



Pensionspolitiskt program för TCO

2019

TCO

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	3
Sammanfattning	4
1. Inledning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Avgränsning	8
2. TCO:s utgångspunkter för pensionssystemet	9
2.1 Pensionernas nivå	9
2.2 Åldersgränser och ett längre arbetsliv	9
2.3 Föräldraskap, sjukdom och arbetslöshet	9
2.4 Studier, vidareutbildning och omställning	9
2.5 Finansiering av det allmänna pensionssystemet	10
2.6 Premiepensionssystemet	10
2.7 Kollektivavtalad tjänstepension	10
2.8 Privat pensionssparande	10
3. Problem, utmaningar samt TCO:s förslag till lösningar	11
3.1 Sjunkande pensionsnivåer i det allmänna pensionssystemet	11
TCO föreslår: Höjd pensionsavgift	12
3.2 Grundskyddet	13
TCO föreslår: Garantipensionen anpassas till inkomstutvecklingen	13
3.3 Höjda åldersgränser	13
TCO:s uppfattning och förslag	14
3.4 Föräldraskap, sjukdom och arbetslöshet kan medföra lägre pension	15
TCO föreslår: Pensionsrätt beräknas på bakomliggande inkomst ..	15
3.5 Studier kan medföra lägre pension	15
TCO föreslår: Höjda pensionsavsättningar för studenter	16
3.6 Premiepensionen – kontroll och riskhantering	16
TCO föreslår: Traditionell försäkring och insättningsgaranti	16
3.7 Tjänstepensionen	16
3.8 Privat sparande – dagens svaga incitament behöver förbättras	17
TCO föreslår: System som ger incitament till privat pensionssparande	18
Om TCO	19

Sammanfattning

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 en stadig ökning av den förväntade livslängden för varje ny årskull. Pensionsgruppen har tagit fram förslag om en riktålder, för att senarelägga lägsta åldern för uttag av allmän pension och uttagsåldern för garantipension samt anpassa dessa efter stigande förväntad livslängd.

Ett förlängt arbetsliv förutsätter att alla anställda, oavsett förutsättningar, ges reella möjligheter att kunna och orka arbeta längre. Det är därför mycket viktigt att sådana beslut medför satsningar på förbättrad arbetsmiljö och flexibilitet i arbetet. Det behöver dessutom finnas goda möjligheter till kompetensutveckling och omställning under hela arbetslivet. En automatisk uppräknings av pensionsåldrarna bedöms som orealistisk utan att det först sker arbetsmiljöförbättringar, förbättrade möjligheter till kompetensutveckling och andra insatser för att möjliggöra ett längre arbetsliv.

TCO anser dock att det inte är tillräckligt att enbart förlänga arbetslivet, för att hejda utvecklingen. 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. Men variationen i livslängdsökning korrelerar i stort med stigande utbildningsnivå. Detta samtidigt som förutsättningarna att förlänga arbetslivet varierar mellan utbildnings- och yrkesgrupper, både bland tjänstemännen och sett till hela arbetsmarknaden.

TCO föreslår därför att pensionsunderlaget ska motsvara inkomsten istället för som nu 93 procent av denna. Därigenom kommer pensionsrätten och pensionsavgifterna motsvara 18,5 procent av inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp. Finansieringen av avgiftshöjningen bör utredas och beaktas i en kommande samlad skatteöversyn.

Det svenska allmänna pensionssystemet bör även i fortsättningen ha ett grundskydd som säkerställer att alla äldre, oavsett hur mycket man har arbetat eller bott i Sverige, får en rimlig inkomst att leva på. Därför föreslår TCO, avseende garantipensionen som inte är inkomstrelaterad, att dagens regler ska gälla, så att garantipensionen endast avräknas mot inkomstpensionen i det allmänna systemet, men inte mot andra pensioner och inte mot arbets- eller kapitalinkomst. Dessutom bör garantipensionen knytas till inkomstutvecklingen, istället för som idag till prisutvecklingen. Detta för att garantipensionen även på sikt ska ligga på en nivå som ger uttryck för allmän välfärd.

För att upprätthålla legitimiteten och tilltron till det allmänna pensionssystemet behöver den inkomstrelaterade pensionen få så stort genomslag som möjligt. Det var också målsättningen, när reformen antogs 1994, att pensionen skulle påverkas av om och hur mycket man arbetat. TCO föreslår därför att Pensionsgruppen närmare utreder hur genomslaget av de inkomstrelaterade delarna i pensionssystemet kan ökas.

Om åldersgränserna i pensionssystemen förändras, behöver de kringliggande trygghetssystemen anpassas till de nya förhållandena.

Höjningar av åldersgränser måste ske på ett sätt som respekterar kollektivavtalen och parternas autonomi samt ske med tillräcklig framförhållning.

” 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.

För att förstärka pensionen föreslår TCO att pensionsavgiften beräknas på den bakomliggande inkomsten vid vård av barn, sjukfrånvaro och arbetslöshet. Detta bör leda till ett mer jämförbart utfall i pensionsrätt.

