

Höj den allmänna pensionen

Så kan pensionssystemet stärkas

Innehåll

Förord	3
Inledning	4
Viljan att arbeta längre.....	6
Pensionssystemets konstruktion.....	7
Pensionssystemets balansräkning	9
Avgiftshöjning	10
Överskottshantering	12
Typfall.....	14
Slutsatser	18
Källförteckning.....	19

Kontakt:

TCO Lena Orpana

Mobil: 070-481 91 07

E-post: lena.orpana@tco.se

Förord

Som pensionsfrågan har hanterats under våren 2022 kan vi inte ha det. Att beslut om statens budget tas på så lösa boliner, utan ordentlig beredning och utan att olika frågor vägs mot varandra är djupt olyckligt och skadar den långsiktiga trovärdigheten för svensk ekonomi i en orolig tid.

Att det dessutom gäller en så grundläggande och långsiktig fråga som utformningen av pensionssystemet och villkoren för dem som gått i pension är extra allvarligt. TCO har länge varnat för vad som kan hända om pensionsfrågorna blir en del av den årliga budgetprocessen. Den budgetcirkus som nu pågår är bortom våra varningar. Det här är ovärdigt och alla – väljare med pension eller med pensionen framför sig – förtjänar att politiken tar dem på allvar.



Pensionssystemet är i huvudsak bra utformat. Men livets längd ökar mer än arbetslivet just nu och jämfört med gamla prognoser. Därför blir den allmänna pensionen inte tillräckligt hög per månad, när samma pengar ska räcka för ett längre pensionärliv. Detta är skälet till att TCO vill höja avsättningen till pensionssystemet vid sidan av reformer för att fler ska orka och vilja arbeta längre.

Att dagens och morgondagens pensionärer är mer betjänta av ett väl fungerande, sammanhängande och rimligt förutsägbart pensionssystem än av valcirkus är ett av de bärande skälen för systemets konstruktion och för att det är avskilt från statens budget.

Nu, när årets riksdagsval är avslutat, behöver partierna ta sig samman och se till att få en omstart av arbetet inom ramen för en pensionsarbetsgrupp där breda och långsiktigt stabila förutsättningar för pensionen läggs fast. TCO presenterar här våra förslag på hur pensionen kan stärkas och samtidigt värna grundtankarna i pensionsöverenskommelsen och det nuvarande pensionssystemet.

Therese Svanström, Ordförande TCO

Inledning

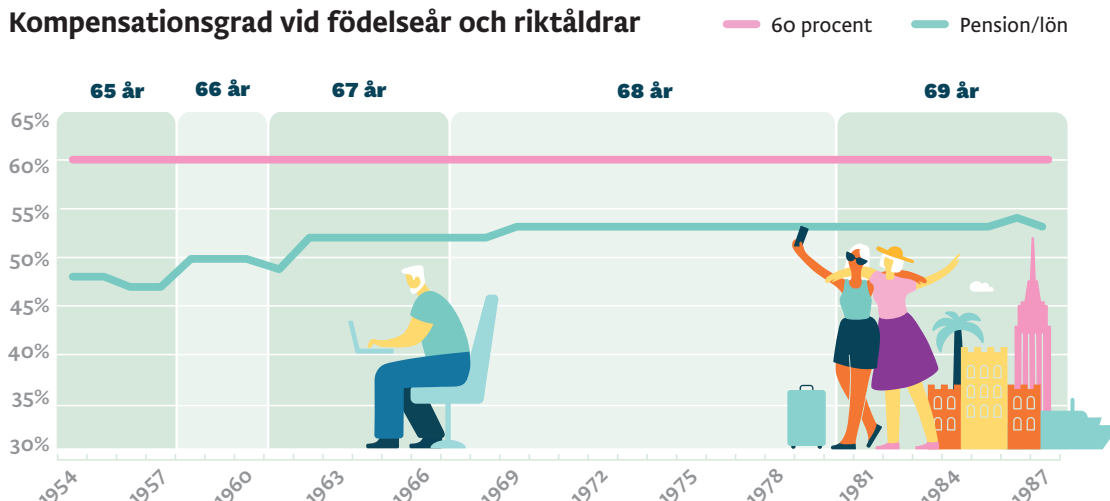
Vårt allmänna pensionssystem har tjänat oss väl sedan det sjösattes i slutet av 90-talet. Systemet som är generellt och grundas på individernas livsinkomster kännetecknas av en hög grad av legitimitet, stabilitet och förutsägbarhet. Även det faktum att det krävs breda politiska överenskommelser för att genomföra förändringar bidrar till stabiliteten. Det ska inte vara lätt att höja avsättningarna till pensionssystemet, utan initiativet behöver komma från pensionsgruppen som måste vara överens om genomförandet. Därför är det olyckligt att pensionsfrågan blivit en valfråga och att beslut fattats som hotar undergräva stabiliteten i systemet och skapar osäkerhet om arbetets betydelse för pensionen.

” **Framtida generationer riskerar att få en mycket låg allmän pension jämfört med tidigare lön.**

Utgångspunkten vid införandet av det nya pensionssystemet var att det skulle ge lika mycket i pension som det tidigare ATP-systemet, ungefär 60 procent av tidigare inkomst upp till systemets tak. Men det fanns en viktig förutsättning – att arbetslivet förlängdes i takt med att förväntad livslängd ökade. Det har inte skett, däremot har livslängden ökat mer än man då förutsåg. Följden har blivit att den utbetalda pensionen blivit allt lägre relativt lönen och kompensationsgraden fortsätter att sjunka. Framtida generationer riskerar att få en mycket låg allmän pension jämfört med tidigare lön.

