



HÖJ DEN ALLMÄNNA PENSIONEN!

En rapport från Pensionärernas riksorganisation, SKPF Pensionärerna och Tankesmedjan Tiden.

PRO **SKPF** pensionärerna tankesmedjan **TIDEN**

Rapportens förslag i sammanfattning

Alltför många pensionärer, särskilt kvinnor i arbetaryrken, har idag svårt att leva på sin pension trots att de har ett långt arbetsliv bakom sig. Det måste synas i pensionskuvertet att man har jobbat. Det främsta problemet med dagens pensionssystem är att det är underfinansierat. Mer pengar måste tillföras så att den allmänna pensionen kan höjas för såväl dagens som morgondagens pensionärer.

I rapporten *Höj den allmänna pensionen!* för pensionärsorganisationerna Pensionärernas riksorganisation (PRO) och SKPF Pensionärerna (SKPF) som tillsammans har nästan 500 000 medlemmar, i samarbete med Tankesmedjan Tiden, fram förslag på hur pensionssystemet kan bli mer jämlikt och jämställt och ge pensioner som går att leva på.

Vi vill att:

- Pensionssystemet ska ha som målsättning att minst 70 procent av ett genomsnitt av slutlönen de sista yrkesverksamma åren ska utgå i total pensionen. Av detta ska den allmänna pensionen utgöra minst 60 procent.
- Skillnaderna mellan dem som har varit yrkesverksamma ett helt liv och de som helt eller delvis saknar arbetsinkomster, det så kallade respektavståndet, måste öka utan att grundskyddet försämras.
- Hela pensionssystemet inklusive grundskyddet bör ses över och göras mer rättvist – vi måste sluta att lappa och laga.
- I en sådan översyn bör även premiepensionssystemet ingå. Ambitionen att göra premiepensionssystemet tryggare och säkrare är ett steg i rätt riktning. De brottsliga förfaranden som vissa fondförvaltare ägnat sig åt talar för att en insättningsgaranti bör inrättas.
- Dagens pensionssystem är underfinansierat. Vi föreslår att pensionsavgiften höjs från 17,21 till 18,5 procent. Då skulle pensionerna kunna höjas med 6,6 procent. Vi vill också att de summor som arbetsgivarna betalar in till pensionssystemet över det tak som ger rätt till allmän pension ska användas till pensioner.
- Inkomstpensionstillägget bör finnas kvar och eventuellt höjas tills vi fått en ny pensionsreform med väsentligt höjd allmän pension på plats.
- Vi menar att bostadstillägget bör indexeras.
- Den så kallade bromsen i pensionssystemet bör avskaffas.
- Pensionsrätt bör beräknas på den bakomliggande lönen vid vård av barn, sjukdom och arbetslöshet.

- Höjning av pensionsåldern bör läggas på is och avvaktas med. En sådan reform kräver att det först genomförs förbättringar i arbetsmiljön, trygghetssystemen och en väsentlig höjning av den allmänna pensionen så att alla ges samma möjligheter att kunna, vilja och orka arbeta längre.
- Vi behöver också omgående skapa ett skydd – ett slags ventil i sjukförsäkringen – för att de personer som har tunga arbeten och därför slits ut i förtid inte ska behöva ta ut sin pension i förtid med negativa konsekvenser för den framtida pensionen. En svensk variant av den så kallade Arnepensionen i Danmark bör utredas.
- Den orättvisa skatteflyktan som gör att pension beskattas högre än lön vid samma inkomst måste bort. Detta gäller även sjukersättningen – det som tidigare kallades förtidspension.
- Det är bra med breda politiska pensionsöverenskommelser i riksdagen – det skapar nödvändig stabilitet. Vi anser dock att den slutna pensionsgruppen måste bli mer öppen och aktivt verka för en bred demokratisk debatt såväl inom som utanför riksdagen.

Höj den allmänna pensionen!

Rapportens förslag i sammanfattning.....	2
Alla ska kunna leva på sin pension.....	5
Dags för rättvisa pensioner	6
Vilka var förväntningarna på pensionssystemet och hur blev det?	8
Det ska löna sig att ha arbetat – för alla	9
Ett reformerat pensionssystem.....	12
Höj inbetalningarna till det underfinansierade pensionssystemet	13
Alla orättvisor löses inte inom ramen för pensionssystemet	15
Höjd pensionsålder – en reform med förhinder	16
Höjd pensionsålder missgynnar kvinnor med arbetaryrken	17
Stor oro för dagens och morgondagens låga pensioner.....	19
Bilaga 1: Så funkar pensionssystemet idag	20
Inkomstpensionen.....	21
Vem är att betrakta som ”pensionär” idag?	23
Den allmänna pensionen	24

Alla ska kunna leva på sin pension

Det pensionssystem som vi i Sverige har nu har funnits i över 20 år. Under senare år har bristerna i detta system blivit allt tydligare. Pensionerna blir helt enkelt för låga för stora grupper. Dessutom ökar klyftorna mellan olika pensionärer. Det syns genom att stora grupper lever med låg ekonomisk standard enligt den definition som EU har för de pensionärer som har en risk för att bli fattiga. Många av dessa pensionärer är kvinnor som förvärvsarbetat under många år.

Pensionssystemet är underfinansierat vilket får till följd att pensionerna inte hänger med utvecklingen av lönerna. Förändringar och förbättringar av systemet måste göras både på kort sikt och på längre sikt för att vi ska få ett pensionssystem som är legitimt i medborgarnas ögon.

Pensionärernas riksorganisation (PRO) och SKPF Pensionärerna är två pensionärsorganisationer som organiserar nästan 500 000 pensionärer. I denna rapport beskriver vi tillsammans med Tankesmedjan Tiden de problem som vi ser med det nuvarande pensionssystemet och vad vi anser måste göras åt dem, både på kort och lång sikt. Vi vill med denna rapport ge vårt bidrag till en allmän och bred debatt om det svenska pensionssystemet. Alltför länge har diskussionen om förändringar i det svenska pensionssystemet förts av en liten grupp politiker bakom stängda dörrar. Det är nu dags för en betydligt bredare debatt där politiska partier, organisationer och enskilda redovisar sina synpunkter på om och hur de vill förändra och förbättra det svenska pensionssystemet.

Jan Andersson
1:e vice ordförande
Pensionärernas riksorganisation

Liza di Paolo-Sandberg
Förbundsordförande
SKPF Pensionärerna

Johan Sjölander
Verksamhetsche
Tankesmedjan Tiden

Dags för rättvisa pensioner

”Pension är uppskjuten lön”, brukar man säga. Men vad betyder det egentligen? Jo, det handlar om att vi i Sverige har ett system där man genom lönearbete jobbar ihop till sin pension. Väldigt konkret görs detta genom att arbetsgivaren betalar in pensionsavgifter för de anställda till pensionssystemet. Pensionssystemet är därmed en central del av den arbetslinje som det finns en bred politisk enighet om i Sverige.