Behoven av utbildning, vidareutbildning och möjligheter till omställning ökar på arbetsmarknaden. Samtidigt ligger pensionsrätten för studier på en så låg nivå att dessa riskerar sänka framtida pension. Pensionsrätten för eftergymnasiala studier bör därför höjas. Detta kan ske antingen genom högre avsättning som andel av bidragsdelen, genom studiepremier eller genom kompletterande avsättningar.

Premiepensionens andel av slutlig pension ökar, samtidigt som den är placerad till betydligt högre risk än inkomstpensionen och denna risk bärs av pensionsspararen. Vid bedrägeri och förskingring riskerar pensions-spararna också att förlora besparingar. TCO anser därför att Pensionsgruppen bör utreda förutsättningarna att erbjuda traditionell försäkring och insättningsgaranti till premiepensionsspararna.

Incitamenten att spara privat till pensionen behöver förbättras. Ett privat försäkringssparande till pension ger personer, som av olika anledningar riskerar få låg pension, möjlighet att själva ta ansvar för sin pension genom att ”spara ikapp”. TCO anser att regeringen behöver utreda den närmare utformningen av ett försäkringssystem som optimeras med avseende på effektivitet och fördelningsmässigt utfall. Utgångspunkten bör vara enkelhet, trygghet och kostnadseffektivitet samt att det ska vara attraktivt för de breda grupper i samhället, som behöver försäkringsspara privat. Ett exempel på en sådan modell är ”matchningsmodellen” som tillämpas i flera OECD-länder.

Dagens allmänna pensionssystem kan sägas vara behäftat med vissa problem, varav flertalet har sin grund utanför pensionssystemet. Exempelvis är utfallet i faktisk pension inte jämförbart. Förändringar i pensionssystemet, som föreslås i programmet, kan därför inte tillhandahålla hela lösningen, men väl en del av den.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Vårt nuvarande pensionssystem har sina rötter i 1913 års pensionsreform. Sverige var först med ett pensionssystem som omfattade alla invånare i landet, med några få undantag. Successiva reformer gav med tiden ett pensionssystem med folkpension och ATP som kunde garantera de flesta en pension på mellan 60–65 procent av tidigare lön. Den nivån ansågs som rimlig för att trygga den ekonomiska standard som pensionärerna hade byggt upp under sitt yrkesliv. Efter ett par decennier i drift blev det allt mer uppenbart att systemet med folkpension och ATP skulle bli en svår belastning för framtidens statsfinanser. Ett omfattande utredningsarbete, som ledde fram till att ett nytt pensionssystem klubbades av riksdagen 1994 och sattes i drift 1999. Hållbart var ledordet, både för statsfinanserna och för den enskilda pensionären.

Det nya reformerade systemet med inkomst- och premiepensioner skulle ge minst lika hög pension som det gamla levererade vid samma livlängdsantaganden. Det sistnämnda är en viktig passus i sammanhanget, vilket tydliggörs när vi granskar utfallet av pensionsnivån för de 13 årskullar som hittills har fått pension från det reformerade systemet. Då framgår det att endast de två äldsta årskullarna har nått upp till en pensionsnivå på 60–65 procent av slutlönen, medan de yngsta årskullarna inte ens når upp till 50 procent av slutlönen. Deras samlade pension är dock högre, mellan 70 och 80 procent, men merparten av tillskottet kommer från tjänstepensionen och en mindre del från privat pensionssparande. Pensionsmyndighetens framskrivningar för kommande årskullar visar att pensionsnivåerna kan förväntas fortsätta sjunka, ifall den faktiska pensionsåldern eller avgiftsnivån inte höjs.

En viktig grundpelare för det reformerade pensionssystemet är livsinkomstprincipen som syftar till att livsinkomsten avgör den framtida pensionens storlek, utöver nivån för grundtrygghetsnivån i systemet som utgörs av garantipensionen. Men med sjunkande kompensationsnivå har även skillnaden i pension mellan ingen livsinkomst och en genomsnittlig sådan minskat till runt 1 000–2 000 kronor i månaden. Betydelsen av arbete har följaktligen minskat trots målsättningen om det motsatta.

Det allmänna pensionssystemet är alltjämt finansiellt hållbart för statsfinanserna, men med en sjunkande kompensationsnivå riskerar kostnader vältras över på statsbudgeten när fler blir beroende av garantipension och bostadstillägg.

Generellt kan man säga att de inkomstskillnader vi har under vårt yrkesliv tar vi med oss in i vårt pensionärsliv. Bland dagens 2,2 miljoner människor, som har allmän pension, finns en liten grupp med mycket höga inkomster, en majoritet med goda ekonomiska villkor och en grupp, 11 procent eller omkring 245 000 personer (162 000 kvinnor och 83 000 män), som lever på en inkomst under gränsen för fattigdom.¹ Av dem är det en andel, varav

¹ Veckans affärers sammanställning av Sveriges 187 miljardärer. 2017-12-05, samt Äldre med låg inkomst, rapport från Pensionsmyndigheten 2018. Gränsen för fattigdom som definieras som relativt låg ekonomisk standard utgår i rapporten från 60 procent av medianvärdet för den ekonomiska standarden sett till samtliga hushåll.

flertalet är kvinnor, som har så låg pension att de är berättigade till garanti-pension, trots att de arbetat heltid hela eller större delen av sitt arbetsliv. Både bland kvinnor och bland män är det i synnerhet ensamstående som är fattiga. Det stora flertalet fattiga pensionärer har både garantipension och bostadstillägg och en del har äldreförsörjningsstöd. Detta räcker emellertid inte för att de ska komma över gränsen för det som kallas låg ekonomisk standard, vilket 2017 motsvarade 12 100 kronor per månad efter skatt.

