

2023

Tco



Lön för mödan?

Ett helt arbetsliv måste göra skillnad för pensionen

Kontakt

TCO Lena Orpana
lena.orpana@tco.se

Förord

När dagens pensionssystem lanserades sas det kunna hålla till nästa istid. Vi kan konstatera att det redan nu börjar bli kallt.

En styrka i det svenska pensionssystemet har länge varit livsinkomstprincipen, att det vi tjänar in under ett arbetsliv i stor utsträckning styr vad vi får i pension. Det blir förutsägbart för den som vill veta hur man påverkar storleken på sin pension, och det blir stabilt genom att det finansieras via avgifter oberoende från statsbudgeten.

De senaste åren har dock politiken tagit beslut som urholkat livsinkomstprincipen och gjort att det lönar sig allt mindre att arbeta för sin pension. Det är en utveckling som vi på TCO tror är dålig, vilket vi visar i denna rapport.

Politiken behöver se till att det lönar sig tillräckligt att arbeta för sin pension och att det samtidigt går att leva på den. Det är upp till bevis om pensionssystemet ska hålla till nästa istid, och inte bara till nästa politiska generation.



A handwritten signature in black ink that reads "Therese Svanström".

Therese Svanström
ordförande TCO



Innehållsförteckning

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	6
INLEDNING	7
LIVSINKOMSTPRINCIPEN URHOLKAS	8
Förändringar av garantipension och bostadstillägg	8
Inkomstpensionstillägget	9
Garantipensionen ökar mer än inkomstpensionen	9
Effekter av förändringarna	10
Urholkningen fortsätter under 2024	11
SLUTSATSER	12
TCO vill se höjda pensionsavgifter	13
Rättvisa mellan generationerna	13
Det behövs en gas i pensionssystemet	14
Ett längre arbetsliv kräver en bättre arbetsmiljö	14

Sammanfattning

I den här rapporten visar TCO, med statistik från Pensionsmyndigheten, att allt färre pensionärer får en pension som enbart baseras på livsinkomsten. I stället får en växande andel pensionärer en allt större del av sin pension i form av grundskyddet, som inte baseras på tidigare arbete. Det innebär att incitamenten för att arbeta för pensionen minskar, samtidigt som långsiktigheten och stabiliteten i pensionssystemet rubbas. Livsinkomstprincipen urholkas.

De senaste årens politiska beslut på pensionsområdet, särskilt höjningen av garantipensionen och bostadstillägget, i kombination med det tidigare införda inkomstpensionstillägget, har spelat en betydande roll i att urholka livsinkomstprincipen. Dessutom har inflationen och de olika årliga uppräkningsstalen för garanti- och inkomstpensionen fördjupat urholkningen.

Det är svårt att hitta en ”quick-fix” för att stärka livsinkomstprincipen, men ett viktigt steg i att motverka att den urholkas ytterligare är att stärka den inkomstrelaterade delen av pensionen. TCO föreslår exempelvis en höjning av pensionsavgifterna och att en gas införs. Gasen skulle innebära att överskott i pensionssystemet delas ut, likt hur dagens broms fungerar när systemet går med underskott.

En höjd pensionsavgift och en gas i pensionssystemet är åtgärder som i kombination med att fler arbetar längre kan stärka den inkomstrelaterade delen av pensionen och därmed bidra till högre pensioner. En förutsättning för att fler ska kunna arbeta längre är dock en hållbar arbetsmiljö och möjlighet till kompetensutveckling genom hela livet.



” Incitamenten för att arbeta för pensionen minskar, samtidigt som långsiktigheten och stabiliteten i pensionssystemet rubbas. Livsinkomstprincipen urholkas.

Inledning

När dagens pensionssystem sjösattes 1998 var ambitionen att det skulle ge lika mycket i pension som det tidigare ATP-systemet, det vill säga ungefär 60 procent av tidigare inkomst, upp till ett tak. Det vill säga kompensationsgraden skulle vara 60 procent. Idag är kompensationsgraden bara cirka 50 procent, eftersom arbetslivet inte förlängts i takt med att vi lever längre. Den förväntat ökande livslängden innebär också att kompensationsgraden kommer att fortsätta sjunka.