På samma sätt som lön är det yttersta uttrycket för arbetets värde och för möjligheten att leva ett ekonomiskt självständigt liv, så är pensionerna ett uttryck för det värde samhället sätter på ålderdomen och att kunna leva ett bra liv också efter de yrkesverksamma åren. Det finns dock en viktig skillnad. När man jobbar kan många själva påverka sin lön. Det kan ske genom utbildning, att ta ett nytt jobb eller att försöka ta karriärkliv. Pensionärer har inte den möjligheten – med mindre än att de jobbar på hel- eller deltid igen efter att de börjat ta ut pension.

Kärnan i den svenska välfärdsmodellen har varit ett generellt socialförsäkringssystem mot sjukdom, föräldraledighet, arbetslöshet och ålderspension. Med andra ord ett system med inkomstbortfallsförsäkringar. Systemen finansieras av avgifter kopplade till inkomsternas storlek och förmånerna följer samma princip. Från våra organisationers sida kan vi emellertid instämma i farhågan att den svenska socialförsäkringssystemet över tid har rört sig bort från ett sådant system eftersom staten nu försäkrar allt färre individer fullt ut (DN Debatt 20/12 2020).

Ersättningen från den allmänna pensionen är idag alldeles för låg för alldeles för många pensionärer. Dessutom föreligger det en stor risk att den sänks ytterligare om inte mer pengar tillförs pensionssystemet. Vi är på väg att ersätta ett pensionssystem med inkomsttrygghet med ett system med endast ett grundskydd för en stor grupp pensionärer. Vi menar att en bärande tanke i vårt allmänna pensionssystem även framåt måste vara att få en bred politisk uppslutning kring idén att i princip alla ska vara försäkrade enligt inkomstbortfallsprincipen.

Pensionen innebär också att orättvisor som präglar arbetslivet och samhällslivet i stort återspeglas i den ersättning man får när man går i pension. Inkomstskillnader mellan kvinnor och män, hög- och låginkomsttagare, utslitna och kärnfriska består. Här ligger en paradox, som handlar om synen på rättvisa.

För de flesta är det rättvist att det ska löna sig att ha arbetat och kämpat. Här har pensionssystemet under många år gjort skillnad mellan de som har arbetat till en låg lön under lång tid och de som arbetat lite, eller inte alls. Idag är skillnaden mellan dessa grupper – det så kallade respektavståndet – helt enkelt för liten för att det ska uppfattas som rättvist.

Å andra sidan är det få vanliga löntagare som tycker att det är rättvist att inkomstskillnaderna mellan de som har de allra högsta inkomsterna och de som har de lägsta inkomsterna är så pass stora som de är. Eller att de som har stora kapitalinkomster kan leva ett gott liv både som yngre och äldre utan att behöva bry sig om nivåerna i socialförsäkringarna – inklusive den allmänna inkomstpensionen.

Det är ett faktum att svenska folkets ekonomiska trygghet i livets olika skeden värderas olika idag. Detta gäller inte minst nivån på våra pensioner efter ett långt arbetsliv. Men pensioner är inget som är hugget i sten. Det är vi som bor i Sverige som har skapat dagens pensionssystem. Om något är trasigt i det, så är det vi som kan laga det.

Vilka var förväntningarna på pensions-systemet och hur blev det?

När man som löntagare avstår från en del av lönen måste man vara trygg i att få tillbaka den uppskjutna lönen i form av en rimlig pension. Så menar vi att det inte är idag. Om vi tittar på pensionsutfallet av den allmänna pensionen för personer som relativt nyligen gått i pension, eller är på väg att göra det, får en stor grupp en pension som idag är betydligt mindre än halva lönen. Detta ska jämföras med de drygt 60 procent i så kallad kompensationsgrad som man lovade och utgick ifrån när vårt nuvarande pensionssystem trädde i kraft.