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

TABELL: Pensionärers ekonomiska villkor jämfört med personer mellan 55 och 64 år. Tabellen visar andel pensionärer samt personer i åldern 55–64 år (inom parentes) som saknar kontantmarginal respektive upplever ekonomiska svårigheter.

PERIOD 2015–2016

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

Källa: SCB, ULF, individnivå

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

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

Den stora majoriteten av dagens pensionärer har följaktligen en ekonomisk situation som innebär att de hamnar ovanför fattigdomsgränsen. Det beror emellertid inte enbart på deras allmänna pension utan också på inkomster från tjänstepension, besparingar, arbete och fastigheter.

Befolkningens förväntade livslängd har sedan dagens allmänna pensions-system sjösattes år 1999 ökat betydligt snabbare än vad tidigare prognoser visat och kommer sannolikt fortsätta öka även om vissa prognoser förutspår en något långsammare tillväxt. Även om det naturligtvis är positivt att vi lever längre, betyder det samtidigt att pensionerna måste räcka under längre tid. Pensionsnivån, det vill säga de månatliga pensionsutbetalningarna, blir lägre om de ska pågå under längre tid. Tjänstepensionen som är avsedd att utgöra ett komplement till den allmänna pensionen, riskerar med den nuvarande utvecklingen, att behöva kompensera för den allmänna pensionen genom att i allt större utsträckning vara avgörande för pensionärernas försörjning. Andelen pensionärer med inkomster under gränsen för fattigdom riskerar att öka.

Dagens allmänna pensionssystem kan alltså sägas vara behäftat med vissa problem, varav flertalet har sin grund utanför pensionssystemet. Exempelvis är utfallet i faktisk pension inte jämställt. Förändringar i pensionssystemet, som föreslås i programmet, kan därför inte tillhandahålla hela lösningen, men väl en del av den.

1.2 Avgränsning

Den allmänna, lagreglerade pensionen består av inkomstpension, premiepension och garantipension. Därutöver finns kompletterande grund- och efterlevandeskydd i form av bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension. Det här pensionspolitiska programmet har sitt fokus på inkomstpensionen, premiepensionen och garantipensionen. Behov av och möjligheter till privat pensionssparande är också en central fråga i programmet.

Tjänstepensionernas betydelse, särskilt de kollektivavtalade, diskuteras kortfattat, men dessa är de avtalsförhandlande parternas ansvar. Det är därför mycket viktigt att den svenska modellen med kollektivavtal som förhandlas av avtalsparterna fortsätter att värnas och respekteras.

Frågor som rör den närmare utformningen av systemen för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd tas inte upp, utan deras roll och funktion berörs endast kortfattat och översiktligt. Detsamma gäller för aktuella skatteregler, deras betydelse för framför allt tjänstepensionsplanerna beaktas, men programmet behandlar inte skattesystemet. Utgångspunkten för programmet är tjänstemäns situation, men pensionssystemet med sina aktuella problem och även förslagen till lösningar berör hela befolkningen.

Förslagen i programmet begränsas av att systemen även i framtiden förväntas till övervägande del vara intjänandebestämda.



2. TCO:s utgångspunkter för pensionssystemet

I detta kapitel presenteras TCO:s utgångspunkter för det allmänna pensionssystemet, men även för åldersgränser, privat sparande med mera.

2.1 Pensionernas nivå

Det ska vara möjligt att leva på sin pension. Inkomstpensionen och premiepensionen ska utgå från tidigare inkomst, men det måste samtidigt finnas en grundnivå bestående av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Grundnivån ska tillförsäkra alla en rimlig levnadsnivå när de har slutat arbeta. Detta har regeringen också uttryckt i Prop. 1993/94;250. Där anges att garantipensionen ska ge en ersättningsnivå som är ett ”uttryck för allmän välfärd” och ”klart ligger över vad som krävs för en skälig levnadsstandard enligt socialtjänstlagens mening”.

”Eventuella höjningar av åldersgränserna i pensionssystemen behöver ske med god framförhållning så att berörda individer och arbetsgivare kan planera för pensionering och sin framtid”

2.2 Åldersgränser och ett längre arbetsliv

Befolkningens förväntade livslängd ökar betydligt snabbare än vad tidigare prognoser visat. Den extra tiden i livet, som vi får, behöver finansieras med ökade inbetalningar till pension och genom arbete under längre tid – både tidigare och senare i livet.

För ett förlängt arbetsliv behövs förbättringar av arbetsmiljön samt ökade möjligheter till vidareutbildning och flexibelt arbete – under hela arbetslivet.

