



Vad krävs för en hållbar pension?

Författare: Mats Morin, LO-ekonom, Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad, och Renée Andersson, utredare, Arbetslivsenheten, LO



Innehåll

1. Sammanfattning och förslag	4
1.1 Inkomstpensionssystemet - livsinkomstprincipen	5
1.2 Pensionsutfall	5
1.3 Ålder och pensionsuttag.....	7
1.4 Arbetsmiljö	9
1.5 Arbetstid och tidsbegränsade anställningar.....	9
1.6 Balanseringen	11
1.7 Premiepensionssystemet	11
1.8 Högre avgift för bättre pension?	13
2. Bakgrund.....	15
3. Inledning	16
3.1 Pensionsreformen	16
3.2 LOs ställningstaganden och synpunkter.....	16
3.3 Vad genomfördes?	19
3.4 Vad genomfördes inte?	20
4. Blev det som det var tänkt - pensionens förutsättningar idag.....	21
4.1 Inkomstpensionssystemet - livsinkomstprincipen	21
4.1.1 Diskussion och slutsatser.....	23
4.1.2 LO anser	24
4.2 Pensionsutfall	24
4.2.1 Inledning	24
4.2.2 Beräkningsförutsättningar.....	25
4.2.3 Resultat- Pension år 2014.....	27
4.2.4 Resultat - Pension år 2014, alternativa beräkningar	32
4.2.5 Diskussion och slutsatser.....	38
4.2.6 LO anser	39

4.3 Ålder och pensionsuttag.....	39
4.3.1 Medelpensioneringsålder i olika LO-yrken.....	39
4.3.2 Sjukersättning och inkomstpension	46
4.3.3 Riktålder	48
4.3.4 Diskussion och slutsatser.....	49
4.3.5 LO anser.....	50
4.4 Arbetsmiljö	51
4.4.1 Diskussion och slutsatser.....	53
4.4.2 LO anser.....	54
4.5 Sysselsättningsgrad, arbetstid och tidsbegränsade anställningar.....	54
4.5.1 Diskussion och slutsatser.....	57
4.5.2 LO anser.....	58
4.6 Balanseringen	58
4.6.1 Basscenariot fram till 2020.....	59
4.6.2 Avkastningen på aktier blir 15 procent högre per år	60
4.6.3 Sysselsättningsökningen blir 1 procent högre per år	61
4.6.4 Hälften av alla planerade pensionsavgångar flyttas till 67 år	61
4.6.5 Kombination av alternativen med högre sysselsättning och pensionsålder.....	62
4.6.6 Bör en gas införas i inkomstpensionssystemet?	63
4.6.7 Diskussion och slutsatser.....	64
4.6.8 LO anser.....	65
4.7 Premiepensionssystemet	65
4.7.1 En förhållandevis stor förväntad spridning i utfall.....	66
4.7.2 Ett stort fondutbud är svårt att hantera för de flesta sparare.....	67
4.7.3 Högre kostnader än nödvändigt.....	67
4.7.4 Premiepensionsutredningens förslag.....	67
4.7.5 Diskussion och slutsatser.....	68
4.7.6 LO anser.....	70
5. Pensionens förutsättningar imorgon	71
5.1 Högre avgift för bättre pension?	71
5.1.1 Utgångsläget med en industriarbetare, man och ogift.....	71
5.1.2 Högre pensionsavgift.....	72
5.1.3 Diskussion och slutsatser.....	74
5.1.4 LO anser.....	75
Bilaga. Balanseringen – fyra olika scenarier	76

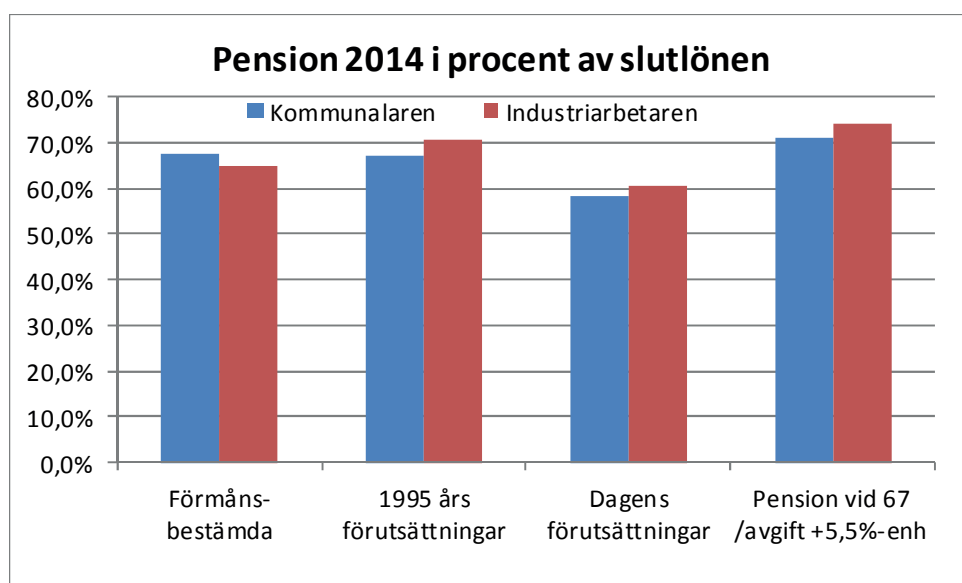
1. Sammanfattning och förslag

LO-kongressen 2012 biföll kravet på att under kongressperioden tillsätta en arbetsgrupp med bred kompetens som utvärderar det allmänna pensionssystemet. Motivet till detta är oron för att det allmänna pensionssystemet inte kommer att kunna ge tillräckliga pensioner. Systemet har nu prövats i såväl goda ekonomiska tider som under svåra ekonomiska förhållanden. Samtidigt har en rad förändringar skett i det samlade socialförsäkringssystemet, liksom på arbetsmarknaden i stort, vilket påverkar pensionsutfallet. Även om människor lever längre så är det inte många av LO-grupperna som orkar eller kan arbeta längre.

Mot bakgrund av beslutet på LO-kongressen tillsatte LOs styrelse 2013 en förbundsgemensam utredning som har haft i uppdrag att belysa LO-gruppernas pensionsvillkor och möjligheter att arbeta ihop en bra pension.

Detta är utredningens slutrapport som till stora delar bygger på tre underlagsrapporter som utredningen gjort. Dessa är Pensionsreformen i full tid (2013), Vad får en arbetare i pension (2015) och Vem kan jobba till 67? (2015). Utredningens förslag presenteras i denna rapport och beskrivs i korthet i denna sammanfattning.