För att även kommande generationer ska få en allmän pension som i förhållande till slutlönen motsvarar ambitionerna när pensionssystemet sjösattes, krävs en kombination av längre arbetsliv med bättre arbetsmiljö och högre inbetalningar till inkomstpensionen.

Politiken har haft en god ambition att pensionärer ska få mer i pension och har därför genomfört åtgärder för att höja pensionerna. Problemet är att flera av åtgärderna varit förhastade och inte genomtänkta eller tillräckligt förankrade. De förändringar som gjorts i pensionssystemet de senaste åren har minskat både stabilitet och förutsägbarhet i systemet. De har **urholkat en grundprincip i pensionssystemet, nämligen livsinkomstprincipen** – att det man tjänar under ett liv styr hur mycket man får i pension. Förändringarna har inte gjorts i inkomstpensionssystemet, utan i de delar av pensionssystemet som finansieras via statsbudgeten: garantipensionen, bostadstillägget och inkomstpensionstillägget.

Vårt allmänna pensionssystem är konstruerat för att vara långsiktigt stabilt. Genom att den inkomstrelaterade pensionen är avgiftsfinansierad, grundad på individernas inkomster över hela livet och ligger i ett separat system som är autonomt från statsbudgeten, uppnås en hög grad av legitimitet, stabilitet och förutsägbarhet. Den ordning som varit att det krävs breda politiska överenskommelser för att genomföra förändringar i pensionssystemet har bidragit ytterligare till stabiliteten.

Hur mycket en person har i pension bestäms av inbetalda avgifter, grundade på inkomster under ett helt arbetsliv. Det vill säga livsinkomstprincipen. Tanken är att individens inbetalda avgifter ska avgöra pensionens storlek. I praktiken påverkas dock pensionen även av faktorer som ligger utanför vad en person kan påverka, exempelvis genomsnittlig förväntad livslängd och konjunktur i ekonomin, men **i huvudsak är det livsinkomsten som påverkar hur stor pensionen blir.**

Men livsinkomstens betydelse för pensionen har minskat drastiskt på grund av de senaste årens politiska beslut, vilket TCO visar i denna rapport. Det lönar sig allt sämre att arbeta för pensionen när allt fler får någon grundskyddsförmån som garantipension, bostadstillägg eller inkomstpensionstillägg. Dessutom minskar förutsägbarheten i pensionssystemet med flera olika typer av pensionsförmåner, som beräknas, indexeras och relaterar till varandra på olika sätt. Det gör det snårigt och svårt att planera sin pension och veta vilka beslut som leder till högre eller lägre pension.

” Livsinkomstens betydelse för pensionen har minskat drastiskt på grund av de senaste årens politiska beslut.



Livsinkomstprincipen urholkas

Livsinkomstprincipen är en central utgångspunkt i det svenska pensionssystemet. Individens samlade inkomster under hela arbetslivet ska utgöra grunden för hur mycket pension man får. Det bidrar även till att pensionssystemet är ekonomiskt stabilt och att pensionen går att förutsäga och påverka genom arbete och inkomst.

Men de senaste åren har förändringar gjorts som haft stor påverkan på hur livsinkomsten styr pensionen. Det handlar om förändringar i:

- garantipensionen
- bostadstillägget
- inkomstpensionstillägget

Förändringar av garantipension och bostadstillägg

I juni 2022 beslutade riksdagen att höja full garantipension med 1 000 kronor före skatt från och med den 1 augusti 2022. I beslutet ingick också att höja konsumtionsstödet i bostadstillägget med 300 kronor. Beslutet innebar att maxbeloppet för garantipensionen ökade till 9 781 kronor för ensamstående och till 8 855 kronor för gifta. Garantipensionen följer utvecklingen av prisbasbeloppet, som fastställs utifrån konsumentprisindex i juni månad. Därför höjdes garantipensionen vid årsskiftet 2023 återigen, med 8,7 procent. Från och med januari 2023 är maxbeloppet 10 631 kronor för ensamstående och 9 625 kronor för gifta¹.