Innan beslut tas om uppräkningsmekanismer med någon form av automatik, måste reella arbetsmiljöförbättringar, förbättrade möjligheter till kompetensutveckling och andra insatser för att möjliggöra ett längre arbetsliv komma till.

Om åldersgränserna i pensionssystemen förändras, behöver socialförsäkringssystemen anpassas till de nya förhållanden som förändringen innebär.

Eventuella höjningar av åldersgränserna i pensionssystemen behöver ske med god framförhållning så att berörda individer och arbetsgivare kan planera för pensionering och sin framtid.

2.3 Föräldraskap, sjukdom och arbetslöshet

Pensionssystemet ska vara könsneutralt och dess utfall kopplat till tidigare inkomst och arbete. Jämställdhetsskäl talar också för att andra inkomster än arbetsinkomst, så som ersättning vid föräldraledighet och ledighet för vård av barn ska kunna ge högre pensionsrätt än som är fallet idag. Även ofrivillig frånvaro på grund av sjukdom eller arbetslöshet bör kunna medföra högre pensionsrätt än dagens regler medger.

2.4 Studier, vidareutbildning och omställning

Pensionssystemet behöver vara anpassat till en framtida arbetsmarknad med ökande krav på vidareutbildning och omställning. Studier ger pensionsrätt,

men på en låg nivå och riskerar leda till lägre pension. Pensionsrätten för studier behöver höjas, så att studier/omställning inte sänker framtida pension.

2.5 Finansiering av det allmänna pensionssystemet

Det allmänna pensionssystemet behöver även i fortsättningen vara utformat på ett sätt som innebär att det är långsiktigt hållbart, samtidigt som det ger reella möjligheter till standardtrygghet för flertalet pensionärer.

Grunden för ett välfinansierat pensionssystem är en hög sysselsättningsgrad och att det sammanlagda antalet arbetade timmar i ekonomin ligger på en hög nivå. Det påverkar såväl pensionssystemets utformning som andra politikområden.



2.6 Premiepensionssystemet

Premiepensionssystemet är en del av socialförsäkringssystemet och behöver vara utformat på ett sätt som ger spararna ett starkt konsumentskydd.

2.7 Kollektivavtalad tjänstepension

Tjänstepensionen är ett viktigt komplement till den allmänna pensionen, men syftar inte till att kompensera en bristfällig eller otillräcklig allmän pension. Den kollektivavtalade tjänstepensionen är en fråga för de avtalsförhandlande parterna.

2.8 Privat pensionssparande

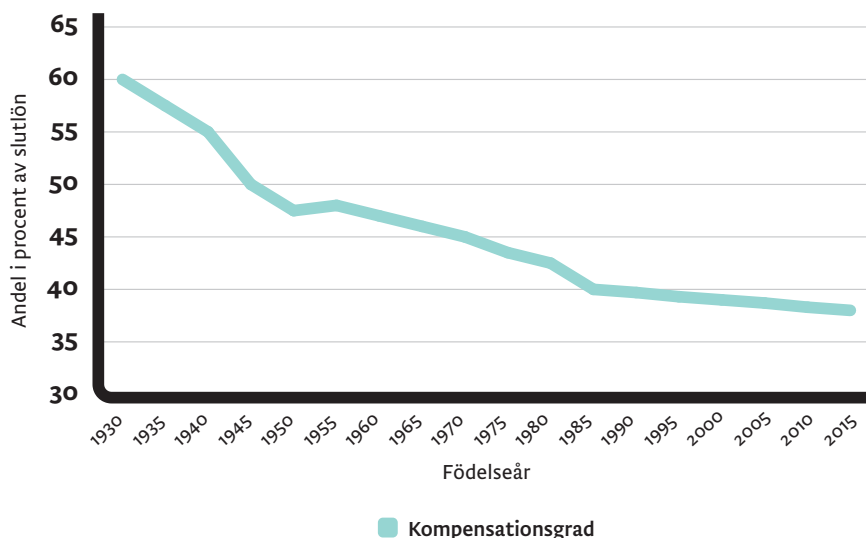
Incitamenten att spara privat till pensionen behöver förbättras. Ett privat försäkringssparande till pension ger personer, som av olika anledningar riskerar få låg pension, möjlighet att själva ta ansvar för sin pension genom att ”spara i kapp”. Det kan till exempel handla om personer som kommit till Sverige senare i livet, studerat länge, jobbat mycket deltid, jobbat kortare eller längre perioder inom EU/EES eller haft anställning där tjänstepension saknats. Dessa grupper har blivit allt större under senaste decenniet och kan förväntas växa ytterligare framöver.