Dagens pensionssystem består av allmänna pensioner och tjänstepensioner. Sammantaget benämns de i rapporten som pensionerna. I mitten av 1990-talet ersattes de förmånsbestämda pensionerna med premiebestämda pensioner. När de premiebestämda pensionerna infördes (se staplar ”1995 års förutsättningar” i diagrammet) förväntades de ge arbetarna en något högre pension än de förmånsbestämda pensionerna hade gett (se staplar ”Förmånsbestämda”). Pensionerna förväntades bli 70 procent av slutlönen. Idag är situationen en annan. De premiebestämda pensionerna ger lägre pensioner (se ”Dagens förutsättningar”) än vad de gamla förmånsbestämda pensionerna skulle gett. Pensionerna blir som andel av slutlönen endast 60 procent.



Dagens lägre pension beror huvudsakligen på att livslängden har ökat med 2 år. Den som idag kan arbeta 2 år till skulle få en pension på 70 procent av slutlönen (se staplar "Pension vid 67/..."). En höjning av pensionsavgiften med 5,5 procentenheter skulle höja pensionerna lika mycket.

1.1 Inkomstpensionssystemet - livsinkomstprincipen

Inkomstpensionssystemet är premiebestämt. Det innebär att allt som betalas in ska betalas ut. Detta gäller för hela inkomstpensionssystemet. Så länge som det gäller för systemet så gäller det även för individerna. Det betyder att den enskildes pension beror på alla inbetalda medel, den s.k. livsinkomstprincipen. Skulle det bli obalans i pensionssystemet så att inbetalda pensionspremier inte kommer att räcka till utbetalda pensioner, så sänks utbetalda pensioner genom att en broms aktiveras.

Det förra pensionssystemet, ATP-systemet, var i stället förmånsbestämt och endast till viss del beroende av livsinkomsten. Obalanser i systemet hanterades genom att höja pensionsavgiften. I undantagsfall kunde pensionerna sänkas genom att t.ex. införa ett reducerat prisbasbelopp som pensionerna beräknades på.

En återgång till ett förmånsbestämt pensionssystem är inte lösningen. Stora obalanser skulle uppstå i ett sådant system och framtvunga stora avgiftshöjningar. Bättre att utgå från ett premiebestämt system och se till att individerna antingen orkar arbeta längre eller förbättra de offentliga försäkringssystemen för de som inte orkar så att även dessa får möjlighet att vänta med att ta ut pensionen.

LO anser

- ✓ fortfarande att det är bättre att grunda den framtida pensionen på livsinkomstprincipen än ett visst antal årsinkomster, eftersom livsinkomstberäkning stimulerar och understödjer arbete. Men, för att livsinkomstprincipen ska fungera som tänkt behövs ett arbetsliv som är inkluderande och arbetsvillkor som är jämlika och jämställda.

1.2 Pensionsutfall

De som nu pensioneras får sina pensionsinkomster från flera håll och det har blivit svårare att veta hur mycket man får. Både från den allmänna pensionen och från tjänstepensionen kan det komma mer eller mindre inkomster än förväntat. Skulle de samlade inkomsterna bli för låga finns skyddsnet i form av garantipension och bostadstillägg som finansieras från statsbudgeten. Det som gör det svårt att förutse pensionens storlek är att pensionssystemen sedan mitten av 1990-talet har förändrats från att vara förmånsbestämda till att bli premiebestämda.

Ekonomins och demografins utveckling har fått stor betydelse för dagens pensionärer. När pensionerna var förmånsbestämda kunde en oväntad svag ekonomisk utveckling eller en åldrande befolkning hanteras genom att höja pensionsavgifterna och pensionerna kunde behålla sitt förmånsbestämda värde. Dagens premiebestämda pensioner beror i betydligt högre grad än tidigare

på värdet av tidigare inbetalda pensionsavgifter. En höjning av pensionsavgifterna idag påverkar inte dagens utbetalda pensioner utan endast framtida pensioner för kommande pensionärer.

Dagens pensioner har blivit en buffert i pensionssystemet. Ökar inkomsterna i ekonomin mer och börsen går bättre blir pensionerna högre och går det sämre blir pensionerna lägre. En åldrande befolkning medför alltid att pensionerna blir lägre. Jämfört med tidigare behöver dagens pensionärer oroa sig mer för sina pensioner medan de yrkesarbetande i stället inte behöver vara oroliga för att de oväntat ska behöva betala högre pensionsavgifter.

Vi har visat hur stora pensionsinkomsterna blir idag för en arbetare som yrkesarbetat hela sitt vuxna liv utan avbrott för sjukdom eller arbetslöshet. En kommunalanställd kvinna som 2014 pensionerades vid 65 års ålder fick 58 procent av sin slutlön i pension och en industriarbetare fick 60 procent. Att pensionerna inte blev högre beror på ekonomins och demografins utveckling. Dagens pensioner påverkas fortfarande i begränsad omfattning av de gamla förmånsbestämda pensionsreglerna. Skulle pensionerna helt betalas ut enligt de gamla förmånsbestämda reglerna skulle kommunalaren få 68 procent av slutlönen i pension och industriarbetaren 65 procent.

Att pensionerna idag inte blir högre beror främst på en hög återstående medellivslängd för den som fyllt 65 år. Jämfört med mitten av 1990-talet då man införde de premiebestämda pensionsreglerna har återstående medellivslängd ökat med 2 år. Detta har medfört att delningstalen blivit högre och arvsvinsterna lägre. Dessutom har bromsen slagit till i det allmänna pensionssystemet.

Övergången från förmånsbestämda pensioner till premiebestämda pensioner skulle egentligen inte ha medfört några dramatiska förändringar om inte medellivslängden hade ökat så mycket. Om 1995 års förutsättningar med återstående medellivslängd hade kvarstått, skulle kommunalaren fått cirka 67 procent av slutlönen i pension och industriarbetaren fått cirka 71 procent. Kommunalarens pension hade blivit som tidigare och industriarbetarens hade blivit bättre. Nu har i stället bådas pensioner blivit sämre. Jämfört med vad man utifrån 1995 års förutsättningar hade förväntat sig har deras pensioner som andel av slutlönen blivit 10 procentenheter sämre. Det innebär att pensionen nu nästan är 15 procent lägre. I avsnittet "pensionsutfall" visas att det främst är den allmänna pensionen som blivit lägre än väntat. Tjänstepensionerna har klarat sig bra tack vare en god utveckling av fondernas värden.

LO skrev i sitt remissvar över pensionssystemet att den allmänna obligatoriska inkomstpensionen ska vara så hög att avtalspensioner och individuella pensioner i framtiden ska kunna ses som kompletteringar. Ändrade principer för beräkning av delningstal och nya livslängdstabeller framhölls av LO som exempel på att den framtida pensionsnivån från det allmänna systemet skulle bli för låg. För att tilltron till det allmänna pensionssystemet skulle kunna behållas eller återskapas, måste pensionsnivån bli högre.