¹ Pensionsmyndigheten: Garantipension - om du har låg pension | Pensionsmyndigheten

Garantipensionen räknas av från inkomstpensionen, med 48 procent av tillkommande inkomstpension. Det innebär att 100 kronor högre inkomstpension medför 48 kronor mindre i garantipension. Genom höjningarna av garantipensionen har den pensionsnivå där garantipensionen helt räknas av, det vill säga inte längre är en del av det man får i pension, ökat från 12 794 kronor till 16 177 kronor för ensamstående och från 11 389 till 14 649 kronor för gifta. Därigenom har ett antal personer, som tidigare hade inkomstpension på nivåer mellan 11 389 och 16 177 kronor per månad fått en del av sin pension i form av garantipension.

I augusti 2022 höjdes fribeloppet i bostadstillägget, det vill säga hur hög inkomst man får ha och ändå ha bostadstillägg, med 1 002 kronor och konsumtionsstödet höjdes med 150 kronor för sammanboende och 300 kronor för ensamboende.² Det innebär att fler nu får bostadstillägg och de som redan hade bostadstillägg får en högre summa.

Inkomstpensionstillägget

Inkomstpensionstillägget beslutades av riksdagen i december 2020 och den första utbetalningen gjordes i september 2021.³ Syftet var att ge högre pension till dem som arbetat ett helt liv med låg lön och därmed höja respektavståndet mellan de som arbetat ett helt liv och de som får sin pension till största del från grundskyddet. Det riktar sig till personer med en inkomstrelaterad pension mellan 9 495 och 17 935 kronor per månad (belopp 2023). Maxbeloppet är 600 kronor före skatt, vid en allmän pension på 11 606 kronor. För den som bott och arbetat i Sverige kortare tid än 40 år reduceras beloppet.

Garantipensionen ökar mer än inkomstpensionen

Inkomstpensionen räknas upp med vad som kallas för följsamhetsindex. Det betyder att den följer inkomstutvecklingen, det vill säga inkomstindex som mäts i oktober året innan, men att förskottsräntan i pensionssystemet räknas av. Förskottsräntan är för närvarande 1,6 procent.

Inkomstutvecklingen under 2022 var 4,6 procent. När förskottsräntan på 1,6 procent räknas av innebär det att inkomstpensionerna räknats upp med 3 procent mellan åren 2022 och 2023. Det kan jämföras med garantipensionen som alltså räknats upp med prisutvecklingen på 8,7 procent 2023.

Under en lång period före 2022 har inkomstutvecklingen varit snabbare än prisutvecklingen, vilket har gjort att följsamhetsindex legat i nivå med eller något högre än prisutvecklingen. Men under 2022 har läget varit det omvända, priserna har ökat mer än inkomsterna. Detta, tillsammans med politikens beslut att höja garantipensionen, har bidragit till den stora skillnaden i utvecklingstakt mellan inkomstpension och garantipension. Från och med juli 2022 till januari 2023 har inkomstpensionen ökat med 3 procent och garantipensionen med drygt 20 procent.

² Effekter-av-lagandringen-for-garantipension-och-bostadstillagg-augusti-2022.pdf (pensionsmyndigheten.se)

³ Pensionsmyndigheten Beslut om inkomstpensionstillägget | Pensionsmyndigheten

Effekter av förändringarna

Det totala antalet pensionärer i Sverige är något fler än 2,3 miljoner. Av dessa är det drygt en miljon eller 48 procent, som har garantipension. Andelen som enbart har inkomstrelaterad pension, utan grundskydd eller inkomstpensionstillägg är ungefär 30 procent 2023. 2020 var den siffran 67 procent. Samtidigt är antalet personer som enbart har grundskydd mycket lågt, omkring 66 000 personer eller knappt 3 procent⁴. Flertalet av dem som har grundskydd har en del inkomstpension och/eller tilläggs-pension och en del garantipension samt eventuellt bostadstillägg.