Pensionsgruppen har tagit initiativ till förlängning av arbetslivet genom höjda åldersgränser och införande av en riktålder för pension. Dessa åtgärder hanterar en del av tendensen till sjunkande kompensationsgrad i utbetald pension, men fortfarande återstår en del till en allmän pension på nivån 60 procent. Men individernas faktiska möjligheter att förlänga arbetslivet är mycket ojämnt fördelade, såväl hos tjänstemän som andra grupper. Här behövs förbättringar i arbetsmiljön och möjligheter till omställning genom hela arbetslivet, om medarbetarna förväntas arbeta längre upp i åren.

Kompensationsgrad vid födelseår och riktåldrar



TCO menar därför att den allmänna pensionen bör höjas. Att alltför många har eller riskerar få alltför låg pension finns det uppenbarligen en bred politisk enighet om. Under våren 2022 lanserades förslag om garantitillägg (från S, V och MP) medan M, SD, KD och L i stället föreslagit höjt grundskydd i pensionssystemet. Beslutet i riksdagen blev att garantipensionen och bostadstillägget höjs, vilket ger mer pengar till pensionärer med inkomst upp till cirka 14 900 kronor.*

Respektavståndet, skillnaden i pension beroende på om man har arbetat, minskar därmed drastiskt. År 2023 ökar garantipensionen med 8,7 procent, medan motsvarande ökning för inkomstpensionen ligger på cirka 2,5 procent. Skillnaden i ökningstakt bidrar till att ytterligare minska respektavståndet och öka antalet pensionärer med garantipension.

Höjd pensionsinkomst utanför pensionssystemet är fel väg att gå. Några av problemen med åtgärderna är att de:

- Minskar det så kallade respektavståndet, det vill säga skillnaden i pension mellan den som arbetat och betalat pensionsavgift och de som inte arbetat alls.
- Gör pensionssystemet svårbegripligt, vilket riskerar minska dess legitimitet och förutsägbarhet.
- Ger marginaleffekter eftersom tillägget trappas ned när inkomstpensionen ökar.
- Minskar förutsägbarheten i pensionssystemet genom att delar nu finansieras via statsbudgeten och inte autonomt inom pensionssystemet. Det minskar förutsägbarheten, och lika lätt som tillägg tillkommer kan de försvinna.

TCO föreslår istället kombination av höjd pensionsrätt och överskottshantering med införandet av en ”gas”. Då kan en nivå på närmare 60 procent av tidigare lön uppnås. Om de som utöver inkomstpension också har grundskydd – garantipension och bostadstillägg – får behålla det oförändrat, när inkomstpensionen höjs, behålls fördelningsprofilen i pensionssystemet och respektavståndet – betydelsen av arbete för pensionen – ökar.

Det är angeläget att den här avgiftshöjningen prioriteras, med den kostnad det innebär. Oron och osäkerheten inför pensionen, som ofta är berättigad, betingar också en kostnad och riskerar att sänka förtroendet för vårt allmänna pensionssystem. Därför hoppas vi att vårt förslag till höjd pension med bevarande av pensionssystemets autonomi ska få ett brett stöd och därmed gå att genomföra.

* TCO:s utredare i pensionsfrågor förklarar effekterna av höjningen av garantipensionen på [tco.se](https://www.tco.se/tco-bloggar/bloggare/lena-orpana/vad-innebar-den-hojda-garantipensionen/). Se <https://www.tco.se/tco-bloggar/bloggare/lena-orpana/vad-innebar-den-hojda-garantipensionen/>



Viljan att arbeta längre

I rapporten "Tjänstemännens planering för pension" från 2018 undersökte TCO viljan och förmågan till ett längre arbetsliv och högre pensionsålder. Många tjänstemän vet att de skulle behöva arbeta längre för att få en hållbar ekonomi efter pensionen, men det är långt ifrån lika många som är beredda att förlänga arbetslivet. Ungefär en fjärdedel av tjänstemännen tror att pensionen kommer att räcka till deras levnadskostnader, fyra av tio är tror att den knappt räcker till och en dryg fjärdedel svarar att pensionen inte räcker. Av de cirka 25 procent som inte bedömer att pensionen kommer räcka för att täcka deras levnadskostnader är inte förmågan att arbeta längre särskilt hög. Endast en tredjedel av kvinnorna och hälften av männen i gruppen som bedömer att pensionen är för låg för att täcka levnadskostnaderna kan tänka sig arbeta några år till för att få högre pension. Anledningen anges som en psykiskt påfrestande arbetsituation med hög arbetsbelastning och ett högt arbetstempo som får dem att

vilja lämna arbetet – trots att de är medvetna om att de riskerar få en ekonomiskt mycket utsatt situation. Detta är särskilt påtagligt bland kvinnor i offentlig sektor, där fler än hälften (56 procent) av kvinnorna med längre eftergymnasial utbildning anser att arbetet är så psykiskt påfrestande de inte kan eller vill arbeta längre än planerat.

TCO har varit kritiska till att med automatik höja åldersgränserna i pensionssystemet. En bättre psykosocial arbetsmiljö, med fokus på rimlig arbetsbelastning, flexibla arbetstider samt möjlighet att gå ner i tid är tillsammans med möjligheter till kompetensutveckling och vidareutbildning avgörande för om tjänstemännen ska kunna förlänga arbetslivet. Att höja riktåldern i pensionssystemet är en enkel åtgärd, men att skapa förutsättningar för att anställda inom psykiskt påfrestande yrken ska orka arbeta högre upp i åldrarna kräver mycket större insatser än vad som hittills genomförts.

Pensionssystemets konstruktion

Vårt allmänna pensionssystem

Den allmänna pensionen består av flera delar: inkomstpension, premiepension och garantipension. Pensionsspararnas avgifter till systemet, 17,21 procent av inkomsten eller 18,5 procent av pensionsunderlaget delas på inkomstpension (16 procent) och premiepension (2,5 procent).