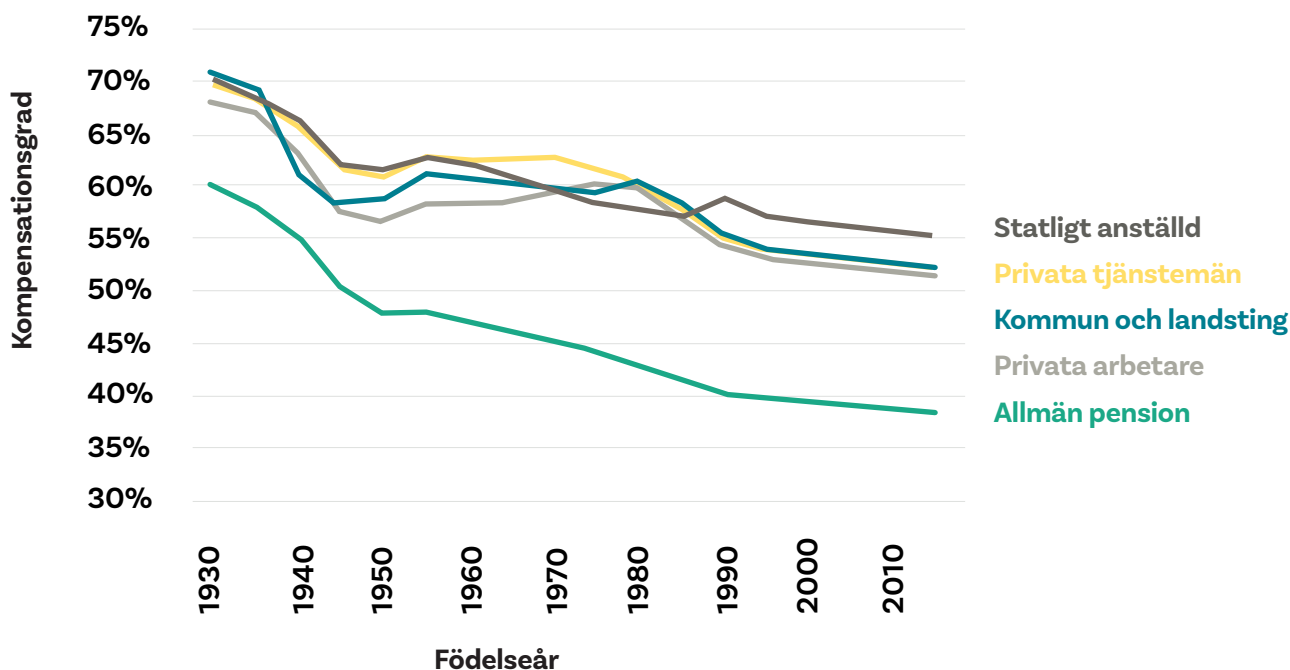


Bild: Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens gröna graf ovan visar det ovan sagda. Äldre pensionärer med oförändrad pensionsålder (standardtypfallets pensionsnivå) och som har sin pension till stora delar beräknad enligt det gamla ATP-systemet har cirka 60 procent av slutlönen i allmän pension (grön graf). Yngre och blivande pensionärer riskerar att hamna under 50 procent och betydligt lägre ju senare de är födda. Ett problem med pensionsgruppens plan med höjda åldersgränser är att kompensationsgraden inte kommer att förbättras nämnvärt med förslaget (SOU 2019:2). Beräkningar av bland annat Pensionsmyndigheten visar att införandet av nya riktåldrar vid sidan av den nuvarande pensionsnormen på 65 år inte skulle ge mer än en allmän pension på cirka 52–53 procent av slutlönen för standardtypfallet. (Standardtypfallet börjar arbeta vid 23 års ålder, går i pension vid 65 års ålder med en lön motsvarande genomsnittsinkomsten).

Det är stor skillnad på intjänandet till pensionen beroende på vilken lön individen har. För inkomster upp till 45 000 kronor i månaden väger den allmänna pensionen tyngst som andel av pensionen. För låga inkomster, upp till 25 000 kronor i månaden, svarar den allmänna pensionen för hälften av den totala pensionen. Låga och höga inkomster har en högre total kompensationsgrad än inkomster i spannet 25 000–45 000 kronor i månaden (minPensions kompensationsgradsrapport 2020).

Kompensationsgraden lär sjunka ytterligare för framtida pensionärer om inte mer pengar tillförs pensionssystemet samtidigt som vi får fler personer som vill och kan arbeta längre än dagens pensionsnorm om 65 år. Våra organisationer vill därför att pensionssystemet ska ha som målsättning att minst 70 procent av ett genomsnitt av slutlönen de sista yrkesverksamma åren ska utgå i total pensionen. Av detta ska den allmänna pensionen utgöra minst 60 procent. Då behöver avgifterna till det underfinansierade allmänna pensionssystemet öka.

Det ska löna sig att ha arbetat – för alla

Möjligheten att få gå i pension medan man är aktiv och frisk torde vara ett livsmål för många blivande pensionärer och en strävan för ett välfärdssamhälle. Att en majoritet av svenskarna är emot höjd pensionsålder stöds av opinionsundersökningar – mest kritiska är kvinnorna.

Med detta sagt är det också en viktig princip att det ska löna sig att ha arbetat ett långt arbetsliv – arbetet ska med andra ord avspeglas i nivån på den allmänna pensionen. Det bör också vara en skillnad i pension i förhållande till de som i huvudsak uppbär grundskydd i form av garantipension/bostadstillägg, alltså till de personer som lönearbetat lite eller inte alls. Denna skillnad kallas respektavstånd.

Beräkningar från Pensionsmyndigheten visar att skillnaden i disponibel inkomst mellan en person med enbart garantipension/bostadstillägg och en kvinnlig pensionär med genomsnittliga inkomster endast var 1 300 kronor per månad 2019. Skillnaden mellan en motsvarande manlig pensionär och en pensionär med enbart garantipension var 3 700 kronor. I januari 2020 höjdes garantipensionen och taket i bostadstillägget. Dessa höjningar innebär att skillnaderna mellan dem som har varit yrkesverksamma ett helt liv och de som helt saknar arbetsinkomster har minskat ytterligare.

Om respektavståndet blir för litet – som det idag är inte minst för många kvinnor – så är det vår övertygelse att pensionssystemet tappar i legitimitet. Respektavståndet måste därför öka utan att grundskyddet försämrats. För att arbetstagare med en arbetsmiljö som slitit hårt på hälsan ska orka arbeta fram till pensionsåldern måste saker göras här och nu. Exempelvis kan det behövas regler som möjliggör ett tidigare uttag av pension utan att det drabbar dem ekonomiskt för framtiden. Vi välkomnar därför en fördjupad utredning hur andra länder löst frågan och hur sådana lösningar passar in i det svenska pensionssystemet. En förebild kan vara den danska så kallade Arnepensionen.



**"Det ska löna sig att
ha arbetat – för alla"**

Cirka 15 procent av Sveriges pensionärer har mindre än 60 procent av medianinkomsten, det vill säga är relativt fattiga enligt EU:s definition. År 2019 motsvarade det en disponibel inkomst på cirka 12 550 kronor i månaden. I dagligt tal kallas dessa fattigpensionärer – ett begrepp vi djupt ogillar men som används i debatten. Andelen är högre än i vissa av våra nordiska grannländer men ligger på genomsnittet i EU. Grundskyddet för äldre, räknat som maximalt äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg, ligger strax över gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard.

Ett sätt att analysera fattigdom är således att mäta andelen med låg relativ ekonomisk standard, det vill säga hur den ekonomiska standarden bland pensionärer förhåller sig till den ekonomiska standarden för den svenska befolkningen i stort. Andelen med låg relativ ekonomisk standard är ett internationellt vedertaget mått. Det definieras som andelen som har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen för hela befolkningen. Eftersom pensionärernas situation relateras till hela befolkningen påverkas andelen med låg relativ ekonomisk standard också av utvecklingen för andra. Andelen pensionärer med låg relativ ekonomisk standard har ökat i Sverige sedan 2013. Den största ökningen har skett bland ensamstående kvinnor. Nivån på den allmänna pensionen har i likhet med grundskyddet och skattesystemet stor betydelse för att minska andelen med låg relativ ekonomisk standard.

Ett reformerat pensionssystem

Pensionssystemet behöver bli mer jämlikt och mer jämställt. Arbetet för mer jämställda pensioner behöver till exempel breddas och intensifieras såväl inom som utom pensionssystemet. Idag är det framförallt kvinnor i arbetaryrken som trots ett långt arbetsliv har de lägsta pensionerna.

Pensionssystemet lever inte upp till de förväntningar som fanns då det infördes. Vår grunduppfattning är att man nu, 20 år efter införandet, bör ser över hela pensionssystemet, inklusive garantipensionen och tjänstepensionen, och sluta med att lappa och laga. I denna rapport har vi emellertid ett snävare fokus och ägnar oss åt den allmänna inkomstpensionen eftersom den utgör grunden och basen för våra pensioner.

Det mest grundläggande problemet med dagens system är att det är underfinansierat – det finns för lite pengar i systemet, vilket får till följd att pensionerna inte hänger med utvecklingen av lönerna.