3. Problem, utmaningar samt TCO:s förslag till lösningar

3.1 Sjunkande pensionsnivåer i det allmänna pensionssystemet

Sveriges tidigare pensionssystem med folkpension och ATP gav i regel en pension som motsvarade 60–65 procent av slutlönen. Det är en nivå som också dagens pensionssystem har som målsättning att leverera. För drygt tio år sedan kom de första indikationerna på att det skulle bli svårt att nå upp till målnivån. Även vår granskning av kompensationsnivån bekräftar att det allmänna pensionssystemet får allt svårare att infria förväntningarna. Endast de två äldsta årskullarna, födda 1938 och 1939, har fått en allmän pension som motsvarar mer än 60 procent av slutlönen, medan de yngsta årskullarna inte ens når upp till 50 procent.² Deras sammanlagda pension är dock högre, mellan 70–80 procent, men merparten av tillskottet kommer från tjänstepensionen och en mindre del från privat pensionssparande. Den långsiktiga trenden med fallande allmänna pensioner beror huvudsakligen på att den förväntade livslängden ökar för varje ny årskull som går i pension. Det framgår tydligt av färskas prognoser som Pensionsmyndigheten har tagit fram.

Prognos kompensationsgrad för allmän pension vid uttag av pension vid 65 år med nuvarande regler



Källa: Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens prognos visar att nivån på utbetalningarna från den allmänna pensionen till framtida generationer kommer att sjunka om inte övriga förutsättningar ändras. För personer födda 1930 blev kompensationsgraden 60 procent, för de födda 1970 beräknas den bli ungefär 45 procent och för de födda 2015 ungefär 38 procent jämfört med den sista lönen.

Pensionsgruppen har under flera år diskuterat konsekvenserna av en oförändrad faktisk pensionsålder. Pensionsgruppen är överens om att införa en så kallad riktålder för pension, som följer medellivslängdens utveckling, samt senarelägga tidigaste uttagsålder av allmän pension och garantipension.

² Forenas rapport Tillbaka till framtidens pensionssystem

Den så kallade LAS-åldern, det vill säga den åldersgräns där rätten till anställning upphör enligt lagen om anställningsskydd, föreslår Pensionsgruppen ska höjas, samt knyts till den nya riktåldern.

Pensionsgruppen anser att ett längre arbetsliv genom höjda åldersgränser, som fortsättningsvis följer utvecklingen av medellivslängden, har förutsättningar att hejda den pågående utvecklingen med sjunkande pensionsnivåer i det allmänna pensionssystemet.



För personer födda 1930 blev kompensationen 60 procent, för födda 1970 beräknas den bli ungefär 45 procent och för dem födda 2015 ungefär 38 procent jämfört med den sista lönen.

TCO föreslår: Höjd pensionsavgift

TCO:s uppfattning är att enbart en förlängning av arbetslivet, via exempelvis höjda åldersgränser, inte är tillräckligt för att undvika sjunkande pensionsnivåer i det allmänna pensionssystemet.

För att hejda utvecklingen, så att även kommande generationer får en allmän pension som i förhållande till slutlön motsvarar vad som avsågs när pensionssystemet sjösattes, det vill säga minst 60 procent, krävs en kombination av längre arbetsliv och högre avgifter till pensionssystemet.

Den nuvarande pensionsrätten och avgiften beräknas på pensionsunderlaget upp till 7,5 inkomstbasbelopp (ibb). Pensionsunderlaget motsvarar 93 procent av inkomsten, eftersom det utgörs av inkomsten exklusive den del av pensionsavgiften, 7 procent som betalas av inkomsttagarna men som ger dem en skattereduktion med hela avgiften. Räknat på inkomsten blir pensionsavgiften därför 17,21 procent på inkomster upp till 7,5 ibb.

Pensionsrätten och avgiften till den allmänna pensionen behöver höjas till den nivå som det från början avsågs, 18,5 procent av inkomsterna upp till 7,5 ibb. Detta uppnås genom att pensionsunderlaget får motsvara 100 procent av inkomsten, istället för nuvarande 93. En sådan höjning skulle, allt annat lika, öka inbetalningarna till det allmänna pensionssystemet med 7 procent och pensionsnivån i motsvarande grad.

Det bör noteras att en höjning av pensionsunderlaget och därigenom även av inbetalningarna till den allmänna pensionen också kan ha makroekonomiska effekter, som skiljer sig åt beroende på hur den genomförs. Den nuvarande pensionsavgiften betalas dels av arbetsgivare och dels av inkomsttagare som gör skatteavdrag för avgiften. Om även den höjda avgiften ska betalas på samma sätt blir effekten dels höjda arbetsgivaravgifter som måste antas påverka löner, dels en skattehöjning som också påverkar löner och priser. Därför behöver även andra finansieringsmöjligheter för avgiftshöjningen utredas.

TCO föreslår därför att Pensionsgruppen utreder finansieringsmöjligheter för en avgiftshöjning och att dessa beaktas i en kommande samlad skatteöversyn.

3.2 Grundskyddet

Ersättningsnivån för den del av grundskyddet som utgörs av garantipensionen ska, som tidigare nämnts, enligt socialtjänstlagens mening ligga klart över vad som krävs för en skälig levnadsstandard. Idag är garantipensionens indexering kopplad till prisbasbeloppet, som motsvarar utvecklingen av prisnivån. På så sätt bevaras köpkraften i grundskyddet, men det följer inte den standardutveckling som ges av ökande reallöner. Om inkomsterna ökar mer än priserna kommer garantipensionens nivå att sjunka relativt inkomstnivån. Det är därför tveksamt om garantipensionen då på sikt kommer att motsvara en nivå som klart ligger över skälig levnadsnivå och därmed ger uttryck för en allmän välfärd.

