs för att kunna bli framgångsrika fondkonsumenter. Resultatet blir mediokra pensioner för de allra flesta till ett högt pris. Medan ett litet antal får mycket höga eller väldigt låga pensioner trots samma sparinsats. Ett sammantaget utfall som mer beror på slumpen än prestation. Premiépensionssystemet behöver bli enklare, billigare och tryggare. Detta kan åstadkommas bland annat genom att ytterligare begränsa fondernas risk- och avgiftsnivåer. Samt införa traditionell pensionsförsäkring som valbar sparform i premiépensionssystemet för att kunna erbjuda spararna en billigare och tryggare placering av sitt pensionskapital. Erfarenheterna av denna försäkringsform har varit mycket goda inom tjänstepensionsområdet där det dessutom tillämpas ett avgiftstak för samtliga valbara fonder och försäkringar. Härigenom har både konsumentskyddet och kapitalvärdeskyddet kunnat värnas samtidigt som en tillfredsställande valfrihet erbjuds. Fondbolagsskandalerna aktualiserar också behovet av en insättningsgaranti för att undvika att premiépensionsspararna riskerar förlora sina besparingar på grund av bedrägeri, förskingring eller grov oaktsamhet.

# SAMMANFATTNING

Forenas granskning av det allmänna pensionssystemet visar att:

- Den allmänna pensionen faller. Sedan årskull 1938 gick i pension har den allmänna pensionen minskat från 61 till 49 procent av slutlönen för den yngsta årskullen, födda 1950. Målet om en allmän pension på mellan 60 – 65 procent blir allt mer avlägset.
- Pensionsgapet är stort och vidgas hos vissa grupper, framförallt kvinnor, utrikesfödda och småföretagare. Gapet mellan kvinnor och män minskar, men uppgår till cirka 64 800 kronor per år. Med nuvarande minskningstakt sluts gapet först år 2070. Utrikesfödda kan förväntas få en allmän pension som motsvarar mellan 73 – 85 procent av genomsnittlig pension för inrikesfödda. Den allmänna pensionen för småföretagare och gig-ekonomister riskerar också ligga väsentligt under vad motsvarande yrke skulle ha givit som anställd.
- Majoriteten av dagens pensionärer har en relativt god ekonomisk situation. Det är tack vare att den sammantagna inkomsten vilar på mer än allmän pension, framför allt tjänstepension, privat pension och privata tillgångar. Ytterst få pensionärer upplever ekonomiska svårigheter som innebär att de inte klarar att betala hyran, elen eller saknar pengar för att hantera större oförutsedda utgifter.
- Morgondagens pensionärer kan få det väsentligt sämre på grund av att dagens pensionsfall kan förväntas fortsätta om inget görs. Pensionsnivån kryper under 45 procent av slutlönen för alla som är födda efter 1971, och faller ned mot 40 procent för milleniumgenerationen.
- Pensionsgruppens förslag till höjning av åldersgränser kan förväntas höja pensionerna, men inte tillräckligt för att nå upp till målet om 60 – 65 procent av slutlönen.
- Pensionsgruppens förslag till förändringar av garantipensionen, bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet undergräver både värdet av arbete och likvärdighetsprincipen för grundskyddet. Samtidigt riskerar förslagen att uppmuntra till förtida uttag av tjänstepension för att få högre bidrag.
- Att öka jämställdheten genom att vidga möjligheterna att överföra premiepension mellan partner är en åtgärd som är praktiskt omöjlig. Det finns nämligen för få män med tillräcklig hög inkomst för att överföringen skulle kunna leda till att sluta pensionsgapet mellan könen. Dessutom står idén om överföring i konflikt med pensionssystemets livsinkomstprincip.
- Enbart en höjning av pensionsåldern räcker inte för att höja kompensationsnivån i den allmänna pensionen. Det krävs även en höjning av pensionsavgiften.