Vissa åtgärder för att höja den allmänna pensionen kan göras omgående. En av de viktigaste är att öka inbetalningarna till pensionssystemet och göra en återföring av de pengar till pensionssystemet som idag inbetalas av arbetsgivarna över det tak som ger rätt till allmän pension – medel avsedda för pensionssystemet men som idag går in i statsbudgeten. En annan möjlighet till finansiering är att föra över medel från den allmänna arbetsgivaravgiften till pensionsavgiften.

I ett ännu kortare tidsperspektiv behöver det inkomstpensionstillägg som riksdagen beslutat om och som införs 2021 vara kvar och höjas i avvaktan på en mer genomgripande långsiktig reform. Inkomstpensionstillägget träffar pensionärer med pensioner i intervallet 9 000–17 000 kronor i bruttopension per månad och finansieras via statsbudgeten. Inkomstpensionstillägget ökar det så kallade respektavståndet och påverkar inte grundskyddet, vilket vi menar är bra.

Vi behöver också omgående skapa ett skydd – ett slags ventil – för de personer som har tunga arbeten slits ut i förtid och därför riskerar att ta ut pensionen så tidigt att det blir mycket låg. En svensk variant av den så kallade Arnepensionen i Danmark bör utredas. En lösning kan vara en reformerad sjukersättning eller finnas inom pensionssystemet, eller en kombination av båda.

En pensionshöjning får inte dras i långbänk och bör genomföras innan pensionsåldern höjs. En annan viktig fråga som ligger utanför själva pensionssystemet, är att det ska vara lika skatt på pension och lön – pension är uppskjuten lön och ska beskattas så.

Vårt pensionssystem är på väg att förlora sin legitimitet hos en allt bredare allmänhet. Systemet är förvisso finansiellt stabilt men levererar alldeles för låg allmän pension till alltför många pensionärer. Den orättvisan vill vi ändra på.

Vi vill att den uttalade målsättningen med dagens pensionssystem uppnås, det vill säga att *minst* 70 procent av ett genomsnitt av slutlönen de sista yrkesverksamma åren ska utgå i total pension. Av detta ska den allmänna pensionen utgöra *minst* 60 procent. Detta ska gälla både dagens och morgondagens pensionärer. Så är dock inte fallet för många idag, framförallt inte för kvinnor med arbetaryrken.

Hela pensionssystemet bör dock ses över, inklusive grundskyddet, eftersom pensionssystemets olika delar är som kommunicerande kärl. Det gäller till exempel garantipensionens samordningsregler och det gäller bristen på indexering av bostadstillägget. Vi menar att bostadstillägget bör indexeras.

I en sådan översyn bör självfallet även premiepensionssystemet ingå. Avsättningen till premiepensionen är ett obligatoriskt tvångssparande där spararna idag står för hela den ekonomiska risken. Vi anser dock att ambitionen att göra premiepensionssystemet tryggare och säkrare är bra och att förslagen nu går i rätt riktning. De brottsliga förfaranden som vissa fondförvaltare ägnat sig åt talar för att en insättningsgaranti bör inrättas. Hur en sådan garanti ska utformas och finansieras bör dock utredas närmare.

Det är bra med breda politiska pensionsöverenskommelser i riksdagen – det skapar nödvändig stabilitet. Vi anser emellertid att den slutna pensionsgruppen måste bli mer öppen och aktivt verka för en bred demokratisk debatt såväl inom som utanför riksdagen om dagens alltför låga allmän pension till alltför många av dagens och morgondagens pensionärer. Många av dem kvinnor.

Höj inbetalningarna till det underfinansierade pensionssystemet

Idag är pensionsavgiften 17,21 procent istället för de 18,5 som det var tänkt. Pensionsavgiften måste höjas till 18,5 procent så att pensionsrätten beräknas på hela inkomsten (100 procent) istället för som idag på pensionsunderlaget (93 procent). Detta skulle innebära att pensionsrätternas värde ökar med 6,6 procent (cirka 21 miljarder kronor 2022) enligt beräkningar från Pensionsmyndigheten. Vid lägre lönelägen torde dock höjningen bli lägre på grund av att den höjda inkomstgrundande pensionen sänker garantipensionen. Även detta bör beaktas och motverkas i en kommande översyn av pensionssystemet.

Överför det arbetsgivarna betalar in utöver intjänandetaket på 7,5 inkomstbasbelopp (45 865 kronor 2021) till pensionssystemet. Det handlar om cirka 20–30 miljarder årligen. Sedan pensionssystemet trädde i kraft för cirka 20 år sedan handlar det om hundratals miljarder kronor som gått in i statskassan istället för till inkomstpensionen. En annan möjlighet till finansiering är att föra över medel från den allmänna löneavgiften till pensionsavgiften.

En väsentlig höjning av den allmänna pensionen genom ökade inbetalningar enligt ovan skulle göra att vi kan skapa ett pensionssystem med ökad inkomsttrygghet och ett system där risken för att den så kallade bromsen (den inbyggda automatiska balanseringen i pensionssystemet som slår till när skulderna överstiger tillgångarna) ska ge sänkta pensioner minskar högst betydligt. Det är ingen rimlig ordning att den ekonomiska risken för tillfälliga konjunktursvackor ska bäras av pensionärskollektivet. Bromsen bör därför i första hand avskaffas.

Pensionsrätt bör beräknas på den bakomliggande lönen vid vård av barn, sjukdom och arbetslöshet.

Ett uppenbart sätt att öka inbetalningarna till pensionssystemet är att höja pensionsåldern. Vår uppfattning är dock att en ytterligare höjning av pensionsåldern bör läggas på is och avvaktas med. En sådan reform kräver att det först genomförs förbättringar i arbetsmiljön, trygghetssystemen och attityder i arbetslivet (diskriminering och ålderism) och en väsentlig höjning av den allmänna pensionen. Detta eftersom inte alla orkar att arbeta ens till dagens pensionsålder om 65 år.



**”Höj inbetalningarna till det
underfinansierade pensionssystemet”**

Alla orättvisor löses inte inom ramen för pensionssystemet

Många av de orättvisor som finns i arbetslivet följer med in i pensionssystemet och begränsar många pensionärers möjligheter att leva ett bra liv. Vi föreslår därför att fler reformer genomförs som bidrar till ett tryggare och bättre arbetsliv, bland annat i syfte att uppnå rättvisa pensioner för flera:

Sjukförsäkringen bör göras om så att den i slutet av ett hårt arbetsliv kan ta hänsyn till ålder, istället för att tvinga fram att många utslitna arbetstagare tar ut sin pension tidigare och på kortare tid när de närmar sig dagens vanliga pensionsålder om 65 år. En åtgärd som innebär en livsvarig sänkt pension. Bostadsbidrag/-tillägg och skatteuttag för de som idag har sjukersättning men tidigare kallades förtidspensionärer bör hanteras på samma sätt som de som har ålderspension.

