YTTRANDE
S2025/00783

Regeringskansliet
Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten

Stockholm den 27 oktober 2026

Yttrande över Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt (SOU 2025:41)

Sammanfattning

• Ambitionsnivån för allmän pension ska vara en kompensationsgrad på minst 60 procent av slutlönen. Utredningens analyser visar dock att denna ambitionsnivå inte kommer att uppnås i framtiden genom arbete till riktåldern, därför behövs en retroaktivt höjd pensionsavgift som når alla.

• Lagstiftaren kan ha en ambition för den allmänna pensionen, men inte för den totala pensionen. Allmän pension uppbärs av alla, detsamma gäller inte tjänstepensionen vars skillnader i utfall också väntas öka kraftigt. Däremot kan lagstiftaren ha en förväntan om pensionsnivån för total pension.

• Lagstiftaren måste klargöra vilken nivå på allmän pension den anser vara rimlig och vilka möjliga åtgärder som ska få ambition och verklighet att överensstämma.

• Rollfördelningen inom den totala pensionen måste debatteras. Tjänstepensionen har gått från komplement till nödvändighet och den allmänna pensionen har försvagats. Därmed har också ansvaret för pensionen förskjutits mellan staten, arbetsmarknadens parter och individen.

• Den ursprungliga rollfördelningen inom den totala pensionen bör eftersträvas. Allmän pension ska därför utgöra en större del av den totala pensionen än idag. Tjänstepensionen ska vara ett komplement till allmän pension, inte en förutsättning för att total pension når en rimlig nivå.

• Lagstiftaren behöver dra lärdom av misstagen med saktfärdig hantering, felbedömningar och brist på beslut avseende höjda pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheterna att försörja sig genom arbete eller sociala ersättningar högre upp i åldrarna. Många av dagens äldre har gjort allt rätt men betalar för lagstiftarens bristande hantering med en lägre pension livet ut.

• En retroaktiv höjning av pensionsavgiften, finansierad genom en omfördelning inom befintlig arbetsgivaravgift, som når både dagens och framtidens pensionärer är den rimliga vägen framåt. Det går snabbt, är generationsneutralt och rättvist samt kan reparera systemets legitimitet. Höjningen behöver kombineras med kraftfulla insatser för ett längre arbetsliv.

• För framtidens pensionärer måste arbetsmiljö, arbetsmarknad och trygghetssystem ge verkliga möjligheter att skjuta på pensionsuttaget.

• Om pensionsavgiften inte höjs retroaktivt är det troligt att avsättningarna till tjänstepensionen ökar. Det försvagar statens makt över pensionen men inte dess betalningsansvar när

tjänstepensioner tar slut eller blir lägre än förväntat. En allt svagare allmän pension minskar tilliten till systemet och viljan att finansiera det samt urholkar principen om att det ska löna sig att arbeta.

• Utredningens analyser skulle behövas kompletteras med mer verklighetstrogna exempel som varierande arbetsliv, pensionsåldrar och tjänstepensionsvillkor samt faktiska pensionsutfall. Korta tjänstepensionsuttag, vilka blir allt vanligare, och dess konsekvenser saknas.

• Pensionssystemet behöver framöver genomgå löpande översyner som omfattar både social och ekonomisk hållbarhet. Det ska kunna justeras i alla dess delar vid behov. Vidare behövs en bredare samhällsdebatt och ett mer handlingskraftigt blocköverskridande politiskt arbete.

1. En långsiktigt rimlig pensionsnivå

Ambitionsnivån för allmän pension bör vara 60 procents kompensationsgrad

Vi menar att ambitionen för den allmänna pensionen bör ligga kvar på minst 60 procent av slutlönen i kompensationsgrad före skatt för en teoretisk medianpensionär (för vilken skillnaden mellan medellön under livet och slutlön är liten). Vi anser att den allmänna pensionen ska utgöra en tillräckligt stark grund för ekonomisk trygghet under hela pensionstiden. Bedömningen av en rimlig total pensionsnivå bör därför utgå från den allmänna pensionens förmåga att uppfylla detta syfte och inte från att tjänstepensionen eventuellt kan kompensera för en lägre nivå i den allmänna pensionen. Allmän pension måste därför utgöra en större del av den totala pensionen än den gör idag. Vi menar att tjänstepensionen fortsatt ska vara ett komplement till allmän pension.

Vår uppfattning är att lagstiftaren kan ha en ambition för den allmänna pensionen, men inte för den totala pensionen då tjänstepensionen inte är obligatorisk och beslutas av parterna. Vidare så skiljer sig tjänstepensionen mycket åt mellan sektorer och branscher när det gäller struktur, täckningsgrad, avsättningsnivåer och intjänandeåldrar. Ökat beroende av tjänstepension leder därmed till ökade skillnader i pension mellan individer och ett mindre förutsägbart pensionsutfall. Dessutom tas den i växande grad ut på maximalt tio år. Konsekvenserna för samhället av detta har inte analyserats eller diskuterats. Allmän pension har däremot alla. Därför anser vi att ambitionen för pensionsnivån ska utgå utifrån den allmänna pensionen, men att man kan ha en förväntan om en nivå för den totala pensionen.

Vi kan konstatera att vi i nuläget och även i framtiden, enligt utredningens analyser, är långt ifrån att nå en allmän pension på 60 procent – även om man arbetar till riktåldern. Därmed menar vi att en retroaktiv höjd pensionsavgift behövs för att nå ambitionsnivån 60 procent.

Vad är politikens ambitionsnivå för allmän pension?

Vi noterar att remissinstruktionen är att utgå ifrån riktåldern, och inte den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern som också förekommer i utredningen. Eftersom allmän pension vid riktåldern väntas ge drygt 50 procent i kompensationsgrad får man antingen sänka ambitionsnivån eller genomföra olika åtgärder som leder till högre pensioner, så som retroaktivt högre pensionsavgift som kommer både dagens och framtidens äldre till del.