# FORENAS FÖRSLAG: PENSIONSREFORM 2024

Med titeln Pensionsreform 2024 vill vi dels symboliskt markera att reformeringen bör ha som inriktning att värna principerna bakom 1994-års pensionsreform. Dels uppmärksamma att förändringar av pensionssystemet måste genomföras i en grundlig demokratisk process. Det vill säga att utredningar genomförs för att ta fram underlag för breda samtal och debatter som utmejslar förslag och ställningstaganden som kan prövas i riksdagsvalet 2022, och senast sätts 2024. En sådan process skapar förutsättningar för förankring och förtroende för reformen hos medborgarna. Något som tyvärr slarvades bort vid 1994-års pensionsreform.

På grundval av föregående granskning och analys presenterar vi därför sex reformförslag som är nödvändiga för att ge inkomst- och premiepensioner som motsvarar minst 60 procent av slutlönen och ett reellt skydd mot fattigdom ifall inkomstpensionen är låg eller saknas. På så vis värnas principerna som låg till grund för 1994-års pensionsreform som betonade arbete, trygghet och hållbarhet.

## 1. Höjd pensionsåldersavgift och pensionsålder

- Återställ pensionsavgiften från 17,21 till 18,5 procent, det vill säga att pensionsrätten ska motsvara 18,5 procent av en pensionsgrundad inkomst på högst 7,5 inkomstbasbelopp.
- Pensionsavgiftshöjningen bör omfatta framtida såväl som redan intjänande pensionsrätter, vilket innebär att inkomstpensionerna för dagens pensionärer höjs med 7 procent. Höjningen kommer ha störst effekt på kvinnors pensioner, vilket minskar gapet gentemot männen och behovet grundskydd i form av garantipension, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd.
- Pensionsavgiften bör i sin helhet betalas i form av ålderspensionsavgift som ingår i arbetsgivaravgiften. Genom att kvitta denna höjning mot exempelvis en lägre allmän löneavgift blir förändringen kostnadsneutral för anställda och arbetsgivare.
- Med återställd pensionsavgift kan den planerade pensionsåldershöjningen som Pensionsgruppen har tagit fram ske i ett tempo som skapar förutsättningar för alla arbetstagare och arbetsgivare att med god framförhållning planera sin framtid och en trygg pension.
- Garantipensionsålder, riktålder och LAS-ålder bör i framtiden vara samma ålder.

## 2. Likvärdig pensionsrätt på inkomst och ersättning

- Pensionsavgiften vid föräldraledighet, vård av barn, sjukfrånvaro och arbetslöshet bör beräknas på bakomliggande inkomst och inte på utbetald ersättning som idag.

## 3. Ett säkrare premiepensionssystem

- Traditionell pensionsförsäkring bör vara valbart i premiepensionssystemet.
- För att minska risken för kraftig värdeminskning av premiepensionsskapitalet bör samtliga valbara fonder i premiepensionssystemet tillämpa åldersanpassad riskprofil för sparare som fyllt 60 år. Det vill säga att andelen aktier dras ned till förmån för ränteobligationer.
- Inför en insättningsgaranti i premiepensionssystemet som ersätter pensionskapital som förskingrat på grund av oaktsamhet eller avsiktligt av fondbolag.
- Rätten att överföra premiepension mellan makar bör slopas. Istället bör ekonomiska incitament för privat pensionsförsäkringssparande införas, vilket på ett effektivt sätt kan utjämna skillnaden i pension mellan makar och sambos.

#### **4. Ett tryggare grundskydd**

- Inkomstindexera garantipensionen
- Stärk bostadstilläggets fördelningsmässiga profil.

#### **5. Uppmuntra kompetensutveckling och omställning**

- Avsättningen till pension vid studier bör höjas för att minska risken för lägre framtida pension.

#### **6. Anpassa socialförsäkringssystemet**

- Åldersgränserna för socialförsäkringarna knyts till de nya åldersgränserna i pensionssystemet.
- En särskild åldersfaktor i sjukersättningssystemet bör införas för att förhindra en tidigareläggning av pensionsåldern hos äldre arbetskraft som av medicinskt skäl inte kan förväntas arbeta fram till den nya riktåldern.