Arbetsmiljön måste förbättras så att fler orkar arbeta ända fram till pensionsåldern. För att arbetstagare med en arbetsmiljö som slitit hårt på hälsan fysiskt och psykiskt ska orka arbeta fram till pensionsåldern måste saker göras här och nu. Exempelvis att de efter ett långt arbetsliv med tunga jobb har möjligheten till ett tidigare uttag av pension utan att det drabbar dem ekonomiskt för framtiden. Vi välkomnar därför en fördjupad utredning hur andra länder löst frågan och hur sådana lösningar passar in i det svenska pensionssystemet. En förebild kan vara den danska så kallade Arnepensionen.

Arbetsmarknadens parter bör se över och uppdatera sina tjänstepensioner. Premieinbetalningarna kan till exempel inte lysa med sin frånvaro före viss ålder och inte upphöra vid 65 års ålder. I princip alla arbetsinkomster bör räknas med.

Arbetsmarknadens trygghetssystem ska reformeras. För att fler som vill och kan arbeta längre än den gamla pensionsnormen om 65 år krävs förutom förbättringar i arbetsmiljön att trygghetssystemen och attityder i arbetslivet förändras och – för att ansluta till temat för denna rapport – att en väsentlig höjning av den allmänna pensionen beslutas och genomförs.

Åldersdiskriminering och ålderism måste motverkas mer effektivt. Det förebyggande arbetet för att främja likabehandling och motverka att diskriminering oavsett ålder inträffar behöver lyftas fram och bli verklighet.

Ojämförbara framtida pensioner motverkas. Alltför låga löner måste höjas och ofrivilliga deltider och otrygga anställningar och villkor motverkas samt ansvaret om barn och hem fördelas lika mellan könen.

Pension är uppskjuten lön och ska därför beskattas lika med lön och inte hårdare som är fallet idag. Det gäller alla som lyfter pension inklusive den grupp som tidigare hade förtidspension men numera har sjukersättning.

Höjd pensionsålder – en reform med förhinder

För att pengarna i pensionssystemet ska räcka till för alla nuvarande och kommande pensionärer när medellivslängden i Sverige stiger så har pensionsgruppen enats om att höja åldersgränserna i pensionssystemet och angränsande trygghetssystem. Ett första steg har tagits i och med att den tidigaste åldern för uttag av allmän pension har höjts från 61 till 62 år från den 1 januari 2020. Samtidigt höjdes åldern för rätt att kvarstå i anställning i lagen om anställningsskydd (LAS) från 67 till 68 år. I linje med pensionsöverenskommelsen torde förslag om fortsatta justeringar år 2023 och 2026 i dessa regler att lämnas till riksdagen.

Åldern för när man tidigast kan ta ut allmän pension eller få garantipension och bostadstillägg föreslås kopplas till medellivslängdens utveckling, vilket innebär att en så kallad **riktålder** införs. Det finns också förslag om att åldern för när garantipension kan betalas ut höjs från 65 år till 66 år redan från och med 2023. Genom att arbeta längre och skjuta upp sitt uttag av den allmänna pensionen så kan man höja sin allmänna pension eftersom mer pengar tillförs systemet och pensionen ska fördelas på färre år. Detta är dock inte möjligt för alla.

År 2023 eller 2026, då riktåldern är tänkt att börja användas, höjs således den lägsta åldern för att ta ut allmän pension mot bakgrund av **den ökade medellivslängden**. Det innebär höjd pensionsålder. Tanken bakom detta är att vi behöver arbeta längre för att inte nivån på den allmänna pensionen ska urholkas, allt annat lika. Inbetalda pensionspengar enligt dagens avgiftsnivåer och pensionssystem ska helt enkelt räcka längre. Drivkrafterna i pensionssystemet för en högre allmän pension innebär att vissa kan och vill arbeta längre medan andra inte har den förmågan. En utveckling som riskerar leda till en allt större ojämlikhet och ett mer tudelat pensionärsliv.

Man kan uttrycka det som att planen om en höjd pensionsålder premierar **ett förlängt arbetsliv** men bortser ifrån att det kan förlängas genom såväl ett tidigt inträde i början av arbetslivet som ett utträde sent i slutet av detsamma. Förslaget om ett förlängt arbetsliv som ett sätt att öka sin pension riskerar nämligen att i första hand gynna högavlönade från resursstarka samhällsgrupper. Den här gruppen börjar i regel arbeta sent i livet, till exempel efter högskolestudier, i förhållande till lågavlönade från resurssvaga samhällsgrupper med ett tidigare inträde på arbetsmarknaden. Klassamhället gör sig med andra ord påmint här.

Den här effekten finns redan idag i pensionssystemet men förstärks med förslaget eftersom personer i arbetaryrken i större utsträckning kan vara utslitna vid, eller till och med före, 65 års ålder. Akademiker och tjänstemän som har mindre fysiskt ansträngande arbeten är oftare i god form och väl motiverade för fortsatt arbete även om både fysisk och psykisk ohälsa kan vara ett problem även för dessa grupper. Av de som inte kan jobba till 65 år anger 48 procent hälsoskäl enligt Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) enligt en undersökning (2020:7). ISF drar själva slutsatsen att besluten om pension påverkas starkt av arbetsvillkor, arbetsmiljö och möjligheten att gå ned i arbetstid. En uppfattning våra organisationer delar.

Höjd pensionsålder missgynnar kvinnor med arbetaryrken

Den genomsnittliga allmänna pensionen före skatt är 13 200 kronor i januari 2021. För kvinnor är den 11 800 kronor och för män är den 14 800 kronor per månad enligt Pensionsmyndigheten. Vi kan med stöd av Pensionsmyndighetens data konstatera att nivån på pensionen varierar stort beroende på var i Sverige man bor. En skillnad som givetvis intimt hänger samband med de arbetsinkomster man haft under sitt yrkesliv. Bryter man ned jämförelsen till kommunnivå mellan till exempel Botkyrka och Danderyds kommun i Stockholms län blir skillnaderna i såväl pension som medellivslängd – det vill säga den tid man kan komma att lyfta allmän pension – än större.

Folkhälsomyndigheten konstaterar till exempel att den återstående medellivslängden vid 30 års ålder i befolkningen har ökat mellan 2006 och 2019. Detta gäller såväl kvinnor som män och i alla utbildningsgrupper. Dock har ökningen varit relativt liten i gruppen kvinnor med kort utbildning. Skillnaden i livslängd mellan olika utbildningsgrupper ökade från 4,4 till 6,0 år under den här perioden.