Det är därför centralt att lagstiftaren ger besked om vilken ambitionsnivå den har för den allmänna pensionen. Är man till exempel nöjd med en allmän pension på halva slutlönen idag och i framtiden vid arbete till riktåldern? Eller är det 60 procent allmän pension vid riktåldern som är ambitionen? Oavsett besked är det grundläggande att detta kommuniceras tydligt till väljarna,

samt att om ambitionsnivån inte överensstämmer med det faktiska utfallet – vilka åtgärder planeras då för att ambitionerna ska bli verklighet? Lagstiftaren måste klara av att berätta vad man tycker är en rimlig allmän pension.

2. Synpunkter kring utredningens analyser

2.1 Analysernas utfall, ambitionsnivåer och framtida osäkerhet

Prognos för pensionsnivån för allmän pension

I analyserna framgår att den allmänna pensionen förväntas falla över tid och ligga under ambitionsnivån hela perioden. Allmän pension når avseende en teoretisk medianpensionär en kompensationsgrad, vid arbete till riktåldern, på 51–53 procent. Medan prognoser för befolkningen i sin helhet handlar om en kompensationsgrad på bara cirka 45 procent för nyblivna pensionärer i scenariot där många, men inte alla, antas arbeta till riktåldern (mer troligt) och ett par procentenheter högre om alla jobbar till riktåldern (mindre troligt). Befolkningsanalysen menar vi kan betraktas som mer realistisk. Oavsett scenario är det en allmän pension som ligger långt ifrån vår ambitionsnivå på 60 procent. Noterbart är att i analysen ingår både (höjd) garantipension och inkomstpensionstillägg med ett par procentenheter – förmåner som har förstärkts eller tillkommit på grund av försvagningen av allmän pension. För att studera hur allmän pension har levererat sedan pensionsreformen vore det därför rimligt att även exkludera dessa förmåner.

Prognos för pensionsnivån för total pension

Tjänstepensionen har kompenserat för den sjunkande allmänna pensionen och väntas fortsätta göra det. Därför faller den totala pensionen inte lika mycket över tid som den allmänna pensionen, och på sikt tyder analysen på en stabilisering av dess kompensationsgrad kring 60–66 procent. Vi anser för det första inte att det är, som utredningen gör, korrekt att anföra att den tidigare pensionsambitionen är uppnådd då det sker genom tjänstepensionen och samtidigt ligger den allmänna pensionen under den ursprungliga ambitionsnivån. Vi anser inte att tjänstepensionen ska rädda den allmänna pensionen.

För det andra anser vi att runt 75 procent bör vara riktmärket för den totala pensionen. Detta utifrån siffror för de olika pensionsdelarna som nämndes vid pensionsreformen, att avsättningen till tjänstepensionen har ökat samt att vi beaktar att både förskottet och tjänstepensionens ökande variation riskerar leda till en överskattning av pensionsnivåerna särskilt bland nyblivna pensionärer. Dessutom har det skattesubventionerade privata pensionssparandet tagits bort sedan pensionsreformen.

För det tredje, med tanke på att tjänstepensionens bidrag till total pension har ökat kraftigt, bör ett fastställande av ambitionsnivån föregås av en diskussion kring vilken roll allmän pension respektive tjänstepensionen ska ha för att uppnå ambitionen.

Pensionsålderns betydelse

Pensionssystemets konstruktion med delningstal som följer medellivslängdens utveckling medför att pensionsnivån blir starkt kopplad till pensionsåldern, snarare än vad man gjort under arbetslivet. När riktåldern, som politiken förefaller vilja hålla fast vid, inte följer den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern innebär det en allmän pension som inte når ambitionsnivån. Då remissinstruktionen pekar på riktåldern som utgångspunkt verkar inte ens politiken anse det rimligt att följa systemets automatik fullt ut med en livslängdsjusterad pensionsålder. Dessutom betyder systemets konstruktion där pensionsnivån är starkt kopplad till uttagsåldern att

pensionsnivåns sjunkande trend beror på att riktåldern successivt tappar mot den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern, och detta sker oavsett vilken avgiftsnivå vi har.

Vi menar därför att det behövs besked från politiken om vad som gäller: antingen sänkta ambitionsnivåer (halva slutlönen i pension förväntas vid riktåldern) eller bibehållna ambitionsnivåer (där staten antingen kan skjuta till resurser för alla, utöver vad arbete fram till riktåldern ger, eller så införs en fullt livslängdsjusterad pensionsålder).

<u>En minoritet kommer att kunna uppnå de villkor som krävs för en rimlig pension</u>
Mycket ska klaffa för att få en god pension i framtiden. Det handlar om att lyckas med placeringen av premiepensionen, som mycket väl kan ge god avkastning men man får också räkna med stora skillnader människor emellan samt väga in en större osäkerhet.

Därutöver behöver man definitivt se till att ha tjänstepensionsinbetalningar under hela arbetslivet och gärna kollektivavtalade sådana. Samtidigt väntas skillnaderna i tjänstepension öka mellan individer på grund av skillnader i avsättningsnivåer i olika tjänstepensionsavtal, täckningsgrad under arbetslivet, avkastning, åldersgränser för intjänande samt uttagstider. Flera av dessa faktorer är dessutom svåra att påverka som individ. Enbart mellan kollektivavtalade tjänstepensionsavtal, med avsättningar hela livet, kan det i framtiden bli skillnader på uppemot tio procentenheters kompensationsgrad. Utrymme för högre tjänstepensionsavsättningar har dessutom nästintill varit obefintligt inom många kvinnodominerade yrken jämfört med mansdominerade, vilket förstärker skillnaderna i pension mellan kvinnor och män samt håller tillbaka kvinnors pensioner också i framtiden. Långt ifrån alla kan framöver räkna med att ha idealiska tjänstepensionsvillkor under hela arbetslivet, därmed finns risk att utredningens analyser överskattar tjänstepensionens betydelse och förmåga att kompensera för den lägre allmänna pensionen.