Inkomstpensionen – "Pay As You Go"

Det allmänna inkomstpensionssystemet är konstruerat som ett fördelningssystem, Pay-As-You-Go, och uppbyggt enligt livsinkomstprincipen. Det innebär i praktiken att dagens generation förvärvsarbetande bekostar pensionerna åt dagens pensionärer. Inbetald avgift bokförs som pensionsrätt på individens konto. Livsinkomstprincipen består i att individens samlade pensionskapital beräknas som det sammanlagda värdet av individens pensionsrätt, som motsvaras av inbetalda avgifter grundade på inkomster under ett helt arbetsliv. Inbetalda avgifter avspeglar därmed pensionsförmånen.

Premiepensionen – ett fonderat system

Premiepensionen är i motsats till inkomstpensionen ett fonderat pensionssystem. Pensionsspararna kan välja mellan ett förvalsalternativ och ett antal upphandlade fonder. Sparandet läggs på individens konto och betalas ut som en del av den allmänna pensionen.

Flera viktiga principer har varit styrande för pensionssystemets konstruktion.

- Inkomstpensionssystemet är skilt från statens budget.
- Livsinkomstprincipen, där individens intjänande under hela livet ligger till grund för framtida pension.
- Varje ny pensionsrättighet motsvaras av en lika stor avgiftsinbetalning.
- Livslängdsrisken bärs av spararen fram till pensionen. För pensionärer bärs risken gemensamt av inkomstpensionssystemet.
- Befolkningstillväxten och buffertfondens avkastning bidrar till att stärka pensionssystemets balanstal, givet att samhällsekonomin utvecklas positivt.

Principerna ovan innebär sammantaget att det finns en tydlig koppling mellan inbetald avgift, skuld och tillgång. Skulderna utgörs av pensionsrättigheter och tillgångarna till största delen av framtida inbetalningar.



Ett självständigt pensionssystem

Inkomstpensionssystemet är autonomt och skilt från statsbudgeten. Konstruktionen är ett fördelningssystem där intjänande under hela livet ligger till grund för framtida pension, samtidigt som inbetalade avgifter används för att finansiera dagens pensionsutbetalningar. Varje ny pensionsrättighet ska motsvaras av en lika stor inbetalning. Inbetalningarna utgör en skuld gentemot dem som inbetalningarna gjorts för, men samtidigt också en tillgång i balansräkningen.

Värdet av framtida inbetalningar kommer att förändras med inkomstutvecklingen. Denna förändring motsvaras av den årliga indexeringen (med inkomstindex) av pensioner och pensionsbehållning. Därigenom förändras tillgångar och skulder i samma takt.

Så växer pensionssystemet

Tillgångar och skulder i pensionssystemet påverkas även av andra faktorer, såsom befolkningsutvecklingen och sysselsättningsutvecklingen. Eftersom befolkningsstrukturen och födelse-talen varierar och årskullar därmed blir olika stora, kan inbetalda avgifter ett enskilt år antingen över- eller underskrida mängden pension som ska betalas ut samma år. Antalet arbetade timmar i ekonomin är också av stor betydelse för pensionssystemets balansräkning.²

För att balansera tillgångar och skulder finns dels buffertfonden (AP-fonder 1–4 och 6) och dels en balanseringsmekanism vid underskott, den så kallade bromsen. Överskott i systemet leder inte till någon åtgärd.

² Pensionsmyndigheten, Utdelning av överskott ut inkomstpensionssystemets buffertfond 2021-12-02

Pensionssystemets balansräkning

Balanstalet

Balanstalet beräknas varje år av Pensionsmyndigheten som kvoten av systemets tillgångar och pensionsskulden två år före det år balanstalet avser. Tillgångarna ska motsvara summan av avgiftstillgången och buffertfondens värde.

Balanstalet är lägre än 1,0 vid underskott och högre än 1,0 vid överskott.

Pensionssystemets tillgångar utgörs av avgiftstillgången och buffertfonden. Skulderna utgörs av den samlade pensionsbehållningen, det vill säga värdet av inbetalade avgifter som ännu inte betalats ut som pension.

Pensionssystemet har en automatisk balanseringsmekanism, den så kallade bromsen, för att garantera att utbetalningarna inte överstiger tillgångarna. När pensionssystemet är i balans eller överskott, balanstalet är 1,0 eller högre, räknas pensionerna upp med inkomstindex. Men vid underskott, då balanstalet understiger 1,0 och skulderna är större än tillgångarna, används ett lägre index som kallas balansindex. Då räknas alltså inkomstpensionen upp med en lägre procentsats än övriga inkomster. Då ökar inte pensionerna inte lika snabbt som övriga inkomster. Pensionerna kan då också minska.

Inkomstpensionen räknas alltså vid underskott upp med en lägre procentsats än övriga inkomster. Pensionerna ökar inte lika snabbt som övriga inkomster och de kan också sjunka nominellt. Ett underskott noterades i inkomstpensionssystemet för första gången år 2010 och har därefter inträffat tre gånger. Sedan år 2017 används ett dämpat balanstal och ett dämpat balansindex, så att pensionerna räknas ner med en tredjedel av underskottet under tre på varandra följande år. Det har introducerats för att minska balanseringens påverkan på indexomräkningen enskilda år. När balansen återställts ökar index för inkomstpensionen, till dess att pensionerna åter följer aktuellt inkomstindex.

Avgiftstillgången

Den samlade avgiftstillgången beror av årlig avgiftsinkomst och omsättningstid. Avgifterna förändras med inkomstutvecklingen, främst lönesummans utveckling.

Omsättningstiden beror av intjänandeåldern och utbetalningsåldern. En höjning av intjänandeåldern medför att omsättningstiden sjunker, vilket har negativ effekt på avgiftstillgången, eftersom inbetalningarna i genomsnitt kommer in i pensionssystemet senare och stannar kvar kortare tid. Men en höjning av utbetalningsåldern höjer omsättningstiden och påverkar avgiftstillgången positivt.