Vid vår analys av dessa fakta framträder en bild av en undersköterska i Botkyrka med en genomsnittlig lön som efter ett långt arbetsliv om cirka 40 år riskerar att behöva arbeta längre än 65 år för att få en rimlig allmän pension på grund av att andra individer i välmående grannkommuner lever fyra till sex år längre. Detta är enligt vår mening ingen tillfällighet utan det handlar om ett ojämlikt och ett ojämställt samhälle och arbetsliv.

Vi föreslår som nämnts ovan att inbetalningarna till det underfinansierade pensionssystemet ökar. Vår uppfattning är också att en höjning av pensionsåldern bör läggas på is och avvaktas med. En sådan reform kräver att det först genomförs förbättringar i arbetsmiljön, trygghetssystemen och attityder i arbetslivet (diskriminering och ålderism) och en väsentlig höjning av den allmänna pensionen så att alla ges samma möjligheter att kunna, vilja och orka arbeta längre.

A close-up portrait of an elderly woman with long, wavy white hair. She has a gentle expression and is looking slightly off-camera. She is wearing a vibrant red shirt with a bold floral pattern in blue, white, and pink. The background is a soft, out-of-focus grey.

**”Höjd pensionsålder missgynnar
kvinnor med arbetaryrken”**

Stor oro för dagens och morgondagens låga pensioner

Den försämring av den allmänna pensionen som skett över tid beror enligt vår mening främst på att pensionssystemet är underfinansierat, det vill säga på en otillräcklig nivå på pensionsavgiften. Trots att staten försökt att höja pensionsåldern från pensionsnormen om 65 år genom lagstiftning, så är den faktiska pensionsåldern för många grupper alltjämt lägre.

Vi är på väg att få ett tudelat pensionärsliv. Pensionsnormen om 65 år ligger i praktiken fast för många löntagare. Vissa, inte minst kvinnor i arbetaryrken, måste av till exempel hälsoskäl sluta lönearbete tidigare än vid 65 år. Parallellt med en sådan utveckling finns det allt fler löntagare som vill och kan arbeta längre för att bland annat höja sin allmänna pension. Ökad möjlighet att arbeta längre än den pensionsnorm som gäller idag skulle ha stor betydelse för en mer rimlig pensionsnivå. Men på kort sikt är detta inte möjligt för det stora flertalet – pensionsavgiften måste först höjas rejält och hindren för ett förlängt arbetsliv undanröjas.

Om detta inte görs så kommer vårt pensionssystem att utvecklas till ett system som ger grundtrygghet istället för inkomsttrygghet. Det finns starka skäl att känna stor oro över den utvecklingen för såväl dagens som framtidens pensionsnivåer.

När det gäller beräkningar som utvisar vad som krävs för en rimlig nivå på den allmänna pension för såväl dagens som morgondagens pensionärer har vi i denna rapport i huvudsak avstått ifrån att ånyo "uppfinna hjulet" utan har lutat oss mot tidigare pensionsrapporter och underlag från andra aktörer på pensionsområdet såsom regeringen, Pensionsmyndigheten, fackliga centralorganisationer och förbund. De har alla de gemensamt att det starkt indikerar ett behov av att rejält höja den allmänna pensionen nu.

Vi vill särskilt peka på följande:

- LO påpekar att en man i ett tjänstemannayrke får ut mer än dubbelt så mycket i pension som en kvinna i ett arbetaryrke. Han får ut 16 100 kronor per månad före skatt.
- LO-förbundet Kommunal anser att avgifterna till den allmänna pensionen måste höjas, men påpekar bland annat att de som har rätt till grundskydd inte ska behöva se denna minska i takt med att inkomstpensionen höjs.
- TCO kräver i sitt pensionspolitiska program bland annat ökad pensionsrätt genom att pensionsavgiften ökar från 17,21 procent till 18,5 procent.
- SACO anser också de att en höjning av den inkomstgrundande pensionen är nödvändig för att upprätthålla förtroendet för det svenska systemet.
- Fackförbundet Forenas undersökningar har i siffror visat det vi redan känt till via våra medlemmar, nämligen att en stor grupp svenskar tycker att det offentliga ersättningsystemet ger pensionärerna en alltför låg ekonomisk standard. Drygt en tredjedel vill se en höjning av pensionsavgiften.

- Pensionärernas medianinkomster är klart bättre än vad som tidigare varit känt, har tjänstepensionsföretaget Alecta hävdar i en rapport. Det är sant att vissa pensionärer har en bra total pension och goda inkomster av annat slag, men det gäller långtifrån alla. Vad Alecta låter bli att berätta är att pensionärernas medianinkomster säger lite om hur vårt allmänna pensionssystem fungerar.
- Avslutningsvis några slutsatser från Pensionsmyndigheten:
Utvecklingen av standardtypfallets pensionsnivå (standardtypfallet börjar arbeta vid 23 års ålder, går i pension vid 65 års ålder med en lön motsvarande genomsnittsinkomsten) har en starkt fallande tendens över tid till idag på en nivå klart under 50 procent. En nedåtgående trend som fortsätter om inget görs och som inte nämnvärt påverkas om pensionsåldern följer riktåldern, det vill säga livslängdsutvecklingen.

Bilaga 1: Så funkar pensionssystemet idag

För över hundra år sedan blev Sverige först i världen med att införa en allmän pensionsförsäkring som i stort sett omfattade hela befolkningen. Därefter har systemet reformerats flera gånger.

Dagens pensionssystem har sitt ursprung i en pensionsarbetsgrupp bestående av en mindre grupp politiker och experter som fick i uppdrag att föreslå ett pensionssystem som skulle vara finansiellt hållbart och stå pall för såväl samhällsekonomiska som demografiska förändringar. Den pensionsöverenskommelse mellan ursprungligen fem riksdagspartier som sedan blev vårt pensionssystem innebar att målet om ett finansiellt stabilt pensionssystem var uppnått. Dock kan man konstatera att resultatet kan beskrivas som att de ekonomiska och demografiska riskerna flyttades från statskassan till pensionärskollektivet.

Att vårda pensionsöverenskommelsen har från och med 2007 övertagits av pensionsgruppen som numera består av företrädare för samtliga riksdagspartier utom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna och som har socialförsäkringsminister Ardalan Shekarabi som ordförande. Förutom att vårda pensionsöverenskommelsen ska gruppen ta initiativ till justeringar i pensionssystemet.