Vidare behöver man, för en rimlig pensionsnivå i framtiden, också arbeta flera år ytterligare i slutet av arbetslivet än tidigare generationer. Då prognoserna sträcker sig över mycket lång tid är analyserna förenade med betydande osäkerhet, särskilt beträffande pensionsåldern, vilket utredningen också framhåller. Det har gjorts flertalet opinionsundersökningar kring framtida pensionsålder, ofta svarar då en betydande majoritet att de inte tror att de kommer att kunna arbeta minst till riktåldern. Förutsättningarna för att arbeta ihop en rimlig pension är också väldigt ojämlika på arbetsmarknaden idag.

Samtidigt har viktiga styrmedel i systemet inte fungerat, som att ökande medellivslängd skulle få människor att arbeta längre. Inte heller har trygghetssystemen fångat upp de som inte kan arbeta och de har därmed inte kunnat skjuta på sitt uttag. Det lönar sig dessutom dåligt att ha arbetat för sin pension (prognoserna visar att respektavståndet också i framtiden kommer att vara litet) och att bara uppnå en allmän pension motsvarande halva slutlönen vid arbete till riktåldern kan inte heller anses som en stark drivkraft för ett längre arbetsliv. Det är inte troligt att något av detta förändras radikalt på kort sikt. I vilken grad arbete till riktåldern blir verklighet är därmed en betydande osäkerhetsfaktor.

Sammantaget handlar det därför troligtvis om ett fåtal av framtidens pensionärer som når en rimlig pension. Vad sker då med majoriteten – ska de lämnas åt sitt öde? Vi anser tvärtemot att det behövs en rad åtgärder för att möjliggöra för alla att få en rimlig pension framöver.

2.2 Kommentarer kring utredningens bedömningar och mått

<u>Mäta pensionsnivåer</u>

Den historiska ambitionsnivån avseende kompensationsgrad avsåg en teoretisk medianpensionär med idealiska villkor. Vi anser att kompensationsgrad även fortsättningsvis bör användas som ett centralt mått för att följa upp den allmänna pensionen över tid. Därutöver ger kompensationsgrad även information om relationen mellan arbetsinkomst och pension, och där bör jämförelseinkomsten vara densamma över tid. Kompensationsgraden kan även användas för att belysa den förväntade nivån på den totala pensionen. Vi menar att kompensationsgraden brutto är att föredra för att studera pensioner över tid, men att också nettoanalysen är av intresse att ha med.

Samtidigt behöver måttet kompletteras med andra indikatorer som belyser hur pensionen utvecklas för olika grupper av pensionärer. Detta för att minska risken att annalkande bekymmer missas ifall enbart ett mått studeras. Men också för att uppmärksamma hur personer med låga livsinkomster påverkas, då en relativt hög kompensationsgrad inte i sig innebär att deras ekonomiska standard utvecklas i takt med inkomsterna i samhället. Personer med låg pension kan i mindre utsträckning dra nytta av tjänstepensionens ökade betydelse och många av dem är beroende av grundskyddet. Mått som Konsumentverkets hushållsbudget, nivån för fullt grundskydd, andel äldre med grundskydd, gränsen för låg ekonomisk standard etc. skulle kunna beaktas som komplement.

Fler verklighetstrogna exempel och analyser

Vi anser att utredningen i högre grad borde ha analyserat pensionsutfall för individer med mer varierande och realistiska arbetslivsförlopp för att ge ett bättre underlag. Många pensionärer har under arbetslivet mött olika hinder och vägval som påverkar pensionens storlek. Vi efterfrågar därför fler verklighetstrogna analyser med till exempel olika storlekar på tjänstepension, olika pensionsåldrar och olika händelser i livet som påverkar pensionen. Därutöver bör det tydligare anges hur stor andel av en årskull som kan förväntas nå idealpersonens framtida pension, exempelvis utifrån hur många av dagens pensionärer i en årskull som haft arbetsliv som motsvarar idealvillkoren.

Vidare bör faktiska kompensationsgrader och pensionsåldrar inkluderas i utvärderingar av pensionsnivåerna, som komplement till idealexempel. Vi saknar betoning på de skillnader i utfall, uttagstider och risker som en allt viktigare tjänstepension för med sig för den totala pensionen. Likaså överskattas i regel pensionsnivåerna när de studeras i starten av pensionärslivet, på grund av förskottsräntan och korta uttag av tjänstepensioner. För att bättre bedöma om pensionen ger ekonomisk trygghet under hela pensionärslivet bör pensionen studeras vid olika åldrar.

Vi menar också att inte enbart framtidens pensionärer bör beaktas när det gäller framtidens pensioner. Dagens pensionärer, där många har en kompensationsgrad på cirka 50 procent, kommer att vara pensionärer i många år till.

Hänsyn till korta tjänstepensionsuttag

Uttagstiden för tjänstepensionen får en växande betydelse för den ekonomiska tryggheten när tjänstepensionen blir allt viktigare. Mot denna bakgrund är utredningens inställning till hur korta uttag påverkar den totala pensionen anmärkningsvärd. Dessutom hänvisar utredningen till äldre studier. Vi ser idag att nära hälften av pensionärerna tar ut stora delar av tjänstepensionen på max tio år, trots att mer än halva pensionärslivet därefter återstår i genomsnitt. Tidsbestämda uttag är möjliga i såväl de premiebestämda som i stora delar av de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Utredningen analyserar inte i tillräcklig utsträckning vilka konsekvenser dessa uttagsmönster får för den totala pensionens nivå över tid. För att undvika att sådana långtgående negativa effekter kommer som en överraskning framöver borde åtminstone olika scenarion på uttagstider ha

inkluderats i utredningen. Betydelsen för såväl individ som samhälle måste anses mycket stora och behöver såväl analyseras som diskuteras.