Sedan pensionssystemet sjösattes har genomsnittlig intjänandeålder stigit mer än utbetalningsåldern, varför omsättningstiden har minskat.³ Nettoeffekten på avgiftstillgången har därmed haft en negativ trend, trots att avgiftsinkomsterna ökat med inkomstutvecklingen.

³ Pensionsmyndigheten 2021-12-02

Buffertfonden

Buffertfonden består av AP-fonderna AP1-4 och AP6 och fungerar som buffert i pensionsystemet för att hantera fluktuationer orsakade av demografins och ekonomins utveckling. Fondernas uppdrag är att maximera avkastningen på placerat kapital givet låg risk och vissa krav på hållbarhet i investeringarna. Buffertfondens andel av tillgångarna har ökat från ca 10 procent år 2001 till ca 16 procent år 2020.⁴ Huvudorsaken är att fondernas avkastning, tillväxt, är högre än inkomstutvecklingen, men även att årliga överskott i resultaträkningen placeras i fonderna.

Avgiftshöjning

TCO föreslår en höjning av pensionsavgifterna från 17,21 till 18,5 procent av inkomsten upp till taket i pensionssystemen. Det skulle innebära att avgiften höjs med ungefär 7 procent. Därmed skapas ett överskott i pensionssystemet som används till att höja utgående pensioner. Eftersom såväl avgiftshöjningen som överskottet blir bestående, höjs även pensionssparares pensionsbehållningar och framtida intjänande motsvarande höjningen av avgiften. Eftersom pensionssystemets konstruktion är Pay-As-You-Go, kommer alltså avgiftshöjningen att höja såväl utgående pension som intjänade pensionsrätters värde med i storleksordningen lika mycket, utan att i grunden förändra själva pensionssystemet.

” Att införa en överskottshantering i form av en gas ersätter inte en höjning av pensionsavgifterna till systemet i syfte att öka pensionsrätternas värde.

Att införa en överskottshantering i form av en gas ersätter inte en höjning av pensionsavgifterna till systemet i syfte att öka pensionsrätternas värde. Gasens effekt är betydligt mindre på kort sikt än vad effekten skulle bli om pensionsavgifterna höjdes, från 17,21 till 18,5 procent av inkomsten. På längre sikt kan dock en gas få en betydligt större effekt, givet att överskottet i pensionssystemet fortsätter att öka. Överskottet påverkas dels av befolkningstillväxten och sysselsättningstillväxten, dels via buffertfondernas utveckling. Såväl Pensionsmyndigheten som Regeringskansliet har testat alternativa antaganden om ekonomins och demografins utveckling och kommit fram till att även om de senaste trettio årens gynnsamma utveckling skulle stagnera är det mest sannolika en fortsatt utveckling av överskott i pensionssystemet. Poängen med att införa en överskottshantering i form av en gas är att stärka symmetrin i pensionssystemet och därmed öka förtroendet och tilliten. Utdelning av överskottet behöver ske så att risken för underskott fortsätter vara låg – det innebär en försiktig utdelning av överskottet.

⁴ Pensionsmyndigheten 2021-12-02

Både utdelning av överskottet och en avgiftshöjning enligt TCO:s förslag är genomförbara inom ramen för dagens inkomstpensionssystem, utan att påverka systemets åtskillnad från statsbudgeten. En avgiftshöjning kompletterad med en gas skulle också minska behovet av insatser utanför pensionssystemet för att stärka pensionen för vissa grupper. Därmed kommer pensionssystemet upplevs som konsekvent, förutsägbart och med grundtanken att intjänande under hela livet ska ligga till grund för den framtida pensionen behålls.

Grundskyddet

Om höjd inkomstpension till följd av en avgiftshöjning inte kvittas mot garantipension och bostadstillägg, utan skalorna för avräkning räknas upp motsvarande inkomstpensionens ökning, kommer de pensionärer som har dessa tillskott att få behålla dem oförändrade när inkomstpensionen ökar. Då kommer avgiftshöjningen inte att förändra fördelningsprofilen i det allmänna pensionssystemet som helhet. Däremot kommer skillnaden i pension beroende på arbete att öka. Det betyder att det gör skillnad för pensionen att ha arbetat även om lönen varit låg.

Finansiering av en avgiftshöjning

Det finns i princip tre olika möjligheter för att finansiera ökade avsättningar till pensionssystemet, beroende på vilken aktör som i huvudsak ska bära kostnaderna: Löntagarna, arbetsgivarna eller staten via minskade intäkter till statens finanser.

TCO har vid framtagandet av ett alternativ för finansiering utgått ifrån att det är staten som står för kostnaden för avgiftshöjningen eftersom kostnaden för reformen då bärs av alla skattebetalare, i stället för enbart av de förvärvsaktiva. Det senare skulle bli fallet om kostnaden tas av antingen arbetsgivare och en övervältring på löneutrymmet sker, eller om den höjda avgiften läggs direkt på löntagarnas pensionsavgifter.

TCO:s förslag innebär att ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgiften höjs från 10,21 till 11,5 procent. Detta växlas mot att allmän löneavgift i arbetsgivaravgiften sänks från 11,62 till 10,33 procent.

Beloppet som går direkt in i pensionssystemet genom inbetalning från ålderspensionsavgiften motsvarar pensionsrätternas värdeökning. För löner och lönedelar upp till taket i pensionssystemet förvandlas en del av den allmänna löneavgiften till pensionsavgift. Lön över taket går in i statsbudgeten. Andelen av arbetsgivaravgiften som är skatt (allmän löneavgift) minskar och andelen som är pensionsavgift ökar. Det är inkomstbortfallet från den sänkta löneavgiften som belastar statsbudgeten.

Bruttokostnaden för en avgiftshöjning beräknar TCO till ca 25 miljarder kr inklusive oförändrat grundskydd för dem som idag tar del av dessa förmåner. Nettokostnaden beräknas landa på ca 15 miljarder.