Konsekvensen av riksdagens beslut har alltså, tillsammans med effekten av inflationen, blivit att nivån på garantipensionen har höjts med sammanlagt runt 20 procent medan inkomstpensionen under samma period ökat med 3 procent. Det har i sin tur, i kombination med hur garantipensionen räknas av från inkomstpensionen, lett till att närmare hälften av pensionärerna nu har någon del garantipension. Ytterligare en andel pensionärer har bostadstillägg och/eller inkomstpensionstillägg.

” Det lönar sig inte att arbeta för pensionen i lika stor utsträckning som det gjorde för några år sedan.

Som syns i tabell 1 får allt fler pensionärer nu någon del av pensionen via garantipension, bostadstillägg eller inkomstpensionstillägg. Samtidigt är det allt färre som enbart får en inkomstgrundad pension. När en allt högre andel pensionärer får någon del av sin pension via grundskyddet, som inte grundas på arbete, och dessutom grundskyddets andel i individens pension ökar, så urholkas livsinkomstprincipen. Det lönar sig inte att arbeta för pensionen i lika stor utsträckning som det gjorde för några år sedan.

Dessutom indexeras och avräknas inkomstpensionstillägget, garantipensionen och bostadstillägget på olika sätt i förhållande till varandra. De riskerar att motverka varandras syften och även skapa pomperipossa-effekter, det vill säga att ytterligare arbete på marginalen sänker pensionen. Därigenom minskar förutsägbarheten i pensionssystemet ytterligare och det blir svårare som enskild att veta vad det är som kommer generera en högre eller lägre pension.

48 %

av Sveriges pensionärer har garantipension 2023.

⁴ Pensionsmyndigheten

Tabell 1. Livsinkomstprincipen urholkas

Andel folkbokförda pensionärer med olika förmåner, december 2020, september 2021, augusti 2022 och januari 2023 efter inkomstpensionstillägget, efter höjning av garantipension och bostadstillägg och efter uppräknig med prisindex 2023.

Andel pensionärer som får någon del av sin pension från	Före inkomstpensionstillägget, 2020	Efter inkomstpensionstillägget, 2021	Efter höjningen av garantipension och bostadstillägg 2022	Efter indexeringen av garantipensionen 2023	Efter indexeringen av garantipensionen 2024 (prognos)
Garantipension	29 %	29 %	43 %	48 %	56 %
Annan del av grundskyddet men inte garantipension	4 %	4 %	2 %	1 %	0 %
Inkomstpensionstillägg men inte grundskydd	0 %	38 %	26 %	21 %	18 %
Enbart inkomstgrundad pension	67 %	29 %	29 %	30 %	26 %

Källa: Pensionsmyndigheten, Ett nytt Pensionssystem, Rapport 4 i vägvalsserie om pensionerna och TCO:s egna beräkningar (prognos).

Införandet av inkomstpensionstillägget innebär att andelen som enbart får inkomstgrundad pension minskade från 67 procent till knappt 30 procent mellan 2020 och 2021.

Efter de beslutade höjningarna av garantipension och bostadstillägg, ökade andelen pensionärer som får någon del av sin pension i form av garantipension, från 29 till 43 procent mellan åren 2021 och 2022. Därefter har andelen med garantipension ökat ytterligare till 48 procent 2023.

När andelen pensionärer med garantipension ökat, har andelen med annan del av grundskyddet men inte garantipension minskat från 4 till 1 procent och andelen med inkomstpensionstillägg men inte grundskydd har minskat från 38 till 21 procent.

 **Garantipensionen kommer relativt sett öka mer än inkomstpensionen även 2024.**

Urholkningen fortsätter under 2024

Garantipensionen räknas upp med prisbasbeloppet som ökar med 9,1 procent vid årsskiftet 2023/2024. Inkomstbasbeloppet ökar med 2,6 procent vid årsskiftet 2023/2024. Därmed ökar följsamhetsindex och inkomstpensionen med 1 procent vid samma tidpunkt.