Andra inkomstslag hör inte hemma i en pensionsanalys
Vi vill också framföra att andra inkomstslag inte bör blandas in i diskussioner och studier kring pensioner. Ingenstans i pensionsreformen nämndes andra typer av inkomster än just pensioner. Dessutom är andra inkomstslag som lön och kapitalinkomster inte på något sätt representativa för hela gruppen pensionärer. Om andra inkomstslag behövs för att fylla ut en för svag total pension är det i sig en tydlig signal på att pensionssystemets syfte inte uppnås, det vill säga att det inte förmår skapa ekonomisk trygghet efter arbetslivet.

3. Tjänstepensionen ska vara ett komplement och en debatt om rollfördelningen inom total pension krävs

En ny rollfördelning kräver debatt och besked
Den allmänna pensionen bör vara utredningens huvudsakliga fokus, men det är positivt att även den kompletterande tjänstepensionen har beaktats då det möjliggör en helhetsbild och att båda pensionsdelarnas bidrag till den totala pensionen över tid kan studeras.

Utredningen pekar på att ansvarsfördelningen mellan det allmänna pensionssystemet, tjänstepensionerna och privat pension inte är tydligt uttalat. Men vi vill hävda motsatsen. I både *Prop. 1993/94:250* och i *SOU 1994:20* betonas vid flera tillfällen att den rollfördelning som då gällde mellan det samlade pensionssystemets tre delar är väl avvägd och borde bestå även i framtiden. En rollfördelning där allmän pension ska stå för den större delen av inkomstskyddet, omkring 60 procent av slutlönen, och tjänstepensionen ska vara ett tillägg till allmän pension motsvarande 10–15 procent av den försäkrades slutlön. Privat pensionssparande ska utgöra ett extra frivilligt tillskott.

Men sedan 1990-talet har stora förändringar inträffat: allmän pension har försvagats, tjänstepensionens andel har i det närmaste fördubblats och skattesubventionen för privat pension har avskaffats. Vi har gått från en kompensationsgrad för allmän pension respektive tjänstepension på cirka 60/10–15 procent till cirka 45/20–25, vilket framgår såväl i utredningen som i andra studier. Tjänstepensionen har därmed gått från komplement till nödvändighet. Både rollfördelningen och ansvarsfördelningen inom total pension har därmed förskjutits.

Men underligt nog har detta viktiga skiftes orsaker och konsekvenser inte analyserats eller debatterats. Det duger inte att fortsätta prata om tjänstepensionen som en guldkant när den i själva verket kommit att bli en nödvändighet. Eller om den allmänna pensionen som en stor och betydande del när dess tyngd har minskat. Det blir också missvisande och till liten nytta att belysa den totala pensionens kompensationsgrad om inte pensionsdelarnas nya roller beaktas. Är den rollfördelning som ansågs lämplig vid pensionsreformen fortsatt eftersträvansvärd och hur ska den i så fall uppnås? Vi anser att den ursprungliga rollfördelningen bör eftersträvas, men vad anser lagstiftaren?

En förändrad rollfördelning är också en förändrad ansvarsfördelning
Ansvarsfördelningen inom total pension handlar både om lagstiftarens möjligheter att påverka pensionsnivåer och individernas ansvar för pensionen. För individerna är det ofta oklart hur mycket ansvar som faktiskt överförts till dem. En debatt i samhället om rollfördelningen i pensionssystemet är synnerligen nödvändig också för att klargöra vilket ansvar som ligger på staten, arbetsmarknadens parter respektive individen för att nå den pension som anses rimlig.

Här finns också ett vägval för lagstiftaren. Om tjänstepensionen förväntas svara för en allt större del av den totala pensionsnivån kommer pensionsutfallen variera i högre grad samt att frågor om täckningsgrad, uttagstider och likvärdighet blir allt viktigare. I så fall bör det även diskuteras hur ett tillräckligt och likvärdigt tjänstepensionsskydd ska säkerställas även för dem som inte omfattas av kollektivavtal eller inte omfattas hela livet. Ska tjänstepensionen i så fall omfattas av någon form av lagstadgat krav och i vilken grad bör möjlighet till tidsbestämda uttag finnas? Om lagstiftaren däremot anser att den allmänna pensionen ska ta ett större ansvar än idag för en rimlig pensionsnivå, i linje med den ursprungliga ambitionen, är lagstiftarens enda verktyg en retroaktivt höjd pensionsavgift i det allmänna pensionssystemet, eftersom arbete till riktåldern inte kommer att räcka för att nå 60 procent allmän pension.

Den förändrade ansvarsfördelningen bör beaktas vid bedömningen av vad som är en långsiktig rimlig pensionsnivå inom den totala pensionen. Vi menar att politiken måste ta ansvar för sin del av pensionen, dvs en allmän pension som går att lita på och som utgör den grundläggande och förutsägbara inkomsten under hela pensionstiden. Tjänstepensionen ska inte vara en förutsättning för att den totala pensionen når en rimlig nivå och ska därmed inte lösa bristerna i det allmänna systemet.

4. Ta ansvar och dra lärdomar av misstagen

Lagstiftarens senfärdighet med höjda åldersgränser betalas av dagens pensionärer
I praktiken kom signaler redan i samband med att pensionsreformen trädde i kraft om att medellivslängden ökade mycket snabbare än prognoserna. Politiken kände naturligtvis till vilka negativa effekter detta skulle få på pensionsnivåerna via delningstalen, till skillnad från de blivande pensionärerna. Att det dröjde omkring två decennier att få till stånd högre pensionsrelaterade åldrar är mycket beklagligt och ett misstag som politiken nu måste ta ansvar för.

Utredningen konstaterar flera gånger att pensionsåldrarna höjdes alldeles för sent, trots ökande medellivslängd och trots sjunkande pensionsnivåer. Vidare betonas att åldersgränser i grundskyddet och i kringliggande socialförsäkringssystem länge låg kvar på 65 år: ”vilket både skickar signaler om vad som är en normal pensionsålder och indirekt tvingar mottagare av vissa socialförsäkringsförmåner att gå i pension då ersättningen upphör.”