För TCO är det viktigt att pensionssystemet utvecklas långsiktigt och inte genom att hantera tillfälliga lösningar på ett sätt som strider mot systemets grundbultar. Vi vill också att det ska löna sig att arbeta för pensionen samtidigt som det behöver finnas en rimlig grundnivå för de som av olika skäl inte kunnat arbeta. Respektavståndet måste bibehållas. Sammantaget betyder det att den mest effektiva lösningen för att behålla pensionssystemets legitimitet, stabilitet och förutsägbarhet är att öka avsättningen till den allmänna inkomstpensionen.

Överskottshantering

På liknande sätt som demografiska eller ekonomiska obalanser och kriser kan medföra underskott i inkomstpensionssystemet, kan även överskott uppstå. Befolkningstillväxten, som medfört ett stort antal förvärvsarbete i förhållande till antalet pensionärer, bidrar tillsammans med en hög sysselsättning och buffertfondernas avkastning till överskott i systemet.

Förslag om gas bromsades

Med den så kallade bromsen finns det idag regler på plats för att hantera underskott i inkomstpensionssystemet. Däremot finns inga regler för hantering av överskott. Frågan om överskottshantering har utretts tidigare i den så kallade UTÖ-utredningen, som 2004 föreslog utdelning av överskott om balanstalet översteg 1,1. Redan då förutsåg man stora överskott i pensionssystemet under 2024 och senare. Utredningen lade fram förslag om en automatisk utdelning till pensionssparare och pensionärer av delar av överskottet. Men eftersom överskotten i pensionssystemet på den tiden inte var så stora och det under åren därpå uppstod underskott, blev det inget resultat av utredningen och förslagen kom aldrig att tillämpas.

Men nu är läget det omvända. Tillgångarna överstiger skulderna med råge och överskottet och därmed balanstalet förutspås öka framöver.⁵ Vid årsskiftet 2021 uppgick överskottet till 1 200 miljarder kronor. Under året har överskottet sjunkit men uppgick 30 juni till 1 100 miljarder, alltså ett fortsatt betydande överskott trots börsnedgången under 2022.

Därför bildas överskott

Orsakerna till överskottet står att finna i befolkningstillväxten, den demografiska strukturens utveckling och buffertfondernas tillväxt. Tidigare stora årskullar pensionärer, bland dem 40-talisterna, minskar i antal och nyttillkommande årskullar pensionärer är betydligt mindre. Samtidigt tillkommer fler avgiftsbetalare, eftersom dagens generation förvärvsarbete är betydligt fler än tidigare generationer. Överskottet placeras i buffertfonden, som har en högre tillväxt än inkomstutvecklingen. Därigenom beräknas pensionssystemet leverera positivt resultat ett antal år framöver, vilket har positiv effekt på tillgångssidan i balansräkningen och leder till ett högre balanstal.

⁵ <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/rekordstarka-finanser-i-pensionssystemet>





Pensionssystemet kan därför kompletteras med en gas.

Pensionssystemet kan därför kompletteras med en gas. Med en gas menas att överskottet över en viss nivå delas ut till dagens och framtidens pensionärer, alltså de som vid underskott drabbats av bromsen och fått betala i form av lägre pension och minskat värde på pensionssparande. UTÖ-utredningen föreslog utdelning av de delar av överskottet som ger ett högre balanstal än 1,10.

Både Pensionsmyndigheten⁶ och Regeringskansliet⁷ har tagit fram rapporter om hantering av överskott och om effekten av höjda avgifter. Pensionsmyndigheten anser att UTÖ-utredningens resonemang i stor utsträckning är tillämpbara, att kriterierna för utdelning av överskott bör fastställas i lag och att utdelning bör ske med automatik kopplat till nivån på balanstalet.

Även Regeringskansliets analys visar på att kommande överskott kan ge utrymme för en regelstyrd enligt UTÖ-utredningens förslag. I Pensionsmyndighetens basscenario⁸ för pensionssystemets utveckling skulle det leda till avsevärt högre pensioner över tid. Det handlar om runt tio procent högre utbetalningar om 30 år.

Såväl Regeringskansliets analys som Pensionsmyndighetens rapporter testar olika scenarier. Det visar sig att även i mer pessimistiska scenarier med en stagnerande utveckling jämfört med de senaste trettio åren genereras ett överskott på längre sikt. Men kortsiktigt innebär dagens situation med fallande börser, höjda räntor och stigande inflation en osäkerhet om vart utvecklingen är på väg. Utvecklingen av överskott i pensionssystemet kan därmed gå långsammare än förväntat.⁸

Bättre symmetri i pensionssystemet

Ur TCO:s perspektiv vore det lämpligt att inkomstpensionssystemet är symmetriskt med avseende på hanteringen av överskott och underskott. Det skulle innebära att överskottet tillhör dem som riskerar att drabbas av bromsen vid underskott, alltså pensionssparare och pensionärer. När bromsen slår till sänks såväl värdet av intjänade pensionsrätter som utgående pension. På motsvarande sätt skulle en gas vid överskott öka värdet av både inbestående och utgående pension.

Symmetrin som princip och en mekanism som gör att de som drabbas av underskott också får del av överskottet ger i sig fördelar.

- Förtroendet och tilliten till pensionssystemet kan öka.
- Utdelningen sker inom ramen för pensionssystemet och påverkar inte dess autonomi.

TCO föreslår att överskottet delas ut till dem som riskerar att drabbas av bromsen. Utdelningen vid överskott bör ske enligt samma modell som bromsen, med en tredjedel av tillgängligt överskott under vart och ett av tre på varandra följande år. Detta för att inte öka volatiliteten i pensionssystemet, så att gasen i sig får bromsen att slå till i nästa period.

⁶ Utdelning av överskott ur inkomstpensionssystemets buffertfond. Pensionsmyndigheten 2021-12-09.

⁷ Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner, Regeringskansliet/Socialdepartementet 2021.

⁸ Pensionssystemets framtid i tre scenarier, Orange rapport, Pensionsmyndigheten 2020.