Följaktligen kommer garantipensionen relativt sett att öka betydligt mer än inkomstpensionen även 2024. Pensionsmyndigheten uppskattar antalet nytillkommande garantipensionärer till 190 000.⁵ Andelen pensionärer som har någon del av pensionen som garantipension kommer från och med årsskiftet 2023/2024 att klart överskrida 50 procent, eftersom avräkningen av garantipensionen mot inkomstpensionen medför ökning av både belopp och antal individer som blir berättigade till garantipension. Andelen pensionärer som enbart har inkomstpension kommer samtidigt att minska till en dryg fjärdedel. Livsinkomstprincipen urholkas ytterligare och förutsägbarheten i pensionssystemet minskar.

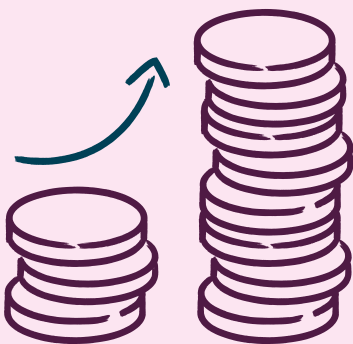
⁵ Inkomstpensionen ökar med 1 procent 2024 | Pensionsmyndigheten



Slutsatser

När allt färre får sin pension baserad på inkomsten så minskar incitamenten för att arbeta för pensionen. Livsinkomstprincipen garanterar legitimitet, stabilitet och långsiktighet i det allmänna pensionssystemet, genom att det är tydligt att det man tjänar under ett arbetsliv styr hur mycket man får i pension. Dessutom skapar principen en förutsägbarhet som är ovärderlig vid planering inför pensionen.

Respektavstånd



Det behöver vara en tydlig skillnad i vad man får i pension beroende på hur mycket man arbetat.

Det behöver finnas ett tillräckligt grundskydd i pensionssystemet, men också ett respektavstånd, det vill säga en tydlig skillnad i vad man får i pension beroende på hur mycket man har arbetat. Dessutom bör regelverken för grundskydd och inkomstrelaterad pension vara så stabila, enkla och tydliga att den enskilde kan planera för sin pension och då rimligt förutsäga utfallet av olika alternativ. De beslutade justeringarna av garantipension och bostadstillägg och det tidigare införda inkomstpensionstillägget, med olika överlappande avräkningssystem, har tillsammans med inflationen bidragit till att pensionssystemet i betydligt mindre grad än tidigare uppfyller kriterierna på stabilitet, enkelhet och tydlighet.

Det finns ingen "quick-fix" för att stärka livsinkomstprincipen. Däremot krävs det ett målmedvetet arbete för att återupprätta principen och därmed förutsägbarhet och legitimitet i systemet. För detta krävs ett antal åtgärder, bland annat breda, långsiktiga politiska överenskommelser och en stärkt inkomstrelaterad pension genom höjda pensionsavgifter och en gas i pensionssystemet. Att stärka inkomstpensionen är ett steg mot att man ska få 60 procent av sin tidigare inkomst i allmän pension, vilket motsvarar en allmän förväntan, bland annat mot bakgrund av att det var nivån i det tidigare ATP-systemet.

TCO vill se höjda pensionsavgifter

Den oro som många hyser för sin pension är högst befogad. Kompensationsgraden i den allmänna pensionen landar på omkring 50 procent idag, för en person som arbetar till det som kallas riktålder för sin årskull (66 år för de födda -58 och -59). Alltså 10 procentenheter lägre än förväntad nivå.

En höjning av avgiften till inkomstpensionssystemet kan i kombination med att fler arbetar till riktåldern, bidra till att kompensationsgraden närmar sig 60 procent av tidigare inkomst. För att få effekt inom överskådlig tid, skulle höjningen behöva omfatta redan intjänad pension och därmed även de som är pensionärer idag. Det är ett tydligt sätt att stärka den inkomstrelaterade delen i pensionssystemet.

TCO vill att avgiften till den inkomstrelaterade allmänna pensionen höjs från dagens 17,21 procent till att motsvara 18,5 procent av hela inkomsten. Det beräknas kosta ungefär 25 miljarder kronor. TCO:s förslag till finansiering är via en skatteväxling inom arbetsgivaravgiften. Pensionsavgiften höjs med 1,29 procentenheter och den allmänna löneavgiften sänks med motsvarande. Underskottet i allmän löneavgift finansieras via reformutrymmet.