Väldigt många individer gick i pension vid 65 år, i god tro då den åldern under många år tydligt signalerades som en rimlig pensionsålder. Men i verkligheten borde de ha gått 2–3 år senare, vilket i praktiken var omöjligt för en stor majoritet när det inte existerade villkor på arbetsmarknaden eller i trygghetssystemen för att möjliggöra detta. Allt upphörde vid 65 år. Dessutom stramades trygghetssystemen åt, trots konsekvenserna det fick för dem som då tvingades ta ut pension i förtid (sedan några år finns den så kallade trygghetspensionen som till viss del fångar upp de som inte kan arbeta hela vägen). Detta trots att utredningen understryker att personer som inte kan arbeta hela vägen enligt lagstiftarens intentioner ska hanteras av sjukförsäkringssystemet snarare än av pensionssystemet. Inte heller har det gjorts tillräckliga satsningar på arbetsmiljö och omställning för att främja ett längre arbetsliv eller en seniorvänlig arbetsmarknad.

Saktfärdighet, felbedömningar och brist på beslut har alltså karakteriserat den politiska hanteringen av den ökande medellivslängden. Systemets överlevnad förefaller ha prioriterats framför människors pensioner. Och priset betalas i form av lägre pensioner livet ut av alla de som

litade på de (felaktiga) signaler som lagstiftaren gav och gick i pension vid den då förväntade pensionsåldern. Det är svårt att se rimligheten i att personer som gjort det som förväntas av dem ska bära kostnaden för brister i den förda politiken både när det gäller att höja de pensionsrelaterade åldersgränserna och möjligheterna att försörja sig genom arbete eller sociala ersättningar högre upp i åldrarna.

För stor tilltro till rationellt agerande samt en bristande kommunikation

Vid pensionsreformen antogs att människor skulle agera rationellt och skjuta på sitt pensionsuttag när medellivslängden började öka. Men människors uttagsålder följde inte alls med upp i ålder. En flexibel pensionsålder bygger på ett liknande antagande om rationellt agerande samt lägger ansvaret för uttagsålder och därmed pensionsnivån i individernas knä.

Dessutom har kommunikationen kring hur systemet automatiskt justerar ner pensionen om man inte arbetar längre upp i ålder brustit eller saknats helt – trots vetskapen hos staten om att allt lägre pensioner väntade. Istället låg fokus ofta på att ett längre arbetsliv kunde ge en bonus i form av högre pension, snarare än sanningen: att flera års ytterligare arbete krävdes av alla för att kunna få en rimlig pension – även om villkoren för ett uppskjutande av pensionsuttaget inte existerade.

Troligtvis belönar väljarna inte politiska budskap om att alla måste arbeta flera år längre oavsett villkoren på arbetsmarknaden, i trygghetssystemen osv. Detta kan ha bidragit till att det dröjt med de nödvändiga åldershöjningarna och att kommunikationen varit otydlig.

Dra lärdomar framåt av de misstag som gjorts

Vi framhöll redan vid behandlingen av *Ds 2019:2* att fokus borde ligga på att skapa förutsättningar för ett längre arbetsliv – innan de pensionsrelaterade åldersgränserna höjs. Således att arbetsmiljö, arbetsmarknad och trygghetssystem behöver anpassas till de krav som kommer med högre pensionsåldrar. Vår kritik är fortfarande relevant: pensionssystemet utgår ifrån ett längre arbetsliv samtidigt som samhället inte har säkerställt att människor har reella möjligheter att arbeta eller på annat sätt försörja sig fram till de högre åldrar som krävts för en rimlig pension.

Därför måste pensionspolitiken förändras. Lärdomar måste dras från de misstag som gjorts. Pensionsrelaterade åldersgränser måste hädanefter alltid följa med i medellivslängdens förändringar, trygghetssystemen ska fånga upp de som inte kan arbeta hela vägen, kraftfulla arbetsmiljösatsningar måste till, liksom en verklig arbetsmarknad i högre åldrar inklusive minskad åldersdiskriminering. Staten måste garantera att alla som berörs faktiskt kan skjuta på sitt pensionsuttag så länge som krävs för en rimlig pension, ingen ska framöver lämnas åt sitt öde. Sådana förändringar måste också bli verklighet skyndsamt, eftersom vi idag inte vet i vilken grad trygghetssystemen fångar upp de som inte kan arbeta till 67 år, samtidigt som en hållbar arbetsmiljö fortsatt saknas på många håll och den lägsta möjliga uttagsåldern ligger fortsatt tre år före riktåldern. Först när allt detta är på plats och fungerar bör automatiken med delningstalen få effekt och bör därmed övervägas att synkroniseras med en motsvarande automatik i pensionsrelaterade åldrar, arbetsmiljösatsningar och fungerande trygghetssystem. Snarare än det omvända, vilket har varit det rådande – nämligen att automatiken sänker pensionerna utan att man säkrar upp att alla har möjlighet att skjuta på sitt pensionsuttag. Allt detta borde ha funnits på plats när pensionssystemet infördes. Denna brist på hänsyn för människors möjligheter att skjuta på pensionsuttaget, och i förlängningen för deras pensionsnivåer, kan inte fortgå.

Förväntningarna på att människor agerar i enlighet med medellivslängden och skjuter på sitt pensionsuttag bör skruvas ner ordentligt. Därför bör det också funderas kring, om man menar

allvar med att alla ska kunna gå i pension allt senare och för att undvika låga pensioner – oavsett om man kommer från arbetsmarknad eller trygghetssystem – hur stor grad av flexibilitet kring pensionering före riktåldern som bör finnas. Vi menar att det är nödvändigt att staten mycket tydligt och ärligt behöver kommunicera med väljarna om vad automatik och delningstal innebär för deras pensioner och hur långt upp i ålder alla förväntas arbeta. Att linda in kommunikationen i att riktåldern är en rekommendation och att inte vara tydlig med att det är en klart högre pensionsålder som krävs för alla håller inte.