Typfall

För att visa effekten av ökad pensionsavgift och överskottshantering enligt TCO:s förslag har TCO tagit fram beräkningar som visar hur allmän pension påverkas. Pensionen har beräknats för fyra ”personer” eller typfall födda åren 1950, 1960, 1970 respektive 1980. De börjar arbeta vid 23 års ålder och arbetar till den riktålder som föreskrivs för ålderskategorin. Ingångslön och slutlön motsvarar genomsnittet för samtliga heltidsarbetande, 37 000 kr år 2022. Löneutvecklingen följer inkomstindex.

Den typfallsmodell som använts är framtagen av Pensionsmyndigheten. Modellberäkningarna är gjorda i fasta priser och alla inkomster anges i 2022 års inkomstnivå. Efter 2022 antas ingen årlig inflation och ingen real tillväxt (0,00 procent). I premiepensionen har den reala nettoavkastningen efter avgifter antagits vara 1,70 procent per år från och med år 2022.

Tjänstepensionen i exemplen är ITP. Personerna födda 1950, 1960 och 1970 har förmånsbestämd ITP med en kompletterande premiebestämd del (ITP2+ITPK) och personen född 1980 har premiebestämd ITP (ITP1).

Beräkningarna har gjorts

1. Enligt gällande regelverk, hösten 2022.
2. Med en höjd pensionsavgift från 17,21 till 18,5 procent av inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp.
3. Med ett antagande om ett överskott på 12 procent varav 2 procent delas ut.

En utdelning av överskottet – de delar som är utöver 10 procent – skulle ge en höjning av inkomstpension och ännu ej utdelade delar av premiepensionen med 2 procent. För att inte öka volatiliteten delas överskottet ut med en tredjedel under tre på varandra följande år. Det första året ökar därför inkomstpensionen med 0,67 procent och hela ökningen på 2 procent sker år tre.



Person 1

Person 1 är född 1950, börjar arbeta vid 23 år 1973 och går i pension vid 65 år 2015. Den allmänna pensionen ger då en kompensationsgrad på 55,1 procent, varav inkomstpensionen står för 49 och premiepensionen för 6,1 procentenheter. Den här personen har hunnit tjäna in till pensionen i 22 år, alltså mer än halva arbetslivet, innan premiepensionen kom till.

55,1%
i kompensationsgrad
för den allmänna
pensionen

Tjänstepensionen bidrar med 13,3 procentenheter. Den sammanlagda kompensationsgraden blir 68,4 procent, jämfört med slutlönen.

En höjning av pensionsrättens värde genom att pensionsavgiften höjs från 17,21 till 18,5 av inkomsten medför att inkomstpensionen ökar med cirka 7,5 procent och kompensationsgraden för den allmänna pensionen ökar med 3,6 procentenheter, från 55,1 till 58,7 procent.

För den här personen sker ingen ökning av premiepensionens värde, eftersom den när avgiften höjs redan är utbetald och placerad.

Den totala kompensationsgraden ökar från 68,4 till 72,0 procent.

En utdelning av överskottet ger ganska blygsamt tillskott det första året: Kompensationsgraden i den allmänna pensionen ökar med 0,3 procentenheter till 59,0 procent och den totala kompensationsgraden ökar till 72,3 procent. Efter tredje årets utdelning har kompensationsgraden ökat till 59,8 procent för den allmänna pensionen och 73,1 procent totalt.

Person 2



Person 2 är född 1960, börjar arbeta vid 23 år 1983 och går i pension vid riktåldern 67 år 2027. Den allmänna pensionen ger då en kompensationsgrad på 56,1 procent, varav inkomstpensionen står för 46,7 och premiepensionen för 9,4 procentenheter. Den här personen har hunnit tjäna in till pensionen i tolv år innan premiepensionssystemet sätts.

56,1%
i kompensationsgrad
för den allmänna
pensionen

Tjänstepensionen bidrar med 19,0 procentenheter. Den sammanlagda kompensationsgraden blir 75,1 procent, jämfört med slutlönen.

En höjning av pensionsrättens värde genom att pensionsavgiften höjs från 17,21 till 18,5 av inkomsten medför att inkomstpensionen ökar med cirka 7,5 procent och kompensationsgraden för den allmänna pensionen ökar med 3,5 procentenheter, från 56,1 till 59,6 procent.

För den här personen sker en liten ökning av premiepensionens värde, motsvarande de år som återstår av arbetslivet efter avgiftshöjningen. Övriga delar är redan utbetalade och placerade när avgiften höjs.

Den totala kompensationsgraden ökar från 75,1 till 78,6 procent.

En utdelning av överskottet ger ganska blygsamt tillskott det första året: Kompensationsgraden i den allmänna pensionen ökar med 0,3 procentenheter till 59,9 procent och den totala kompensationsgraden ökar till 78,9 procent. Efter tredje årets utdelning har kompensationsgraden ökat till 60,6 procent för den allmänna pensionen och 79,6 procent totalt.



Person 3

Person 3 är född 1970, börjar arbeta vid 23 år 1993 och går i pension vid riktåldern 68 år 2038. Den allmänna pensionen ger då en kompensationsgrad på 56,9 procent, varav inkomstpensionen står för 43,9 och premiepensionen för 13,0 procentenheter.

Den här personen har hunnit tjäna in till pensionen i två år innan premiepensionssystemet sjösattes.

Premiepensionen får därför en jämförelsevis stor betydelse för den totala kompensationsgraden.

Tjänstepensionen bidrar med 22,5 procentenheter. Den sammanlagda kompensationsgraden blir 79,4 procent, jämfört med slutlönen.

56,9%

i kompensationsgrad för den allmänna pensionen

En höjning av pensionsrättens värde genom att pensionsavgiften höjs från 17,21 till 18,5 av inkomsten medför att inkomstpensionen ökar med cirka 7,5 procent och kompensationsgraden för den allmänna pensionen ökar med 3,6 procentenheter, från 56,9 till 60,5 procent.