Grundskyddet, som inte är inkomstbaserat, kan dock i kombination med det inkomstbaserade pensionssystemet innebära att det finns vissa situationer där skillnaden i pension mellan en individ som har tjänat in en del inkomstrelaterad pension och en individ som inte har gjort det kan vara små. Oavsett detta bör det svenska allmänna pensionssystemet även i fortsättningen ha ett grundskydd som säkerställer att alla äldre, oberoende av hur mycket man har arbetat eller bott i Sverige, får ha en rimlig inkomst att leva på.

TCO föreslår: Garantipensionen anpassas till inkomstutvecklingen

Dagens regler för garantipensionen innebär att den avräknas mot inkomstpensionen i det allmänna systemet, men inte mot premiepension, tjänstepension eller annan pension och inte mot arbets- eller kapitalinkomst.

En avräkning mot tjänstepensionen och/eller mot arbetsinkomst skulle medföra att arbete lönar sig mindre i det allmänna pensionssystemet. TCO anser därför att nuvarande regler i detta avseende bör behållas.

Ett första steg vid utveckling av ett grundskydd som garanterar en nivå klart över skälig levnadsstandard vore att behålla dagens regler för garantipensionen, men anpassa uppräkningsgraden efter inkomstnivån istället för som idag prisnivån. Detta kan ske genom att garantipensionen knyts till inkomstutvecklingen via antingen inkomstindex eller inkomstbasbeloppet.

Det är också viktigt att säkerställa att den inkomstrelaterade pensionen får så stort genomslag som möjligt för att upprätthålla legitimiteten och tilltron till det allmänna pensionssystemet, men också ur ett jämställdhetsperspektiv. Det var också målsättningen med dagens allmänna pensionssystem, när reformen antogs 1994, att det skulle vara skillnad i pension, beroende på om och hur mycket man har arbetat. Därför anser TCO att Pensionsgruppen närmare bör utreda hur de olika delarna kan beräknas för att öka genomslaget av de inkomstrelaterade delarna i systemet.

3.3 Höjda åldersgränser

I dagens allmänna pensionssystem finns ingen formell pensionsålder, utan endast en lägsta uttagsålder, som för närvarande är 61 år. Individen kan själv välja pensionsålder efter 61 år, men pensionen blir lägre för den som går tidigt. I praktiken har 65 år blivit den ålder då många går i pension. De främsta orsakerna till det är att åldersgränserna i kringliggande trygghetsystem är kopplade till 65 år och att garantipensionen utbetalas från och med 65 år.

”Det är viktigt att säkerställa att den inkomstrelaterade pensionen får så stort genomslag som möjligt för att upprätthålla legitimiteten och tilltron till det allmänna pensionssystemet, men också ur ett jämställdhetsperspektiv.”

Den princip som Pensionsgruppen vill slå fast är att åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet och kringliggande trygghetssystem ska vara kopplade till medellivslängdens utveckling.

TCO:s uppfattning och förslag

TCO instämmer i att längre förväntad livslängd och fler friska år medför att arbetslivet behöver förlängas. Men med detta sagt, här finns en del problem. Även om den förväntade livslängden ökar på genomsnittsnivån, så finns en variation som i stort innebär att ökningen i livslängden korrelerar med stigande utbildningsnivå. Detta samtidigt som förutsättningarna att förlänga arbetslivet är olika för olika utbildnings- och yrkesgrupper, både bland tjänstemännen och sett till hela arbetsmarknaden.

Det finns en potentiell fara i att höjda åldersgränser kan komma att ses som det enda eller det viktigaste sättet för att upprätthålla pensionssystemets finansiella hållbarhet. Detta kan leda till att andra insatser, som satsningar på arbetsmiljön och ett hållbart arbetsliv eller att systemet tillförs mer resurser, kommer i skymundan.

Ett förlängt arbetsliv förutsätter att alla anställda, oavsett förutsättningar, ges reella möjligheter att kunna och orka arbeta längre. Det är därför mycket viktigt att sådana beslut medför satsningar på förbättrad arbetsmiljö och flexibilitet i arbetet. Det behöver dessutom finnas goda möjligheter till kompetensutveckling och omställning under hela arbetslivet. Ett allt längre arbetsliv kommer med största sannolikhet medföra såväl ökade behov av vidareutbildning som av omställning.



För att de som berörs ska ha en rimlig möjlighet att planera för sin pensionering, behöver eventuella höjningar av åldersgränserna i pensionssystemet genomföras med tillräcklig framförhållning.

Om åldersgränserna i pensionssystemet höjs, uppstår problem om inte åldersgränserna i de omgivande trygghetssystemen också höjs till samma nivå. Om exempelvis åldersgränserna i sjukförsäkringen eller a-kassan är lägre än åldersgränsen för uttag av garantipension, eller till och med lägre än lägsta åldersgränsen för uttag av allmän pension, uppstår glapp och ett antal individer riskerar att få otillräcklig eller ingen försörjning.