Beräkningarna visar att de farhågor som framfördes i remissvaret har besannats. Orsaken till försämringen av pensionerna är att man nu lever betydligt längre efter 65 år jämfört med tidigare. Då ligger det nära till hands att anse att man bör vänta med att pensionera sig. Detta förutsätter naturligtvis att man inte är utsliten och orkar arbeta längre. Om kommunalaren i ovanstående exempel väntar med att gå i pension 2016 vid 67 års ålder kan hennes pension komma att uppgå till 71 procent av slutlönen och industriarbetarens pension skulle bli 74 procent av slutlön.

Idag kan en arbetare som arbetat heltid i 45 år få en så låg pension att hon/han är berättigad bostadstillägg och kanske t.o.m. garantipension. Det är oacceptabelt att man efter ett helt yrkesliv ska få en sådan låg pension att man får bostadstillägg och kanske t.o.m. garantipension. Men för att få bostadstillägg kan man inte vara sammanboende eller kanske ha sommarstuga vilket gör att det i praktiken är svårt för många att få bostadstillägg. Detta medför att många LO-medlemmar får klara sig på pension utan bostadstillägg och då blir disponibelinkomsten alltför låg. Slutsatsen blir att dagens pensionssystem ofta ger för lite i pension för en LO-medlem.

LO anser

- ✓ att den sammanlagda pensionsnivån för arbetare ska uppgå till den nivå som beräknades i samband med att dagens pensionssystem infördes, det vill säga minst 70 procent.

1.3 Ålder och pensionsuttag

Vi kan konstatera att medelpensioneringsåldern för hela LO-kollektivet (63,8) ligger en bit under det som av de flesta fortfarande uppfattas som "ordinarie pensionsålder", 65 år. I avsnittet "Pensionsutfall" i denna rapport visas att det idag krävs arbete till 67 års ålder för att uppnå en pension som motsvarar cirka 70 procent av slutlönen, under förutsättning att pension tjänats in i heltidsarbete under en period av 47 år. Det betyder att medelpensioneringsåldern för LO-kollektivet är 3,2 år kortare än vad som är behövt för att uppnå denna önskvärda nivå.

Vi vet dock inget om varför de som tar ut sin pension tidigare än 65 års ålder gör detta. Metoden gör ingen skillnad på dem som tagit ut pension tidigt för att de vill eller kan och på dem som måste för att alternativet att fortsätta arbeta inte fungerar av olika skäl, som exempelvis utförsäkring på grund av sjukdom.

Att tvingas börja ta ut sin pension tidigt innebär en lägre pensionsnivå under hela pensionärstiden och extra låg fram till 65 års ålder för den som är berättigad till garantipension och bostadstillägg, eftersom dessa båda kan börja betalas ut först från och med 65 års ålder. Ju längre man arbetar och tjänar in pensionsrätt, desto större blir pensionen. Den förväntade återstående livslängden från pensionstidpunkten blir också kortare. Delningstalet blir därför lägre och den årliga pensionen högre. Den sammanlagda effekten av en högre pensionsbehållning och lägre delningstal med mera kan uppskattas till ungefär 9 procent mer i pension för varje år som man kan skjuta upp pensionsuttaget.

Medelpensioneringsåldern för LO-kollektivet är 3,2 år kortare än vad som kan anses vara behövt (67 år). För den som är tvungen att börja ta ut sin pension vid denna tidigare tidpunkt, innebär det att pensionen blir cirka 27 procent lägre än om medelpensioneringsåldern hade varit 67 år. Denna effekt mildras dock för den som blir beviljad sjukersättning fram till 65 års ålder och inte måste börja ta ut pensionen i förtid. Sjukersättning ger bara något lägre pensionsrättigheter än fortsatt arbete samtidigt som pensionsuttaget kan skjutas upp.

Män har högre medelpensioneringsålder än kvinnor. Skillnaden är 0,5 år sett till genomsnittet för de båda könen. Vi kan dock konstatera att skillnaderna mellan olika yrkesgrupper är stor, både inom och mellan könen. I gruppen kvinnor skiljer det 3,1 år mellan den yrkesgrupp som har den lägsta medelpensioneringsåldern (brevbärare 61,5 år) och den yrkesgrupp som har den högsta (buss- och spårvagnsförare 64,6 år). I gruppen män skiljer det 2,9 år mellan den yrkesgrupp som har den lägsta

medelpensioneringsåldern (brevbärare 61,9 år) och de yrkesgrupper som har den högsta (stålkonstruktionsmontörer, grovplåtslagare, väktare och ordningsvakter 64,8 år). Det skiljer 3,3 år mellan kvinnliga brevbärare och de yrkesgrupper hos männen som har högst medelpensioneringsålder.¹

Det faktum att det sedan 2008 blivit mycket svårt att få sjukersättning beviljad kommer naturligtvis, allt annat lika, att göra det mycket svårare för de drabbade grupperna att få tillgodoräkna sig sådana pensionsrätter. Alternativet för den som inte orkar arbeta kvar i sitt yrke kommer att vara a-kassa, sjukpenning, att börja ta ut ålderspensionen eller försörjningsstöd. A-kassa och sjukpenning ger inte möjlighet till samma pensionsrätter eftersom det inte är den bakomliggande inkomsten som dessa beräknas på. Att börja ta ut ålderspensionen tidigt innebär en lägre pension resten av livet.

Risken att drabbas av sjukdom och utslitning är ojämnt fördelad. LO-grupperna är de som i högre utsträckning än andra drabbas av detta och då får ersättning från sjukförsäkringen. Om livslängden ökar, och därmed delningstalen, så bör även frånvaro från jobbet på grund av sjukdom ge pensionsrätt lika länge som man har rätt att vara kvar i anställningen.

LOs pensionsutredning visar att för att få en acceptabel pension i enlighet med 1995 års förutsättningar måste man vänta med att pensionera sig till 67 års ålder. Många arbetare orkar inte arbeta så länge och då är det viktigt att de får sjukersättning så att de inte behöver ta ut ålderspension. Idag upphör rätten till sjukersättning vid 65 års ålder. Det är därför viktigt att rätten till sjukersättning förlängs till 67 år. Det räcker dock inte med att sjukersättning kan erhållas till 67 års ålder. Det måste även bli enklare än idag att få sjukersättning för den som inte orkar arbeta längre.

Om en riktålder införs på det sätt som Pensionsåldersutredningen föreslagit och hamnar på 67 år så medför detta sannolikt att även rätten till garantipension och bostadstillägg inträffar först vid 67 års ålder. Som visats riskerar allmän pension för arbetare att bli extra låg innan den kan kompletteras med garantipension och bostadstillägg. LO anser därför att det inte är möjligt att införa en riktålder förrän andra åtgärder har genomförts, såsom bättre arbetsmiljö och arbetsvillkor och förbättrade möjligheter att få sjukersättning, i ett första steg till 67 års ålder.