För den här personen sker en liten ökning av premiepensionens värde, motsvarande de år som återstår av arbetslivet efter avgiftshöjningen. Övriga delar är redan utbetalade och placerade när avgiften höjs.

Den totala kompensationsgraden ökar från 79,4 till 83,0 procent.

En utdelning av överskottet ger ganska blygsamt tillskott det första året: Kompensationsgraden i den allmänna pensionen ökar med 0,3 procentenheter till 60,8 procent och den totala kompensationsgraden ökar till 83,3 procent. Efter tredje årets utdelning har kompensationsgraden ökat till 61,6 procent för den allmänna pensionen och 84,0 procent totalt.

Person 4

Person 4 är född 1980, börjar arbeta vid 23 år 2003 och går i pension vid riktåldern 68 år 2048. Den allmänna pensionen ger då en kompensationsgrad på 53,0 procent, varav inkomstpensionen står för 41,0 och premiepensionen för 12,0 procentenheter. Den här personen har hunnit tjäna in till pensionen i två år innan premiepensionssystemet sjösattes. Premiepensionen får därför en jämförelsevis stor betydelse för den totala kompensationsgraden. Samtidigt får 80-talisten en totalt sett lägre kompensationsgrad än 70-talisten. Den viktigast orsaken till det är att årskullen född 1980 förväntas leva något längre, men riktåldern är densamma för båda.

Tjänstepensionen bidrar med 19,5 procentenheter. Den sammanlagda kompensationsgraden blir 72,5 procent, jämfört med slutlönen.



53,0%

i kompensationsgrad för den allmänna pensionen

En höjning av pensionsrättens värde genom att pensionsavgiften höjs från 17,21 till 18,5 av inkomsten medför att inkomstpensionen ökar med cirka 7,5 procent och kompensationsgraden för den allmänna pensionen ökar med 3,6 procentenheter, från 53,0 till 56,6 procent.

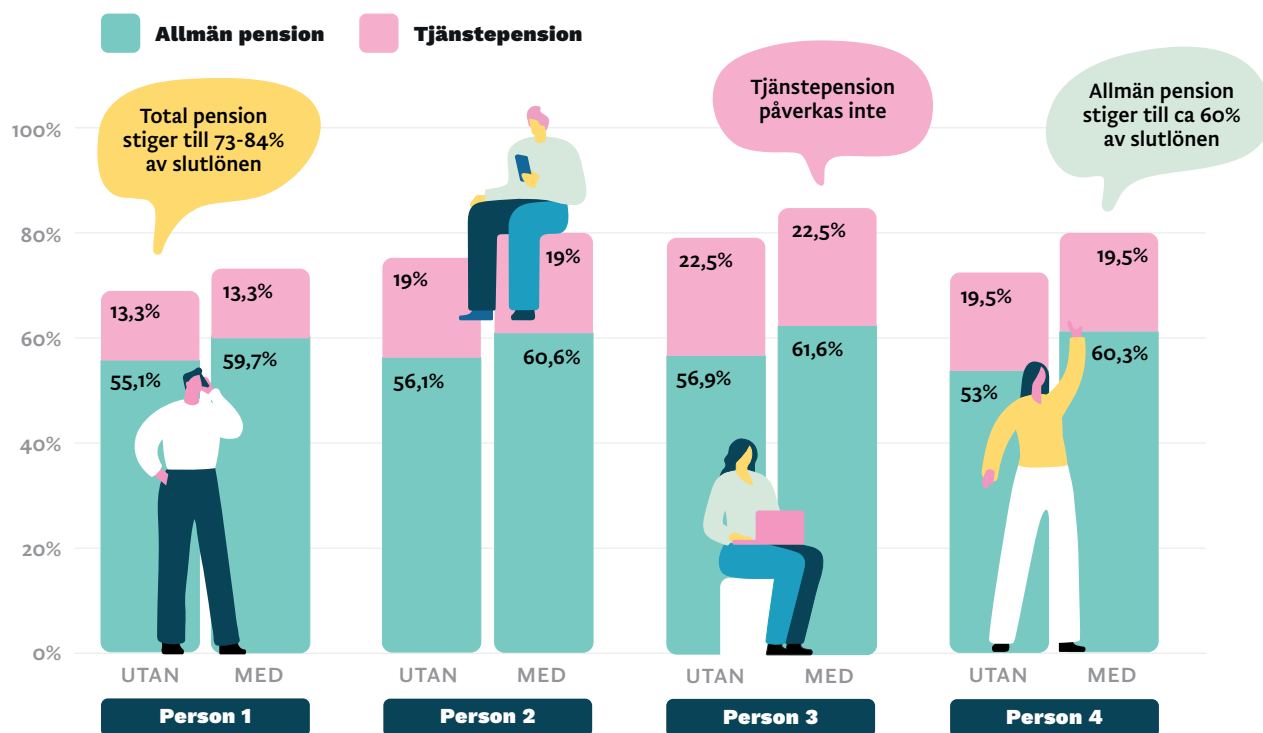
För den här personen sker en något större ökning av premiepensionens värde, eftersom mer än halva arbetslivet återstår efter avgiftshöjningen. Övriga delar är redan utbetalade och placerade när avgiften höjs.

Den totala kompensationsgraden ökar från 72,5 till 76,0 procent.

En utdelning av överskottet ger ganska blygsamt tillskott det första året: Kompensationsgraden i den allmänna pensionen ökar med 0,3 procentenheter till 56,9 procent och den totala kompensationsgraden ökar till 76,3 procent. Efter tredje årets utdelning har kompensationsgraden ökat till 57,6 procent för den allmänna pensionen och 77,1 procent totalt.