Återställ generationsrättvisan och reparera skadorna

När staten uppenbart inte har förmått skapa de villkor som krävs för att alla berörda ska kunna skjuta på pensionsuttaget några år, eller för den delen tydligt upplyst medborgarna om hur systemet faktiskt fungerar, betyder det också att staten har en skuld till medborgarna i fråga. Rimligen ska det inte vara individernas ansvar att fixa arbetsmarknaden, rusta upp arbetsmiljön, plocka fram omställningsmöjligheter, anpassa arbetsuppgifter, höja pensionsrelaterade åldrar, ordna fungerande trygghetssystem osv. Men det är i praktiken vad som skett. Staten har smitit från sitt ansvar och en hel generation pensionärer har fått betala med lägre pensioner. Man har låtit människorna, ofta ovetande, ta smällen. Därmed har staten brustit i sitt ansvar, och bör givetvis i efterhand försöka rätta till misstagen.

Vår förhoppning är att det för framtidens pensionärer kommer att existera rättvisa villkor så att alla kan skjuta upp sitt pensionsuttag. Men statens bristande och senfärdiga agerande så här långt medför dock att de olika generationerna har haft och kommer att ha helt olika förutsättningar för att få en rimlig pension. Lagstiftarens agerande har därmed skapat stora generationsorättvisor.

5. Retroaktivt höjd pensionsavgift som når alla samt insatser för ett längre arbetsliv

Utredningen visar att högre pensionsavsättningar leder till högre pension

Utredningens analyser bekräftar att själva metoden med högre avsättningar till pension fungerar då det är den växande tjänstepensionen som delvis räddar upp den totala pensionens nivå. Utan de högre tjänstepensionsavsättningarna som genomförts de senaste decennierna skulle den totala pensionen vara lägre, både idag men framförallt i framtiden. Höjda avsättningar till allmän pension skulle givetvis få en mycket likvärdig effekt.

Vi menar dock att det är osäkert att förlita sig på lösningar som tar ett helt arbetsliv innan resultaten syns, samtidigt som behovet av högre pensioner är en akut realitet redan idag. Dessutom skulle höjd tjänstepensionsavgift inte nå alla eller nå de som berörs likadant. Vidare skulle högre tjänstepensionsavsättningar påverka löneutrymmet och sysselsättningen, vilket också drabbar pensionsindexeringen för de som är pensionärer. Istället bör avgiftshöjningar genomföras snabbt och naturligtvis omfatta alla åldrar.

Ett pensionssystem med rättvis balans betyder en kombination av åtgärder och delad risk

Vi menar att det är helt grundläggande att ett pensionssystem balanserar mellan individer och system. Den slagsida till fördel för systemet som varit uppenbar sedan pensionsreformen, och som är till individernas nackdel, behöver ändras så en rimlig balans uppnås. Risker måste delas mellan system och individ.

Det naturliga är därför att uppoffringar görs av båda parter när behov uppstår, som behov av höjda pensioner. Att arbeta till riktåldern kommer inte ensamt att leda till rimliga pensioner, dessutom är det mycket osäkert hur många som faktiskt kommer att mäkta med det. Med andra

ord, det behövs både ett allt längre arbetsliv genom individernas insatser och en retroaktiv avgiftshöjning finansierad via statsbudgeten vilken kommer både dagens och framtidens pensionärer till del. Det är både rimligt och rättvist att dela på bördorna. Således behövs en kombination av åtgärder: retroaktivt höjd pensionsavgift samt kraftfulla insatser inom arbetsmiljö, arbetsmarknad och trygghetssystem.

Retroaktiv avgiftshöjning - det mest rättvisa och kommer alla åldrar till del

Vi menar att en retroaktiv avgiftshöjning bör genomföras med samma effekt för både dagens och framtidens pensionärer, det vill säga med en procentuell höjning av inkomstpensionen på cirka 7 procent – med andra ord motsvarande en avgiftshöjning till 18,5 procent. Detta kan finansieras genom en omfördelning av medel inom befintlig nivå på arbetsgivaravgiften, det vill säga att skattemedel används. Såväl den allmänna löneavgiften som pensionsavgifterna ovanför taket kan och bör användas till socialförsäkringar, som pensioner.

En avgiftshöjning inom allmän pension kan också antas få en mer likvärdig effekt i befolkningen, jämfört med om exempelvis tjänstepensionsavsättningen skulle höjas. En avgiftshöjning kan antas ge en något större höjning för en medianpensionär, medan förekomst av såväl grundskydd[1] som tjänstepension dämpar effekten hos de med lägre respektive högre pension. Ett första steg bör innefatta en höjning motsvarande en avgift från 17,21 till 18,5 procent, och även om det inte räcker för att nå till 60 procent allmän pension kommer en höjning likväl att betyda en högre pension. Därefter kan det utredas huruvida ytterligare höjningar behövs.

En retroaktiv höjning av pensionsavgiften kan dessutom få snabbt genomslag, till skillnad från de andra varianterna på avgiftshöjning i utredningen, vilket är ytterligare en fördel. De positiva effekterna på både pensionsnivåer och respektavstånd kommer därmed fort.

Som nämnts handlar frågan lika mycket om att dela risk i systemet som ansvarsfördelningen. Utan en avgiftshöjning kommer den allmänna pensionen att fortsätta ligga kring 50 procent kompensationsgrad eller lägre. Dessutom skulle systemets legitimitet då ytterligare försvagas och människor ifrågasätta systemet i än högre grad. Värt att ha i åtanke är också att löntagarna redan har avsatt och fortsätter avsätta en allt större del av sin lön till pension, i form av högre avsättningar till tjänstepension, än för ett par decennier sedan. Dessutom har antalet år i arbete ökat sedan reformen och framtidens löntagare förväntas gå i pension vid högre ålder – individerna har alltså levererat. Därav är det nu, utifrån fördelning av risk och ansvarstagande, statskassans tur att finansiera högre inkomstrelaterade pensioner för alla.