Beslut om höjda åldersgränser behöver genomföras på ett sätt som respekterar kollektivavtalen och parternas autonomi. Så skedde inte vid den senaste höjningen av LAS-åldern från 65 till 67 år, då staten ogiltigförklarade kollektivavtalade bestämmelser om en avgångsålder vid 65 år.

3.4 Föräldraskap, sjukdom och arbetslöshet kan medföra lägre pension

Vid föräldraledighet med föräldrapenning utgår idag barnårsvärd i det allmänna pensionssystemet. Föräldraledighet med föräldrapenning sänker därför i flertalet fall inte pensionen. Men vid ledighet för vård av barn (tillfällig föräldrapenning) är premien baserad på utbetald ersättning och inte på den bakomliggande inkomsten, vilket riskerar sänka pensionen. Samtidigt är det, av exempelvis demografiska orsaker, en viktig angelägenhet för hela samhället att tillräckligt många väljer att bli föräldrar och att det under småbarnsåren är möjligt att kombinera föräldraskap och arbetsliv. Det allmänna pensionssystemet är och ska vara könsneutralt det vill säga att pensionen blir lika vid lika inkomst och inkomsthistorik. Men i dagsläget tar kvinnor ut mer föräldraledighet och dagar för vård av barn än män och det sistnämnda riskerar påverka deras pension negativt. Vård av barn, sjukpenning och a-kassa är pensionsgrundande och beräknas på utbetald ersättning, som vanligtvis motsvarar 77 procent av bakomliggande inkomst.

TCO föreslår: Pensionsrätt beräknas på bakomliggande inkomst

Pensionsavgiften vid vård av barn, sjukfrånvaro och arbetslöshet bör beräknas på grundval av bakomliggande inkomst, det vill säga lönen, för att förstärka pensionen. Den principen för avgiftsberäkning gäller idag för personer med sjukersättning. Inbetald avgift och därmed också pensionsrätten för perioder av vård av barn, sjukdom och arbetslöshet skulle därmed höjas. På så sätt skulle det allmänna pensionssystemet fortfarande förbli könsneutralt, men utfallet i pensionsrätt blir mer jämställt.

Finansieringen av höjningen bör ske inom ramen för nuvarande avgiftsuttag för föräldraförsäkrings- och sjukpenningsavgiften samt arbetsmarknadsavgiften som ingår i arbetsgivaravgiften.

3.5 Studier kan medföra lägre pension

Kombinationen av ett förlängt arbetsliv och en hög förändringstakt på arbetsmarknaden medför ökade krav på utbildning, vidareutbildning och omställning för de anställda. Idag är studier med studiemedel pensionsgrundande, men inbetalningarna är förhållandevis små. Studier – med studiemedel från CSN eller kombinerat med kortare arbetstid – kan medföra lägre pension, om inte kompletterande avsättningar görs under studietiden.

TCO föreslår: Höjda pensionsavsättningar för studenter

För studenter vid eftergymnasiala utbildningar bör avsättningen till pension höjas. Detta kan ske antingen genom att avsättningen som andel av bidragsdelen höjs, genom studiepremier eller genom kompletterande avsättningar. Dessa kompletterande avsättningar kan vara baserade på (tidigare) faktisk inkomst eller på en beräknad genomsnittsinkomst.

3.6 Premiepensionen – kontroll och riskhantering

För närvarande är premiepensionssystemet under utredning. Första delen av utredningen har genomförts och förslagen har börjat genomföras. Dessa innebär ökad kontroll och kvantitativa krav på fonderna, såsom en viss storlek, historik och fondkapital utanför premiepensionssystemet. Härigenom kommer också antalet fonder att minska. I utredningens andra steg, som nu har påbörjats, utvärderas möjligheten att upphandla fondtorget.

TCO föreslår: Traditionell försäkring och insättningsgaranti

TCO ställer sig i huvudsak positiv till att premiepensionen nu betraktas som en del av socialförsäkringssystemet och att fonderna på fondtorget föreslås underkastas en ökad kontroll. Ett upphandlings- eller anslutningsförfarande bidrar till att upprätthålla konkurrenssituationen även om antalet fonder minskar. Framöver är det viktigt att följa utvecklingen av premiepensionssystemet samt om åtgärderna och uppföljningen av det är tillräckligt.

I framtiden kan premiepensionen utgöra en betydande del av den slutgiltiga pensionen, som är placerad till betydligt högre risk än inkomstpensionen. Denna risk bärs av pensionsspararen. En finansiell kris kan medföra att värdet av premiepensionen sjunker drastiskt varvid individernas pensioner minskar och det allmänna behöver kompensera med bostadstillägg och/eller skattelättnader. På tjänstepensionsområdet hanteras dessa problem i vissa avtal genom att hälften av kapitalet obligatoriskt placeras i en traditionell försäkring. Problemet bör adresseras även i premiepensionen.

Fondbolagsskandalerna under senare år aktualiserar behovet av en insättningsgaranti för att undvika att premiepensionsspararna riskerar förlora sina besparingar på grund av bedrägeri, försäkringring och grov oaktsamhet. TCO anser därför att Pensionsgruppen bör utreda förutsättningarna att erbjuda traditionell försäkring och insättningsgaranti för premiepensionsspararna.