LO anser

- ✓ Att rätten till sjukersättning ska förlängas så att alla har möjlighet att skjuta upp uttaget av allmän pension.
- ✓ Att möjligheten att få sjukersättning ska utformas så att större individuell hänsyn kan göras i bedömningarna, att hänsyn kan tas till ålder och så att det inte krävs livsvariga sjukdomstillstånd för beviljandet.
- ✓ Bakomliggande inkomst ska vara grund för pensionsrättigheter även för sjukpenning. Det gör att påverkan på pensionsnivåerna vid sjukdom blir mindre än med dagens regler.

¹ Det kan dock noteras att både lokförare och brevbärare fortfarande omfattas av en tjänstepensionslösning som gör det möjligt för dem att ta ut pension i förtid. Detta har troligtvis påverkat nivån på medelpensioneringsåldern för dessa grupper.

1.4 Arbetsmiljö

Även om det i de flesta branscher skett en uppkvalificering av vissa arbetsuppgifter har andelen arbetare och lägre tjänstemän som anger att de har för enkla arbetsuppgifter ökat betydligt de senaste 20 åren². För denna grupp är kraven på kompetens låga, tiden för inskolning i jobbet kort, lärandet i arbetet litet och samma arbetsmoment återkommer ständigt.

Med ökad livslängd i befolkningen ökar behovet av ett arbetsliv som gör det möjligt att arbeta till 65 år eller längre. Det är inte så enkelt att det enbart är en fråga om lagstiftning eller attityd. God arbetsmiljö, lämpliga arbetsuppgifter i ett rimligt arbetstempo och en väl fungerande arbetsorganisation har avgörande betydelse för människors förmåga att klara av ett långt arbetsliv utan att slitas ut i förtid. Det är uppenbart att det i särskilt hög grad gäller vissa yrken där påfrestningen på personalen är så stor att människor utsorteras långt innan 65 års ålder. Såväl privata företag som offentliga verksamheter måste bättre ta tillvara den arbetsförmåga som människor har.

Arbetsgivarnas drivkrafter att anpassa arbetsuppgifter, arbetsplats och arbetsorganisation är inte tillräckligt starka. Tidsgränserna i rehabiliteringskedjan sätter press på den som är sjukskriven att stå till arbetsmarknadens förfogande, men sätter ingen press på företag och verksamheter att anpassa arbetet för en sjukskriven anställd för att möjliggöra återgång i arbete. Ett antal kraftfulla insatser behövs för att förbättra anpassnings- och rehabiliteringsarbetet.

LO anser

- ✓ Att en Arbetsmiljökommision måste tillsättas för att komma till rätta med kvinnors dåliga arbetsmiljö.
- ✓ Att lagar och föreskrifter ska ses över så att arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering stärks, bland annat genom utökade möjligheter till sanktioner.
- ✓ Att införandet av en rehabiliteringsförsäkring bör utredas i samråd med parterna.
- ✓ Att statliga medel måste tillföras för att skapa en branschanpassad, kvalitetssäkrad och regionalt närvarande företagshälsovård.
- ✓ Att Arbetsmiljöverket ska tillföras ökade resurser så att kontroll och uppföljning kan förbättras med särskild tonvikt på de sektorer, branscher och yrken där problemen är som störst. Dessutom behövs ett särskilt arbete göras för att inspektera kvinnors arbetsmiljö.
- ✓ Att ett nationellt centrum för arbetslivsforskning ska skapas, bland annat med uppgift att överblicka och samordna forskning och utveckling av arbetsmiljöer där det främst arbetar kvinnor.

1.5 Arbetstid och tidsbegränsade anställningar

Rätt till heltid är en prioriterad fråga för LO. Deltidsnormen i många kvinnodominerade yrke har inlåsnings effekter som ger färre arbetade timmar, lägre livsinkomst och därmed lägre pension. Arbetsgivarnas intresse av flexibel arbetskraft har tillsammans med efterfrågan på deltid samverkat till att vissa verksamheter huvudsakligen organiseras kring deltidanställningar.

² LO (2011), *Fler arbetstagare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism*

Det är i första hand parternas ansvar att reglera villkoren på arbetsmarknaden men det är också i samhällets intresse att komma till rätta med den ofrivilliga deltiden. Finansieringen av välfärdssystemen och socialförsäkringarna skulle stärkas om fler arbetade heltid. Politiskt beslutade och offentligt finansierade verksamheter har ett särskilt ansvar eftersom förutsättningarna där riskerar att fungera normgivande för kvinnors arbetsvillkor. När kommuner och större företag bestämmer sig för att i första hand erbjuda heltidstjänster får det positiva konsekvenser.

Långvarigt deltidsarbete får stora ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Detta i kombinationen med tidsbegränsade anställningar och upprepade perioder av arbetslöshet gör att pensionsutfallet för LO-grupperna och i synnerhet för LO-kvinnorna riskerar att bli mycket dåligt. Är man berättigad bostadstillägg så mildras de ekonomiska konsekvenserna.

Visstidsanställningar har under en lång period, sedan början av 2000-talet, legat på ungefär 15 procent på svensk arbetsmarknad. Inom LO-området är siffrorna högre, sedan 2000-talets början har visstiderna ökat från 16 procent till drygt 20 procent för arbetare. Variationen är stor mellan LO-förbunden, inom de mansdominerade sektorerna bygg- och tillverkning utgör de mindre än 10 procent men i den kvinnodominerade tjänstesektorn; hotell- och restaurang, detaljhandel, vård och omsorg, ligger visstidsanställningarna mellan 22 – 44 procent, och trenden är att visstiderna inom dessa sektorer fortsätter att öka.

I LOs tjänstebranscher pågår en utveckling där daglönare, i själva verket är det frågan om timlönare, blir allt vanligare. Arbetsgivarna väljer att utnyttja sina möjligheter att använda sig av timanställda via anställningsformen "allmän visstid". Dessa erbjuds arbete med kort varsel och har ingen garanterad arbetstid, inget schema, och därmed inte någon garanterad inkomst. Oftast är det kvinnor och ungdomar som drabbas och "anställningsförhållandet" kan fortgå under en lång period, ibland under flera år. Möjligheten att använda sig av daglönare måste upphöra.

Anställningsformen allmän visstid är den dominerande inom tjänstesektorn. Högsta prioritet är att avskaffa anställningsformen. För de förbund som har en stor andel visstidsanställningar på sina avtalsområden är det särskilt angeläget att detta sker snarast.