Som vi varit inne på har också staten en skuld till dagens äldre till följd av den inte har sett till att alla har kunnat försörja sig till de allt högre åldrar som har krävts för en god pension. Därutöver har många av dagens äldre inte haft samma möjligheter och regelverk för att tjäna in till en bra tjänstepension, som nu i efterhand visat sig vara en nödvändighet för att klara sig snarare än ett komplement.

Av dessa skäl anser vi att det är både rimligt och rättvist att avgiften höjs retroaktivt. En retroaktiv höjning är dessutom den enda varianten på avgiftshöjning som kan göras generationsneutral eftersom den skulle medföra samma procentuella höjning av

[1] En avgiftshöjning behöver kombineras med en diskussion om grundskyddet och en bedömning av dess utveckling. Det är därför bra att en översyn av grundskyddet nu pågår då en stor del av de som har garantipension är kvinnor och då det finns en förhoppning om att marginaleffekterna i grundskyddet förhoppningsvis kan komma att minska. För att grupper med låg pension inte ska halka efter kan det behövas ytterligare åtgärder utöver en avgiftshöjning från lagstiftarens sida.

inkomstpensionen för alla oavsett ålder. En retroaktiv höjning finansieras dessutom gemensamt genom statskassan som alla bidragit och bidrar till på ett någorlunda likvärdigt sätt. Dessutom pekar utredningen på att effekterna av en avgiftshöjning på arbetsutbud och pensionsåldrar troligtvis är små.

Vidare kan konstateras att livsinkomstprincipen är satt ur spel för väldigt många äldre. Det är inte enbart ens inbetalda avgifter som bestämmer pensionen längre, utan också olika grundskyddsförmåner. Omkring sju av tio pensionärer har idag någon form av grundskydd utbetalt. Dessa har antingen höjts (garantipensionen) eller tillkommit (inkomstpensionstillägget) som respons på en allt svagare inkomstpension. Dessa kortsiktiga lappa-och-laga-lösningar når inte alla och kommer dessutom inte till rätta med grundproblemet. Utöver detta har skatten på pension sänkts, delvis olika i olika inkomstgrupper. För merparten äldre idag, och framöver, gäller alltså inte någon livsinkomstprincip – för en medianpensionär finansieras ungefär var fjärde utbetald pensionskrona idag av skattemedel, jämfört med noll kronor för närmare 20 år sedan. Ytterligare kortsiktiga särlösningar bör undvikas i framtiden, istället bör långsiktiga lösningar som en retroaktivt höjd pensionsavgift genomföras.

Utöver att pensionssystemets livsinkomstprincip och fristående finansiering inte längre gäller för många äldre brister det också i andra grundtankar i systemet, som den om att oavsett när under livet inkomsterna tjänas in ska de väga lika tungt vid pensionsberäkningen. Därför vore det inte underligt att också omvärdera en annan grundtanke, nämligen den om pensionsavgiftens nivå.

Dagens pensionsnivåer är för låga – agera och dra lärdom av detta

Utredningen slår fast att den allmänna pensionen har försämrats successivt sedan pensionsreformen, vilket framgår tydligt i alla studier som refereras till. Detta bekräftas med all tydlighet av SPF Seniorernas och SKPF Pensionärernas medlemmar: i en undersökning svarar sju av tio medlemmar att de inte skulle klara sig enbart på den allmänna pensionen. Missnöjet med den allmänna pensionens nivå är brett och finns i olika åldrar, inkomstgrupper med mera. När det gäller den totala pensionen är sex av tio medlemmar inte alls eller inte särskilt nöjda med den, medan närmare fyra av tio är ganska eller mycket nöjda. Vidare har vi i en rapport konstaterat att medianen för allmän pension hamnar flera tusen kronor under de månatliga basutgifter som Konsumentverket pekar på (mat, hygien, kläder, bostad mm). Medianen för allmän pension ligger dessutom farligt nära olika gränser som indikerar risk för fattigdom. Detta är allt annat än rimligt och kan inte fortgå.

Ett svagt respektavstånd och avgiftshöjning som det enda återstående alternativet

Det kan också konstateras, dessvärre, att ytterligare en grundsten i pensionssystemet – drivkrafter till arbete – inte fungerar. Det lönar sig inte, eller bara marginellt, att ha arbetat för sin pension för omkring tre av fyra av dagens och framtidens pensionärer, när total pension efter skatt jämförs med grundskyddet. Skulle enbart den allmänna pensionen användas i jämförelsen blir det inget respektavstånd alls att tala om. Detta är givetvis förödande för såväl drivkrafterna att arbeta och arbeta längre, men också för tilliten till systemet och politiken. Därtill påverkas sysselsättningen och finansieringen av välfärden negativt. Detta måste förändras om man ska förmå människor att arbeta längre och kan i princip bara ske genom att inkomstpensionen förstärks. Om pensionsavgiften inte höjs, desto närmare kommer vi ett grundpensionssystem där alla får ungefär samma pensionsnivå oavsett arbetsliv och inbetalningar.

Vi kan också konstatera att den s k gasen inte längre är ett användbart verktyg för att höja pensionerna när dess gräns för utdelning sattes till 1,15 (och i utredningen utgår man från en annan utdelningsgräns än den som sedan beslutades). Som nämnts lönar det sig inte att ha arbetat

och människor justerar inte sitt uttag i enlighet med medellivslängdens ökning – ingen av dessa drivkrafter fungerar därmed för att få upp pensionerna. Med tanke på osäkerheten kring hur många som kommer att skjuta på pensionsuttaget till riktåldern, som oavsett bara ger en allmän pension på drygt 50 procents kompensationsgrad, finns en betydande risk att allmän pension även framöver hamnar långt under den ursprungliga ambitionen som vi anser ska bestå. Därmed återstår bara justering av avgiftsnivån som alternativ för högre pensioner. Vi menar att en retroaktiv höjning av pensionsavgiften som når både dagens och framtidens pensionärer är vägen framåt. Det går snabbt, är generationsneutralt och rättvist samt kan reparera systemets legitimitet.