3.7 Tjänstepensionen

De skatterättsliga bestämmelserna om arbetsgivarens möjligheter att göra avdrag för de premier, som betalas in till tjänstepension, är avgörande för att tjänstepensionerna ska kunna etableras och utvecklas. Dessa regler i inkomstskattelagen avgör i stora delar vilket förhandlingsutrymme, som arbetsmarknadens parter har att förhandla om tjänstepensioner över huvud taget. Vid en översyn av avdragsreglerna, som Pensionsgruppen föreslår ska genomföras, är det viktigt att parternas förhandlingsutrymme inte minskar eller att en eventuell förändring av avdragsreglerna innebär att tjänstepensionerna blir dyrare.



3.8 Privat sparande – dagens svaga incitament behöver förbättras

Behoven att spara privat till pensionen kan förväntas öka i framtiden, för att möta förändringar på arbetsmarknaden som kännetecknas av större rörlighet, både nationellt och internationellt samt allt mer skiftande villkor för förvärvsarbete där det inte alltid ges möjlighet till tjänstepensionsförmåner. Med starka incitament för ett privat pensionsförsäkringssparande ges personer som av olika anledningar riskerar få låg pension möjlighet att ”spara i kapp” för att komplettera sin pension. Det kan till exempel handla om personer som kommit till Sverige senare i livet, studerat länge, arbetat mycket deltid, arbetat kortare eller längre perioder inom EU/EES. Dessa grupper har ökat i omfattning under senaste decenniet och den utvecklingen förväntas fortsätta framöver.

Tidigare har sparande i privata pensionsförsäkringar varit skattemässigt gynnat. Den dåvarande avdragsmöjligheten innebar att den som hade högre inkomst och därmed högre marginalsatt när medlen betalades in än när de togs ut, gjorde en högre förtjänst än övriga. Därigenom var sparformen i högre utsträckning lönsam för män än för kvinnor.

Det var också riksdagens motiv för att avveckla avdragsrätten. Men när avdragsrätten inte ersattes med någon ny form av ekonomiska incitament för privat pensionsförsäkringssparande har effekten istället blivit att den fördelningsmässiga orättvisan förstärkts. Inkomstagare som tidigare skattemässigt tjänade på avdragsrätten har i stor utsträckning gått över till så kallad löneväxling inom ramen för sin tjänstepension.

TCO föreslår: System som ger incitament till privat pensionssparande

Incitamenten att spara privat till pensionen behöver förbättras. Staten bör med ekonomiska incitament uppmuntra ett långsiktigt pensionsförsäkringssparande för individer, som av olika skäl inte har eller kommer kunna skaffa sig standardtrygghet genom allmän pension och tjänstepension.

Ett privat försäkringssparande till pension ger personer, som av olika anledningar riskerar få låg pension, möjlighet att själva ta ansvar för sin pension genom att ”spara i kapp”. Syftet är att ge individer möjlighet att komplettera ett kommande lågt utfall, inte att kompensera för pensionsystemets brister.



I OECD:s årliga rapport Pension Outlook 2018 uppmärksammas att Sverige har de minst generösa villkoren för privat pensionssparande samtidigt som de konstaterar att behoven av sådant sparande har ökat det senaste decenniet. En allt vanligare modell, som OECD också rekommenderar, är så kallad matchning. Det innebär att staten matchar individens sparinsats till en viss del. Om exempelvis spararen har ett månadssparande på 1 000 kronor bidrar staten med ett matchningsbidrag som motsvarar 30 procent av sparbeloppet, vilket i detta fall motsvarar 300 kronor. Modellen fungerar bra för låg- och medelinkomsttagare, eftersom nyttan inte påverkas av individens marginalskatt, i motsats till vad som är fallet i modeller baserade på avdragsrätt.

Regeringen bör utreda hur ekonomiska incitament för privat pensionssparande ska utformas för att uppnå största möjliga effektivitet och fördelningsmässiga utfall. Flera olika modeller kan vara aktuella, men utgångspunkten bör givetvis vara ett enkelt, billigt och tryggt system, som är attraktivt för breda grupper i samhället som är i behov av ett kompletterade privat pensionsförsäkringssparande. En sådan utredning bör pröva matchningsmodellen som tillämpas i flera OECD-länder.

Om TCO

TCO är en partipolitiskt fristående centralorganisation som samlar 13 fackförbund med nästan 1,4 miljoner medlemmar. Vår uppgift är att påverka politiken och samhällsutvecklingen för goda villkor i arbetslivet. TCO-förbundens medlemmar är både välutbildade och professionella yrkesutövare. De jobbar i landets privata tjänste- och industriföretag, kommuner, landsting, kyrka, statliga myndigheter och i den ideella sektorn. Bland yrkesgrupperna finns allt från ingenjörer, journalister och lärare till poliser, ekonomer och sjuksköterskor. Över 60 procent av medlemmarna är kvinnor.

Vill du veta mer? Gå in på www.tco.se



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