Målet är att åstadkomma en reglering som innebär att visstidsanställningar endast används när det finns ett verkligt behov och ett objektiva skäl eller efter överenskommelse med fackföreningen. En rimlig nivå på visstidsanställningar för arbetare ligger runt 10 procent, det är en halvering av dagens nivåer, och återspeglar dessutom den nivå som rådde före 1990-talskrisen. Om man bortser från förekomsten av "allmän visstid" så uppgår visstidsanställningarna till ungefär 10 procent i dagsläget på arbetarområdet. Äkta vikariat och säsongsanställningar har en legitim funktion och ryms inom 10 procentsmålet. Dock är det rimligt att anta att användandet av visstidsanställningar även framledes kommer att variera mellan olika branscher.

LO anser

- ✓ Att bakomliggande inkomst ska vara grund för pensionsrättigheter även för a-kasseersättning. Det gör att påverkan på pensionsnivåerna vid arbetslöshet blir mindre än med dagens regelverk.
- ✓ Att heltid ska vara norm på den svenska arbetsmarknaden.
- ✓ Att förekomsten av visstidsanställningar ska begränsas och att alla visstidsanställningar ska ske på objektiv grund eller efter överenskommelse med fackförbundet. Korta på varandra följande anställningar hos samma arbetsgivare ska inte vara tillåtet.
- ✓ Att tillgången till äldreomsorg och barnomsorg måste säkerställas så att anställda inte tvingas gå ner i arbetstid för att ta hand om sina äldre anhöriga eller tacka nej till heltidsarbete på grund av bristen på barnomsorg.

1.6 Balanseringen

LO anser att pensionssystemet ska vara så konstruerat att det klarar sig utan stöd från statsfinanserna. Tillgångar och skulder ska därför balansera varandra i pensionssystemet. När obalanser riskerar att uppstå genom att medellivslängden ökar, nedjusteras skuldsidan genom att höja delningstalen. Detta medför att årliga utbetalningar av pensioner blir lägre. När obalanser uppstår genom att buffertfonden minskar i värde eller att sysselsättningen faller, aktiveras en balansering (bromsen slår till) som sänker pensionerna och skulderna blir mindre. Detta verkar vara en bra ordning.

Balanseringen aktiveras då totala tillgångar i pensionssystemet understiger totala skulder. Detta händer t ex då aktievärdena faller och tillgångarna i buffertfonden minskar. Detta händer även då sysselsättningen faller. Mindre premier betalas då in till pensionssystemet vilket medför att avgiftstillgångarna minskar i värde. Men även skulderna minskar genom att mindre inbetalda premier innebär att pensionskulden till yrkesaktiva blir mindre. Förändringar i buffertfonden påverkar endast tillgångarna i systemet och ger därmed full effekt på balanstalet. Sysselsättningsförändringar påverkar däremot både tillgångar och skulder och ger därmed en begränsad effekt på balanstalet. Pensionssystemet verkar därför vara mer känsligt för förändringar i buffertfonden än i sysselsättningen.

Under finanskrisen 2008-2009 föll både aktievärden och sysselsättning vilket utlöste bromsen, aktiverade balanseringen och sänkte pensionerna. AP-fondens värdeminskning på över 20 procent hade nästan dubbelt så stor negativ effekt på pensionerna som sysselsättningsfallet på 100 000 personer. De fyra scenarier som beskrivs handlar om olika sätt att under 2013 års förutsättningar försöka stänga balanseringen. En kraftig uppgång i aktievärdena krävs för att balanseringen ska stängas 2020. En kraftig sysselsättningsökning och höjd pensionsålder kan inte tillsammans stänga balanseringen 2020.

LO anser att en gas ska införas i pensionssystemet för att därigenom kunna dela ut överskott till pensionärerna. En gas innebär att överskott betalas ut när balansindex överstiger inkomstindex med en viss procentsats. Denna procentsats bör sättas så lågt som möjligt.

LO anser

- ✓ Att, givet dagens konstruktion av pensionssystemet, är en funktion som balanseringen nödvändig. Balanseringen har till uppgift att säkra systemets finansiella stabilitet och långsiktiga förmåga att betala ut pensioner enligt de åtaganden som gäller.
- ✓ Att det bör införas en gas i inkomstpensionssystemet som utlöses då balansindex överstiger inkomstindex med en viss procent.

1.7 Premiepensionssystemet

LO har sedan förslaget till utformning av premiepensionen fördes fram ifrågasatt om denna konstruktion ska vara en del av vår allmänna pension. Begreppet allmän pension torde innebära i grunden två saker. Allmän i betydelsen att den omfattar alla på så sätt att var och en minst är garanterad en pension på miniminivå. Men också allmän i betydelsen att individer med samma livsinkomst kan förvänta sig samma pensionsutfall. Premiepensionen uppfyller inte det sistnämnda kravet eftersom den ger stora skillnader i pensionsutfall.

Premiepensionens konstruktion innebär en privatisering av förvaltningen av allmänna pensionsmedel. Den medför också en radikal individualisering av den allmänna pensionen.

Volatiliteten i premiepensionen och spridningen mellan olika individers utfall är påtaglig, och större än vad som kan anses motiverat. Avkastningen i premiepensionssparandet har i genomsnitt varit 6,4 procent per år men spridningen är hög. Denna spridning förklaras till 100 procent av skillnader i förvaltningsresultat för individer med exakt samma livsinkomst.

LO anser att det är helt oacceptabelt att individer med samma livsinkomst ska få helt olika pensionsutfall i sin allmänna pension, enbart beroende på hur lyckosamma de varit i sitt placeringsval. Den allmänna pensionen utgör individens grundtrygghet och utfallet ska därför inte vara föremål för tur i "premiepensionslotteriet". LO anser, som nämnts tidigare, att den allmänna pensionen ska vara på en så pass hög nivå så att individen inte ska vara beroende av exempelvis tjänstepension eller privat pension för sin dagliga försörjning. Tjänstepensionen kan då istället utgöra ett bra komplement till den allmänna pensionen med möjlighet till extra pension genom placeringar på ett annat sätt än vad som är möjligt i den allmänna pensionen. En hög nivå i den allmänna pensionen gör därför ett ökat risktagande i tjänstepensionen acceptabelt. Det innebär att dagens utformning av tjänstepensionen, som medger individuella val och ökat risktagande, inte står i strid med åsikten att premiepensionen inte ska vara en del av den allmänna pensionen.

Idag finns det drygt 800 fonder att välja bland. Det stora utbudet av fonder skapar betydande informationskostnader för individen, vilket i sin tur gör att individer med begränsade kunskaper blir passiva eller fattar irrationella beslut. Detta innebär att många individer anlitar premiepensionsrådgivare som sköter om den enskildes handel på fondtorget. Rådgivarna debiterar ofta både en fast rådgivningsavgift samt väsentligt högre fondavgift för sina rådgivningsfonder. Tidigare undersökningar och även premiepensionsutredningen konstaterar att de individer som anlitar rådgivare inte presterar bättre än andra, före avgifter. Mot bakgrund av att kostnaderna är betydande blir nettoresultatet för de som anlitar rådgivare därför negativt jämfört med andra individer.