I december 2017 träffade till exempel pensionsgruppen en överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner och senast levererade de ett förslag (som därefter blivit lag) om ett inkomstpensionstillägg år 2021 för de med låga pensioner trots ett långt arbetsliv. I väntan på mer omfattande reformer av pensionssystemet anser vi att inkomstpensionstillägget bör finnas kvar och eventuellt också höjas.

Konstruktionen med pensionsgruppen är till för att skapa stabilitet och motverka pensionspopulism. Samtidigt som det är en styrka när pensionsgruppen är enig så kan enskilda medlemmar blockera ändringsförslag och därmed motverka en demokratisk debatt i såväl riksdag som i media om våra pensioner.

Inkomstpensionen

I denna rapport tar vi i huvudsak upp den del av den allmänna pensionen som är inkomstpension och lämnar grundskyddet – som nyligen reformerats – utanför. Det gör vi även med premiepensionen som endast är en mindre del av den totala pensionen och även den föremål för reformering.

När det gäller premiepensionen vill vi dock understryka att vi är kritiska mot dagens system där brist på reglering möjliggjort brottsliga förfaranden och förskingring av pensionsspararnas medel. Mot den bakgrunden välkomnar vi förslag – som ett steg i rätt riktning – som innebär att en ökad statlig kontroll och därmed ett tryggare och säkrare sparande (SOU 2019:44). Vi efterlyser dock en statlig premiepensionsgaranti eftersom det är fråga om ett tvångssparande inom ramen för vårt socialförsäkringssystem.

Inkomstpensionen motsvarar i genomsnitt en stor del av många människors totala pension, i synnerhet för de med en normalstor allmän pension, det vill säga löneinkomster som ligger under det tak som gäller för inbetalningar till inkomstpensionen (år 2020 var taket 41 750 kronor per månad). Det kan nämnas att den genomsnittliga allmänna pensionen före skatt för alla pensionärer var 13 200 kronor per månad i januari 2021. Det är i detta sammanhang också intressant att notera att det inkomstpensionstillägg som införs 2021 i intervallet 9 000–17 000 kronor i bruttopension per månad, innebär att så många som 55 procent av samtliga som är äldre än 65 år kommer att få en ökad disponibel inkomst genom tillägget. Bland kvinnor är andelen till och med högre, 61 procent, jämfört med 48 procent för män (Ds 2020:7).

Vi bortser även i denna framställning från att den totala pensionen oftast byggs på med tjänstepension och ibland även ett privat sparande. Tjänstepensionen har stor betydelse för de allra flesta men störst betydelse i kronor och ören för de som haft löneinkomster över intjänandetaket det vill säga för de grupper som normalt har, eller kommer att få, en mycket bra sammantagen pension. Mer än var tredje avsatt pensionskrona går idag till tjänstepensionssystemet men mest pengar går fortfarande till de allmänna systemen.

De alltjämt gällande principerna för vårt allmänna pensionssystem, det vill säga den statliga pension som Pensionsmyndigheten ansvarar för och utformningen av grundskyddet, är i huvudsak följande:

1. Ett offentligt, generellt och obligatoriskt pensionssystem är grunden för den enskildes pensionsskydd. Ålderspensionssystemet är autonomt och avskilt från andra socialförsäkringar. Ålderspensionerna relateras till den enskildes inkomster under hela den förvärvsverkssamma delen av livet. Antalet pensionärer med allmän pension var i december 2020 2,3 miljoner personer. Alla som arbetat eller bott i Sverige får allmän pension från staten. Den grundas på alla inkomster man betalar skatt för – det gäller även inkomster som arbetslöshetsersättning, sjuk- och aktivitetsersättning och föräldrapenning. Den allmänna pensionen utbetalas så länge man lever.

2. Den inkomstgrundande delen av ålderspensioneringen baseras på livsinkomstprincipen det vill säga alla inkomster upp till ett visst tak (7,5 inkomstbasbelopp) medräknas om de överstiger ett visst årligt gränsbelopp (0,423 prisbasbelopp). Den högsta pensionsgrundande inkomsten år 2020 blir då 501 000 kronor eller 41 750 kronor per månad. Inkomstbasbeloppet beräknas årligen av Pensionsmyndigheten och fastställs därefter av regeringen.
3. Den allmänna pensionen kompletteras med ett grundskydd för personer som inte kan tjäna in någon eller bara låg inkomstrelaterad pension. I grundskyddet finns garanti-pension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Grundskyddet finansieras till skillnad från den allmänna pensionen via statsbudgeten. Antalet pensionärer år 2020 med någon del garantipension är cirka 700 000 personer. För att få behovsprövad garanti-pension måste din inkomst före skatt vara lägre än 12 609 kronor i månaden för ogifta och 11 224 kronor för gifta. Beloppet som kan utgå är maximalt 8 651 kronor för ogifta per månad och 7 739 kronor för gifta. För full garantipension krävs att man bott i Sverige i 40 år. Bostadstillägget som även det är behovsprövat omfattar idag cirka 300 000 personer. Tillägget kan variera mellan en krona och 6 540 kronor per månad. Pensionen och inkomsten i övrigt får inte överskrida cirka 16 500 kronor efter skatt för att någon ska vara berättigad till tillägg. Äldreförsörjningsstödet riktar sig till den som har låg eller ingen pension och omfattar cirka 24 000 personer. Det syftar till att ge en skälig levnadsstandard efter avdrag för skatt och skälig bostadskostnad (maximalt 7 000 kronor för ogifta). Som skälig levnadsnivå räknas 5 894 kronor per månad för ensamstående.
4. Pensionssystemet är till sin natur avgiftsbestämt, det vill säga att de pensionsförmåner som betalas ut motsvarar de avgifter som betalats in. En ökning av inbetalda avgifter som våra organisationer föreslår skulle därför komma även dagens pensionärer till del. Pensioner utbetalas på lika villkor för män och kvinnor trots skillnad i genomsnittlig livslängd. Makar kan dela pensionsrätt för premiepension genom överföring.
5. Den inkomstgrundande delen av ålderspensioneringen består av två olika delar, inkomstpension och premiepension. Den som är född 1938–1953 får emellertid tilläggs-pension i olika kvotdelar. En pension som övergångsvis ersätter ATP och folkpension i det gamla pensionssystemet och som nu är en del av den allmänna pensionen. Tilläggs-pensionen baseras på de pensionspoäng man fått under de yrkesverksamma åren. Pensionspoängens värde följer prisutvecklingen i samhället. En person ska ha minst tre år med pensionspoäng och för full tilläggs-pension ska man ha 30 år med pensions-poäng. De femton bästa poängåren styr nivån på pensionen. Den som är född 1937 eller tidigare får hela sin pension från tilläggs-pensionen och eventuell garantipension. Den som är född 1954 eller senare får hela sin allmänna pension från det nya pensions-systemet. De som är födda däremellan får kvotdelar.