Rättvisa mellan generationerna

Inkomstpensionssystemet är konstruerat så att generationer i arbetslivet bekostar pensionerna till dagens pensionärer.

Ett av argumenten mot att höja pensionsavgifterna har varit det man kallar principen om rättvisa mellan generationerna, det vill säga att varje generation ska bära sina egna kostnader för pensioner. Att höja pensionsavgiften och tillåta så kallade retroaktiva utbetalningar anses gå emot den principen och att kostnader övervältras på kommande generationer.

Det är dock svårt att se att höjningen av garantipensionen, bostadstillägget och inkomstpensionstillägget skulle vara mer rättvisa mellan generationerna än en höjning av pensionsavgiften. Dessa pensionsförmåner finansieras också i huvudsak av de yrkesverksamma. Detsamma skulle gälla för ytterligare skattesänkningar riktade till pensionärer.

Det går inte heller att bortse från att den sjunkande kompensationsgraden i pensionssystemet är ett problem som berör även kommande generationer. Så som pensionssystemet är konstruerat, löses detta bäst genom en avgiftshöjning i kombination med att arbetslivet förlängs på ett hållbart sätt. På så sätt förblir även pensionssystemet autonomt från statsbudgeten och från skiftande politiska majoriteter.

Höjningarna av garantipension och bostadstillägg har tillsammans med redan införda åldersdifferentierade skatter medverkat till att minska autonomi, stabiliteten och förutsägbarheten i det allmänna pensionssystemet.

Det behövs en gas i pensionssystemet

Ett annat verktyg för att stärka den inkomstrelaterade pensionen och närma oss tanken om att pensionen ska vara 60 procent av slutlönen är att införa en gas i pensionssystemet.

Pensionssystemet har en automatisk balanseringsmekanism, bromsen, för att garantera att utbetalningarna inte överstiger tillgångarna. Vid en ekonomisk nedgång slår bromsen till och pensionerna sjunker till en nivå som systemet klarar av. När ekonomin sedan vänder, slår bromsen ifrån och pensionerna ökar igen. Men de senaste åren har vi haft ett överskott i pensionssystemet, där tillgångarna överstiger skulderna med råge och överskottet förutspås dessutom öka framöver.

TCO förespråkar därför att det införs en gas i pensionssystemet. Med en gas menas att överskottet 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 pensions sparande. Därigenom ökar transparensen och symmetrin i pensionssystemet när samma kollektiv som får bära risken vid underskott då får del av överskottet.

En sådan mekanism behöver dock vara försiktigt utformad, exempelvis enligt samma princip som bromsen och med stora säkerhetsmarginaler, för att inte öka risken att bromsen slår till.

Fördelen med en gas är även att höjningen av såväl utbetald pension som pensionsrätternas värde sker inom ramen för pensionssystemet, skilt från statsbudgeten, vilket inte ytterligare bidrar till att urholka livsinkomstprincipen.

Ett längre arbetsliv kräver en bättre arbetsmiljö

En anledning till att kompensationsgraden har sjunkit och att pensionssystemet inte levererar tillräckliga pensioner är att arbetslivet inte förlängts i takt med att vi lever längre. Mot bakgrund av det är en viktig del i att höja pensionen att vi också arbetar längre.

Men en förutsättning för att förlänga arbetslivet är att det sker på ett hållbart sätt för att så många som möjligt ska vilja, kunna och orka arbeta längre upp i åren. Såväl den fysiska som den psykosociala arbetsmiljön behöver förbättras och det behöver finnas möjligheter till kompetensutveckling, vidareutbildning och omställning – genom hela arbetslivet.

TCO:s förslag

- Stärk livsinkomstprincipen
- Höj avgifterna till inkomst- och premiepensionssystemet
- Inför en gas i pensionssystemet

Om TCO

TCO är en partipolitiskt fristående centralorganisation som samlar 12 fackförbund med över 1,2 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 och journalister 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