Fondtorgets konstruktion skapar även andra helt onödiga eller onödigt höga kostnader. Exempelvis är det stora antalet fonder ett problem. Ju fler fonder desto mindre möjlighet att dra nytta av stordriftsfördelar. Exempelvis har icke-vals-fonden lägre transaktionskostnader än fonderna på fondtorget.

LO anser att premiepensionssystemet är onödigt kostsamt och att det är oacceptabelt att stora värden, som skulle kunna generera pension, försvinner i vinster till fondbolag och försäkringsrådgivare. LO anser att dagens premiepensionsfonder kan vara kvar men att några nya medel inte ska tillföras. Det kapital som finns i fonderna idag bör ligga kvar och fortsätta förvaltas där. Den del av pensionsavgiften som idag går till premiepensionen bör föras över till inkomstpensionen. Då ökar inkomsterna till inkomstpensionssystemet med ca 35 miljarder kronor vilket innebär att risken för framtida balanseringar minskar och pensionerna för 2016 skulle öka med cirka 2 procent. Eftersom balanseringen numera förväntas upphöra 2017 så ger en sådan överföring, med dagens system, ingen fortsatt höjning av pensionerna.

Premiepensionen är ett fonderat system som kräver att individen placerar sina pengar i fonder och genom ett privaträttsligt kontrakt är garanterad pension i framtiden. Inkomstpensionen är ett fördelningssystem som innebär att de pengar individen placerar där ger en lagstiftad rätt till pension i framtiden. Under förutsättning att premiepensionen och inkomstpensionen långsiktigt ger samma avkastning, så blir pensionen lika hög i båda fallen. Det är därför felaktigt att påstå att ett avskaffande av premiepensionen skulle innebära en inkomstöverföring från morgondagens pensionärer till dagens.

Idag finns ingen gas i inkomstpensionssystemet vilket innebär att balansindex inte kan överstiga inkomstindex. Om premiepensionsavgiften förs till inkomstpensionen riskerar avgiften därför att stanna i systemet och varken komma dagens eller morgondagens pensionärer tillgodo. Genom att

införa en gas, som LO föreslår under avsnittet om balanseringen, och alltid låta pensionerna följa balansindex, så kommer högre avgifter att tillfalla pensionärerna i stället för att tillfalla systemet.

Sammanfattningsvis anser LO att de farhågor som framfördes i samband med diskussionerna om införandet av premiepensionen har besannats. Systemet genererar orimligt stora variationer i pensionsutfall för individer med samma livsinkomster, det stora antalet fonder genererar onödig osäkerhet och höga kostnader för individen och stora värden som skulle kunna ge högre pension tillfaller istället fondbolag och försäkringsrådgivare. LO anser därför att kostnaderna med dagens system, för att uppnå en eventuell riskpremie i form av högre avkastning, inte är motiverade.

Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att de medel som sätts av till premiepensionen istället förvaltas i en sammanhållen fond, förslagsvis i anslutning till AP-fonderna. Det skulle innebära lika pensionsutfall för individer med samma livsinkomst och låga kostnader för förvaltningen vilket ger mer pension för pengarna. Det skulle ge fortsatta möjligheter att investera på kapitalmarknaden och därigenom tillgodogöra sig den riskpremie som sådana investeringar är förknippade med.

LO anser

- ✓ Att det finns stora problem med premiepensionen. De förslag till förändringar som premiepensionsutredningen lade fram är inte tillräckliga. LOs uppfattning är, liksom tidigare, att premiepensionssystemet ska avvecklas och att en utredning ska tillsättas som får i uppdrag att närmare utforma detaljerna för en sådan avveckling.
- ✓ Att en alternativ väg är att de fonderade medlen förvaltas i en sammanhållen fond så att utfallet för individer med samma livsinkomst blir lika.

1.8 Högre avgift för bättre pension?

Som visas i avsnittet pensionsutfall når vi idag inte upp till den sammanlagda pensionsnivån som är önskvärd. I vart fall gäller detta inte för den individ som inte orkar arbeta de extra år som krävs för att kompensera för den ökade livslängden. LO föreslår därför en rad åtgärder som skulle kunna förbättra pensionsutfallet. De åtgärder som föreslås är både sådana som kan ge effekt på pensionsnivån på kort sikt, exempelvis förbättrade möjligheter att få sjukersättning och en förlängning av rätten till sjukersättning, och sådana som kan ge effekt på pensionsnivån på lång sikt, exempelvis förbättringar i arbetsmiljön.

LO anser dock att det kan finnas anledning att fundera över om dessa åtgärder är tillräckliga för att uppnå den önskvärda pensionsnivån. Som beskrivs i avsnittet om pensionsutfall så är målet att den sammanlagda pensionsnivån ska motsvara minst 70 procent av slutlönen. Beroende på vilka av de föreslagna åtgärderna som genomförs och beroende på hur effektiva de är, så anser LO att det utöver detta kan komma att krävas en höjning av pensionsavgiften. Som visas i detta avsnitt så skulle det krävas en kraftig höjning av avgiften till pensionen för att kompensera för möjligheten att skjuta upp sitt pensionsuttag i två år. Men detta krävs bara för det fall att inga andra åtgärder vidtas. Om de andra åtgärder som LO föreslår genomförs så kommer en sådan kraftig höjning inte att behövas. Storleken på avgiftshöjningen måste alltså ses i ljuset av andra åtgärder.

LO anser dock att för det fall en avgiftshöjning ska genomföras så är det en höjning av avgiften till inkomstpensionen som ska prioriteras. Intjänandet i inkomstpensionen omfattar alla som arbetar och

är därför mer rättvist än att exempelvis höja avgiften till de kollektivavtalade pensionerna. En höjning av de kollektivavtalade pensionerna skulle istället innebära att pensionsklyftan mellan dem som omfattas och dem som inte gör det ökar. Men avtalsvägen riskerar också att få mer långtgående framtida konsekvenser. Modellen med kompletterande avtalslösningar bygger på att det finns starka lagstadgade förmåner i botten som finansieras solidariskt och omfattar alla. Allt större avsättningar till avtalslösningar innebär att vissa grupper får betydligt bättre villkor än andra och de som gynnas är löntagare med starkare ställning eller lägre risk.

En sådan utveckling riskerar att bli ett första steg på vägen mot att staten enbart erbjuder ett grundskydd i socialförsäkringarna och överlåter åt parterna eller individen att skaffa ett fullgott försäkringsskydd. Det innebär att den solidariska finansieringen försvinner och att varje grupp får bära sin egen risk och kostnad. Det kommer att påverka löneutrymmet och innebär att svaga löntagargrupper får svårare att avsätta pengar till ett förbättrat försäkringsskydd än vad exempelvis tjänstemännen får. LO-grupperna är alltså de som gynnas mest utav att nivåerna i den allmänna pensionen är så höga som möjligt. Därför är en höjning av inkomstpensionen att föredra.