6. Inkomstpensionen finansieras som ett fördelningssystem medan premiepensionen finansieras som ett premiereservsystem. Inkomstpensionen beräknas genom att summan av de indexuppräknade pensionsrätterna delas med ett delningstal – lika för män och kvinnor. Delningstalet bestäms med ledning av det genomsnittliga observerade livslängden vid pensionstidpunkten samt en förskottsränta (motsvarande tillväxtnormen) om 1,6 procent. Det som finns kvar på pensionskontot efter dödsfall blir så kallade arvsvinster. När en person dör fördelas pengarna på dennes pensionskonto ut i form av arvsvinster till de som lever i samma ålder.
7. Till ålderspensionssystemet tas ut avgifter om sammanlagt om 17,21 procent. Det är dels en ålderspensionsavgift som arbetsgivaren betalar om 10,21 procent, dels en allmän pensionsavgift som den enskilde betalar om sju procent. Pensionsrätten är 18,5 procent på den inkomst som återstår efter avdrag för allmän pensionsavgift på sju procent det vill säga 17,21 procent. Ålderspensionsavgift betalas även av arbetsgivarna över intjänandetaket om 7,5 inkomstbasbelopp men pengarna går då inte till pensionssystemet utan in i statskassan. Det senare vill våra organisationer förändra så att dessa pengar tillfaller pensionssystemet.
8. De löpande kostnaderna för inkomstpensionerna ska vara kopplade till den samhälls-ekonomiska tillväxten så att pensionssystemet är följsamt till inkomstutvecklingen. Systemet ska också vara följsamt till förändringar i befolkningens medellivslängd.
9. Det ska finnas stor flexibilitet och valfrihet för enskilda individer när det gäller tidpunkt för uttag av hela eller delar av ålderspensionen.

Vem är att betrakta som ”pensionär” idag?

En pensionär likställts ofta med en person äldre än 65 år. Av dem som föddes 1938 gick 77 procent i pension 2003 vid 65 års ålder. För varje yngre årskull har denna andel minskat och bland dem som fyllde 65 år under 2019, det vill säga årskullen född 1954, var motsvarande siffra ca 40 procent (Prop. 2020/21:1).

En mer passande definition av en ”pensionär” bör mot den bakgrunden vara någon som tagit ut eller tar ut allmän pension till någon del (inkomstgrundad pension eller garantipension) eller har äldreförsörjningsstöd, i stället för någon som uppnått en viss ålder.

Sedan det nya pensionssystemet infördes för cirka 20 år sedan har det blivit allt vanligare att människor arbetar längre än till 65 år. Samtidigt är det fler som slutar i förtid på grund av hälsoskäl eller för att arbetet är alltför stressigt. En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) 2020:7, och statistik från Pensionsmyndigheten, visar att pensionsåldern blivit allt mer spridd både nedåt och uppåt på den svenska arbetsmarknaden. Personer med påfrestande arbetsförhållanden går ofta tidigt i pension medan de som själva kan styra sitt arbete blir kvar längre i arbetslivet. Cirka en femtedel av dem som fortsätter att arbeta efter 65 år gör det huvudsakligen av ekonomiska skäl.

Mot den här bakgrunden menar vi att det är nödvändigt med en mer flexibel syn på vem som är att betrakta som pensionär. Det ställs också nya krav på vårt pensionssystem och vårt arbetsliv.

Den allmänna pensionen

I Sverige fanns i december 2021 2,3 miljoner pensionärer som har allmän pension. Den allmänna pensionens utformning och nivå påverkar i sin tur andra eventuella kompletterande pensioner från tjänstepensionssystemen och från olika former av privat sparande samt påverkar livsval i övrigt – till exempel tidpunkten för att ta ut pension. Eftersom pension per definition är uppskjuten lön så är det en viktig princip att lön och pension beskattas lika. Det gör det inte idag.

Den inkomstgrundande ålderspensionen från det allmänna omfattar som redan nämnts två system – inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Båda systemen är avgiftsfinansierade. Avgiften som arbetstagare och arbetsgivare betalar är sammantaget 17,21 procent av den pensionsgrundande inkomsten och ger motsvarande pensionsrätt (pensionsrätten är 18,5 procent minus den allmänna pensionsavgiften = 17,21 procent). Det senare vill vi förändra så att den verkliga avgiften till pensionssystemet blir 18,5 procent. Inkomst- och premiepensionssystemen är finansiellt skilda från statens budget till skillnad från grundskyddet (och inkomstpensionstillägget) och hanterar sina egna inkomster och utgifter. Man brukar säga att det är autonomt.

Inkomstpensionen beräknas vid pensioneringstillfället genom att en individs inbetalade pensionsbehållning i princip divideras med antalet år som pensionären i genomsnitt förväntas leva. Inkomstpensionen indexeras sedan årligen med ett index som är tänkt att vara kopplat till inkomstutvecklingen i samhället. För att mildra övergången från arbete till pension får pensionären vid pensioneringstidpunkten ett förskott på den förväntade förräntningen. Detta förskott kallas förskottsränta och är en uppskattning av hur den framtida realinkomstutvecklingen kommer att bli. Förskottsräntan i inkomstpensionssystemet är 1,6 procent. De årliga omräkningarna av pensionerna beräknas utifrån förändringen av inkomstindex minskat med förskottsräntan om 1,6 procent. Indexeringen efter avdrag för förskottsränta kallas följsamhetsindexering och har tillämpats sedan 2002. Syftet med konstruktionen är att pensionens värde ska vara relativt jämt under utbetalningstiden.

Balanstalet, som är kvoten mellan inkomstpensionssystemets fonderade tillgångar och skulder, används för att bidra till att upprätthålla systemets finansiella hållbarhet. För att systemet ska vara hållbart över tid krävs att avgiftsinkomsterna tillsammans med tillgångarna i buffertfonden (AP-fonderna) kan finansiera pensionsutbetalningarna. Tillgångarna består till cirka 90 procent av de avgifter som löntagare och arbetsgivare betalar in. Balanstalet för 2021 är 1,0802. Det innebär att tillgångarna var 8,02 procent högre än skulden per den 31 december 2019. När balanstalet är över 1 påverkas inte pensionernas indexering av balanstalets storlek. Under 2010 föll balanstalet under ett för första gången vilket innebar att en balanseringsperiod inleddes och den så kallade "bromsen" slog till och pensionerna sänktes. Detta har sedan dess hänt ytterligare två gånger. Vi menar att bromsen måste tas bort ur pensionssystemet.