6. Konsekvenser om allmän pension inte förstärks

Mindre statlig makt över pensionen men fortsatt finansieringsansvar

Om avsättningen till allmän pension inte höjs är det troligt att avsättningarna till tjänstepensionen kommer fortsätta öka och därmed minskar statens möjligheter att styra och påverka den totala pensionen. En allt mindre allmän pension innebär också att statens utsikter att stimulera till ett längre arbetsliv försämras. Detta är också utredningen inne på: ”Vidare har historien visat att förändringar, såväl som avsaknad av förändringar, i det allmänna systemet också påverkar hur avtalsparter fattar beslut om tjänstepensioner. Det är rimligt att tro att en sådan påverkan kommer bestå även i framtiden.”

Med andra ord, om staten inte agerar kring den sjunkande allmänna pensionen kommer någon annan att göra det men då minskar också statens makt över pensionen. Ett sådant scenario kan dock sluta med att staten likväl får rycka ut sen och stötta upp äldre människors pensioner via grundskyddet. Denna risk förstärks ytterligare av trenden med stora andelar kortvariga uttag av tjänstepension. Utgifter för grundskyddet kan också påverkas av den ökade spridningen i tjänstepensionsutfall mellan individer. Således kan det i slutändan bli långt större utgifter för det offentliga än förväntat och då utgör pensionssystemet inte längre en försäkring för staten. Medan en retroaktiv avgiftshöjning som når alla skulle bli en försäkring för staten att inte i ett senare skede stå med oväntade och stora utgifter för betydande skaror pensionärer när deras tjänstepensioner tagit slut, inte utvecklats som förväntat eller inte täckt hela arbetslivet.

Minskad legitimitet för det allmänna systemet

Ett scenario med en allt mer betydelsefull tjänstepensionen innebär också att allmän pension reduceras till en grundpensionsliknande förmån. Det betyder dels att man bryter mot syftet med pensionsreformen, dels sviker befolkningens vilja att få en pension som arbetslivet avspeglas på. Men också att människors intresse för att finansiera den allmänna pensionen, som blir både svag och likvärdig för många, genom att avstå delar av sin egen lön, minskar. Vi anser att den inkomstgrundade allmänna pensionen ska vara en försäkring också för individerna som det var tänkt, inte något som påminner om en grundpension. Annars kan den allmänna pensionens legitimitet väntas försvagas ytterligare och komma att ifrågasättas än mer. Utöver att tappa makt i pensionsfrågan lär det folkliga missnöjet förr eller senare likväl leda till ökade krav på stärkta och rättvisare pensioner, mycket troligt riktat mot politiken snarare än mot parterna. En annan aspekt är huruvida en ökande betydelse för tjänstepensionen kan komma att leda till krav på en obligatorisk tjänstepension.

Risk för generationsorättvisor

En annan risk om icke-statliga lösningar används för att komma till rätta med en sjunkande statlig pension, utöver att de tar tid och inte når alla, är att det skapas generationsorättvisor. Att försöka

lösa dagens problem med en försvagad allmän pension – som rör alla oavsett ålder, men som särskilt drabbar de som redan gått i pension (eller snart gör det) då de inte kan leva om sina liv – genom att till exempel öka avsättningen till tjänstepensionen är en metod där enbart pensionsspararna (främst de yngsta) ges möjlighet till en högre pension. Ökade avsättningar till tjänstepension är därför tveksamt ur ett generationsrättviseperspektiv. Istället behövs lösningar som stärker pensionerna för alla, snarare än lösningar som skapar nya generationsorättvisor.

Dags för en bred debatt i samhället och löpande översyner av systemet

Det finns många faktorer i utredningen som understryker behovet av en bred debatt i samhället kring pensionerna idag och framöver. Givetvis bör, utöver pensionsavgiftens nivå, också medellivslängdens påverkan på pensionerna och behovet av senare pensionsuttag debatteras. Samt rollfördelningen mellan de olika pensionsdelarna. Liksom hur kringliggande trygghetssystem, arbetsmarknad och arbetsmiljö behöver anpassas. Och hur mycket flexibilitet som är rimligt avseende både pensionsåldern och tidsbestämda tjänstepensionsuttag.

Vi anser att det är positivt att pensionsfrågorna handhas som en blocköverskridande fråga, men det finns ett behov av att förändra Pensionsgruppens arbetssätt om funktionen ska kvarstå. Istället för passivitet behövs verkstad – en rad åtgärder för ett längre arbetsliv och högre pensioner krävs nu. Förutom en bredare debatt behövs återkommande utvärderingar av systemet med fokus både på social och ekonomisk hållbarhet samt dess kopplingar till arbetsmarknad och trygghetssystem. Utöver att dra lärdomar bör det också tas höjd för att även framtiden kommer att avvika från förhoppningarna och att det då måste finnas förmåga att justera i systemets olika delar.

Mycket i samhället har förändrats sedan pensionsreformen infördes för 30 år sedan – arbetsmarknaden är annorlunda, kringliggande trygghetssystem har stramats åt, det privata pensionssparande har fasats ut, tjänstepensionen har blivit viktigare, medellivslängden har ökat mm. När samhället förändras behöver pensionssystemet också ses över och renoveras – precis som i andra sakfrågor där politik, åtgärder, tankar och lösningar utvärderas, samt goda exempel hämtas från andra länder. Detta gäller i synnerhet när prognoser slagit mycket fel, tilltänkta drivkrafter inte fungerar och utfallet blivit långt sämre än väntat. Löpande översyner och uppföljningar av pensionssystemet och pensionsnivåerna, där bland annat arbetsmarknadens parter och pensionärsorganisationer medverkar, måste bli verklighet.





Maria Larsson
Förbundsordförande
SPF Seniorerna

Lenita Granlund
Förbundsordförande
SKPF Pensionärerna