De senaste åren har några LO-förbund avstått löneutrymme för att göra det möjligt att gå ner i arbetstid när man blir äldre, genom ökade avsättningar till avtalspensionen. Denna utveckling får främst ses som ett svar på statens försämring av möjligheterna för äldre anställda som är utslitna att få sjukersättning, vilket hade varit den naturliga ersättningsformen när hälsan sviktar. En förbättring av möjligheterna att få sjukersättning, på det sätt som föreslås i denna rapport, torde innebära att behovet av kompletterande avsättningar för detta ändamål minskar.

LO anser

- ✓ Att avgiften till inkomstpensionen ska höjas. Hur stor höjning som behövs beror på vilken effekt de andra föreslagna åtgärderna förväntas få.

2. Bakgrund

LO-kongressen 2012 biföll kravet på att under kongressperioden tillsätta en arbetsgrupp med bred kompetens som utvärderar det allmänna pensionssystemet. Motivet till detta är oron för att det allmänna pensionssystemet inte kommer att kunna ge tillräckliga pensioner. De ändringar som genomfördes under 1990-talet innebar genomgripande förändringar, främst i form av övergången från ett förmånsbestämt till ett avgiftsbestämt system. Men även kopplingen till livslängden och den ekonomiska utvecklingen påverkar på ett helt annat sätt än tidigare pensionsutfallet. I LOs rapport "Pensionsreformen i halvtid" som publicerades våren 2011 visades att de som går i pension idag inte når upp till den nivå som förutspåddes då reformen genomfördes.

Systemet har nu prövats i såväl goda ekonomiska tider som under svåra ekonomiska förhållanden. Samtidigt har en rad förändringar skett i det samlade socialförsäkringssystemet, liksom på arbetsmarknaden i stort, vilket påverkar pensionsutfallet. Även om människor lever längre så är det inte många av LO-grupperna som orkar eller kan arbeta längre.

Mot bakgrund av beslutet på LO-kongressen tillsatte LOs styrelse 2013 en förbundsgemensam utredning som har haft i uppdrag att belysa LO-gruppernas pensionsvillkor och möjligheter att arbeta ihop en bra pension. Utredningen har haft i uppdrag att beskriva bland annat:

- ✓ LO-gruppernas medelpensioneringsålder,
- ✓ hur deltidsarbete, otrygga anställningar och ohälsa påverkar pensionsnivåerna för LO-grupperna,
- ✓ hur premiepensionens utformning påverkar pensionsutfallet
- ✓ effekterna av överföring av premiepensionen till inkomstpensionen
- ✓ effekterna av höjd avgift, antingen i inkomstpensionen eller i avtalspensionen

Målet med utredningen är

- ✓ att öka anställdas, förtroendevaldas och beslutsfattares kunskap om LO-gruppernas möjligheter och hinder att arbeta ihop en bra pension.
- ✓ att, utifrån de resultat som kommer fram, få beslutsfattare att göra de förändringar som behövs för att LO-grupperna ska få en bra pension.
- ✓ att, utifrån de resultat som kommer fram, eventuellt förhandla fram bättre villkor i avtalspensionen.

3. Inledning

3.1 Pensionsreformen

ATP som har funnits sedan 1960 var ett fördelningssystem, där pensionsrättigheterna grundades på viss intjänandetid. Sedan dess har arbetsmarknaden förändrats, liksom demografin och medellivslängden har ökat betydligt. Det leder till att den genomsnittliga tiden som pensionär har blivit längre. Ett reformbehov växte därför fram och de politiska partierna var överens om att se över pensionssystemet. En parlamentarisk beredning tillsattes bestående enbart av politiker, inga sakkunniga eller experter från exempelvis arbetsmarknadens parter deltog. Beredningen hade dock en referensgrupp, där bland andra LO fanns representerat.

LO var positivt inställd till att diskutera en reform av det allmänna pensionssystemet. Det uppfattades som en, eventuellt sista, chans att få behålla ett allmänt pensionssystem av betydelse. Man bedömde att risken fanns för att ATP annars skulle erodera innan ett nytt system kunde tas fram. Många remissinstanser, inklusive LO, var dock starkt kritiska till att remissförfarande kring de principiella frågorna (Reformerat pensionssystem SOU 1994:20) genomfördes på åtta veckor. Regeringen lade fram en principproposition om pensionsreformen till riksdagen, som antog den. Därefter bereddes ett stort antal detaljförslag och beslut om dem togs vartefter.

Många remissinstanser framförde kritik mot att det reformerade pensionssystemet presenterades etappvis och att de finansiella aspekterna av förslaget inte redovisades. Bland annat framförde PRO att detta förfaringsätt försvårade överblicken. AP-fonden menade att det vore viktigt att det senare gavs möjlighet till en samlad bedömning av reformen. Ställningstaganden i enskilda delar kunde komma att behöva revideras när alla återstående frågeställningar fanns redovisade. Samma förbehåll gjorde LO.

De fem partierna bakom pensionsreformen tillsatte en så kallad genomförandegrupp efter pensionsarbetsgruppen. Den särskilda Premiepensionsmyndigheten inrättades för att administrera valen av premiepensionsförvaltare. Den är numera nerlagd och dess verksamhet har förts till Pensionsmyndigheten som även hanterar de delar av den allmänna pensionen som förut handlades hos Försäkringskassan.

3.2 LOs ställningstaganden och synpunkter

Utarbetandet av remissvaret på pensionsarbetsgruppens betänkande "Reformerat pensionssystem SOU 1994:20" var principiellt viktigt i LOs ställningstagande kring pensionsfrågorna. LO tillstyrkte att beslut fattades om den principiella utformningen av det framtida pensionssystemet i linje med pensionsarbetsgruppens förslag och de synpunkter som LO framförde i remissyttrandet. LO resonerade i sitt remissvar om att det fanns ett behov av förändring av nuvarande pensionssystem. ATP hade visserligen varit framgångsrikt. Men för att pensionärernas ekonomiska trygghet även framgent skulle vara säkrad, slogs fast att pensionssystemet behövde reformeras. Kring denna uppfattning rådde enighet inom LO som dock även ansåg att man inte kunde säga att ATP-systemet var i kris. ATP-systemet beskrevs som ett bra

pensionssystem, men det behövde förändras för att även på sikt bli stabilt och tryggt. Förändringar i samhället ställer nya krav på ett fungerande pensionssystem.