Pensionseffekter av avgiftshöjning + gas – med och utan TCOs förslag

Uppräkning av inkomst- och tilläggspension med avgiftshöjningen (+7,5 procent) och gasen första året av tre (+2/3 procent):



	Person 1	Person 2	Person 3	Person 4
Nuläge				
Inkomstpension, tilläggspension, inkomstpensionstillägg	15 276 kr	17 248 kr	16 239 kr	15 173 kr
Premiepension	1 899 kr	3 495 kr	4 812 kr	4 454 kr
Total allmän pension	17 175 kr	20 743 kr	21 051 kr	19 627 kr
Kompensationsgrad (allmän pension jämförd med slutlön)	55,1%	56,1%	56,9%	53,0%
Tjänstepension	4 142 kr	7 034 kr	8 314 kr	7 189 kr
Total pension	21 317 kr	27 777 kr	29 365 kr	26 816 kr
Total kompensationsgrad (total pension jämförd med slutlön)	68,4%	75,1%	79,4%	72,5%
Med TCO:s förslag				
Inkomstpension, tilläggspension, inkomstpensionstillägg	16 728 kr	18 912 kr	17 828 kr	16 637 kr
Premiepension	1 899 kr	3 520 kr	4 965 kr	5 689 kr
Total allmän pension	18 627 kr	22 432 kr	22 793 kr	22 326 kr
Kompensationsgrad (allmän pension jämförd med slutlön)	59,7%	60,6%	61,6%	60,3%
Tjänstepension	4 142 kr	7 034 kr	8 314 kr	7 189 kr
Total pension	22 769 kr	29 466 kr	31 107 kr	29 515 kr
Total kompensationsgrad (total pension jämförd med slutlön)	73,1%	79,6%	84,1%	79,8%

Slutsatser

Det allmänna pensionssystemet får allt svårare att infria förväntningarna om ett utfall som motsvarar minst 60 procent av slutlönen. Den långsiktiga trenden med fallande allmänna pensioner beror i huvudsak på att vi lever allt längre. Men med ökande förväntad livslängd riskerar kompensationsgraden att sjunka.

Att kompensera för fallande pensioner med ett längre arbetsliv räcker en bit – men inte hela vägen. Om även kommande generationer ska få en pensionsnivå i det allmänna pensionssystemet, som motsvarar minst 60 procent av slutlönen, krävs en kombination av längre arbetsliv och högre avgifter till pensionssystemet.

Vårt pensionssystem bygger på de inbetalningar som skett under arbetslivet. Alla ska kunna leva på sin pension. För att nå dit måste avgiften till den allmänna pensionen höjas. Pensionssystemet bör även kompletteras med en "gas", så att de som bär risken vid underskott även får ta del av överskott. Det skulle innebära ett tillskott för alla pensions-sparare och pensionärer, men även öka transparensen och symmetrin i pensionssystemet genom att samma kollektiv som får bära risken vid underskott får ta del av överskottet när ett sådant finns.

En förstärkning av pensionssystemet innebär också att de utgående pensionerna höjs. I och med detta kommer utgående inkomstpension, pensionsbehållning och tillkommande pensionsrätter att ligga på nivå cirka 7 procent högre än före avgiftshöjningen.

Med en avgiftshöjning och överskottshantering stärks dagens pensioner, och grunden för pensionssystemet behålls intakt. Det skulle därmed bidra till att systemet upplevs som konsekvent och förutsägbart, och att grundtanken att intjänande under hela livet ska ligga till grund för den framtida pensionen kvarstår.

TCO:s förslag

Pensionsrätten och avgiften till den inkomstrelaterade allmänna pensionen behöver höjas från dagens 17,21 procent till att motsvara 18,5 procent av hela inkomsten upp till systemets tak (7,5 inkomstbasbelopp).

- Avgiftshöjningen leder till ett överskott och ett höjt balanstal i pensionssystemet. Det överskott som genereras av avgiftshöjningen delas ut i sin helhet till pensionssparare och pensionärer.
- Överskott och höjt balanstal kan också uppstå i pensionssystemet genom exempelvis befolkningstillväxt och kohorteffekter, som medför högre intäkter än skulder och genom att AP-fondernas avkastning överstiger inkomstutvecklingen. Detta är alltså överskott som uppstår genom andra mekanismer än genom de föreslagna höjda avgiftsinbetalningarna till pensionssystemet. Även dessa överskott bör delas ut till pensionssparare och pensionärer, genom att pensionsbehållning och utgående pension räknas upp motsvarande utdelningen.

Källförteckning

Pensionsmyndigheten (2021), "Utdelning av överskott ut inkomstpensionssystemets buffertfond", <https://www.pensionsmyndigheten.se/content/dam/pensionsmyndigheten/blanketter---broschyrer---faktablad/publikationer/rapporter/2021/utdelning-av-overskott-ur-inkomstpensionssystemets-buffertfond.pdf> (hämtad 2021-12-09)

Pensionsmyndigheten (2021), "Rekordstarka finanser i pensionssystemet", <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/rekordstarka-finanser-i-pensionssystemet> (hämtad 2021-12-09)

Regeringskansliet/Socialdepartementet (2021), "Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner", <https://www.regeringen.se/49381e/contentassets/47e4cf8656314fdea6f4d3f308156dd6/analys-av-forutsattningar-for-hojda-inkomstgrundade-pensioner.pdf> (hämtad 2021-12-09).

Pensionsmyndigheten (2020), "Pensionssystemets framtid i tre scenarier", Orange rapport, <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/orange-rapport-2020/7-pensionssystemets-framtid-i-tre-scenarier.html> (hämtad 2021-12-09).

Tco

Tjänstemännens centralorganisation
Linnégatan 14, 114 94 Stockholm
Tel 08-782 91 00, tco.se

 finans
förbundet



 JOURNALIST
FÖRBUNDET

unionen

 Polis
förbundet

 Scen & Film

 vision



FORENA



symf
SVERIGES YRKESMUSIKERFÖRBUND

ST