Huvudskälet för en förändring angavs vara pensionssystemets bristande följsamhet till den samhällsekonomiska utvecklingen. Därtill poängterades att 15/30-årsreglerna hade fått fördelningseffekter som från LOs utgångspunkter ibland var mindre önskvärda. Reglerna gynnade dem som haft kort tid i förvärsarbete och ojämna inkomster, oavsett skälet till det. ATP-systemet gjorde ingen skillnad mellan dem som haft låg inkomst för att man tagit hand om barn, varit sjuk eller om man inte arbetat, eller arbetat svart vissa år. Förslaget till reformerat pensionssystem gjorde det tydligare vilka beteenden och förhållanden som av fördelningspolitiska skäl ska vara solidariskt finansierade i det framtida pensionssystemet. LO markerade att organisationen delade pensionsarbetsgruppens synsätt i detta avseende.

I remissyttrandet förde LO också ett resonemang om att den osäkerhet som fanns kring det framtida pensionssystemet var olycklig, inte minst eftersom försäkringsbolag och banker spekulerade i människors osäkerhet och otrygghet. Privata pensionsförsäkringar såldes med argument om att det allmänna pensionssystemet inte kunde garantera en acceptabel pensionsnivå. Denna ökning av privat pensionssparande befarades kunna leda till att uppslutningen kring ett allmänt pensionssystem skulle kunna komma att minska.

Bland de materiella frågor som behandlades i remissen märks framför allt följande:

- ✓ LO avstyrkte med bestämdhet förslaget om införande av egenavgifter. LO ansåg att fulla avgifter bör tas ut även på inkomster över 7,5 basbelopp. LO var därför mycket kritisk till den föreslagna avgiftsväxlingen till hälften arbetsgivar- och hälften egenavgifter.
- ✓ LO tillstyrkte förslagen om indexering av intjänad pensionsrätt, utgående pension och pensionstak.
- ✓ LO tillstyrkte förslaget om garantipension, men accepterade inte att utgående avtalspension skulle reducera garantipensionen.
- ✓ LO avstyrkte förslaget om ändringar i LAS, och framhöll att parterna även fortsättningsvis ska kunna träffa avtal om pensioneringstidpunkt/pensionsålder, men accepterade idén med rörlig pensionsålder som sådan och att den som frivilligt väljer att gå i pension tidigare också får lägre pension än den som arbetar längre.
- ✓ LO resonerade kring att begreppet "rörlig pensionsålder" skulle kunna leda tanken fel, eftersom de kompensationsnivåer som blir aktuella vid pension vid t ex 61 års ålder, blir så låga, att LO-grupperna inte har det som ett realistiskt alternativ.
- ✓ LO resonerade kring att det är mycket viktigt att socialförsäkringssystemen är utformade så, att inga, på grund av sjukdom eller arbetslöshet, ska känna sig tvungna att göra ett tidigare uttag av ålderspensionen och därmed få lägre pensionsnivå resten av livet. Utformningen av förtidspensionerna, det som nu är sjuk- och aktivitetsersättning, var inte klar när förslaget till reformerat pensionssystem remissbehandlades, men LO framförde att beräkningen av antagandeinkomsten för förtidspensionärer borde realindexeras fram till 65 års ålder.
- ✓ LO tillstyrkte att bakomliggande inkomst vid arbetslöshet skulle utgöra grund för pensionsrätt, och att den skulle räknas upp till inkomttaket i pensionssystemet även om arbetslöshetsförsäkringens tak var lägre.

- ✓ LO tillstyrkte pensionsrätt vid studier, liksom tillgodoräknande av extra pensionsrätt under de fyra första åren som förälder, så kallade barnår.

Efter detta principiellt viktiga remissarbete, kom flera delförslag under de följande åren, bland annat "Ds 1995:41 Reformerat pensionssystem – lag om inkomstrelaterad ålderspension med mera". I remissvaret framförde LO bland annat:

- ✓ Att den allmänna obligatoriska inkomstpensionen ska vara så hög att avtalspensioner och individuella pensioner i framtiden ska kunna ses som kompletteringar. Ändrade principer för beräkning av delningstal och nya livslängdstabeller framhölls som exempel på att den framtida pensionsnivån från det allmänna systemet skulle bli för låg. För att tilltron till det allmänna pensionssystemet skulle kunna behållas eller återskapas, måste pensionsnivån bli högre.
- ✓ LO ifrågasatte om 18,5 procent i pensionsavgift till det allmänna systemet är tillräckligt högt för att åstadkomma pensionsnivåer på acceptabel nivå.
- ✓ LO framförde vidare att hela den bakomliggande inkomsten ska vara pensionsgrundande för sjuka och arbetslösa och att alla andra lösningar än de som innebär full inkomsttäckning upp till pensionstaket vore oacceptabla.

Livsinkomstprincipen, som är en fundamental del av pensionssystemet, går ut på att ålderspensionen beräknas på den sammanlagda livsinkomsten och de därpå inbetalda avgifterna, istället för de 15 bästa inkomståren.

- ✓ LO förespråkade livsinkomsten som pensionsgrundande istället för ett visst antal årsinkomster.

Skälen därför angavs som att livsinkomstberäkning stimulerar och understödjer arbete. 15/30-årsreglerna i ATP-systemet gav till resultat att personer med mycket olika livsinkomster kunde få rätt till lika stora pensioner, och omvänt; att personer med lika stora livsinkomster kunde erhålla pensioner som var väsentligt olika stora. Eftersom pensionens storlek bestämdes av de 15 bästa inkomståren mellan 16 och 64 år, var det i pensionshänseende likvärdigt om man förvärvsarbetade de behövliga 30 åren eller i sammanlagt 49 år. Två personer med samma årsinkomster under livet fick samma årliga pension, även om den ene började arbeta vid 16 års ålder och den andra först vid 35, trots att den förste under livet betalade in sammanlagt 63 procent högre pensionsavgifter.

15/30-årsreglerna var det som skulle säkerställa att ATP-systemet garanterade medborgarnas standardtrygghet på ålderns höst. Ett enkelt sätt att beskriva skillnaden mellan de gamla och de nya pensionerna skulle kunna vara att där det gamla systemet strävade efter ett rättvist resultat, det vill säga trygghet mot standardsänkning, strävar det nya systemet efter att upprätta en rättvis procedur. ATP-systemets fördelning procedur var konstruerad för att försäkra medborgarna mot en sänkt standard, men det nya ålderspensionssystemet saknar en motsvarande målsättning. Rättvisan i det nya pensionssystemet ska ligga i den procedur eller de principer efter vilka pensionerna fördelas, och inte i det resultat som proceduren eller principerna leder fram till. Men man kan argumentera för att om proceduren är rättvis så är även resultatet rättvist.

En premiepensionsdel infördes som en del av den allmänna pensionen. 2,5 procent av den totala pensionspremien på 18,5 procent överförs till denna fonderade del. Argumenten för att införa en individuell fonderad del i den allmänna pensionen var främst tre. För det första ger ett fonderat system pensionspararna möjlighet att investera på kapitalmarknaden och därigenom tillgodogöra sig den riskpremie som sådana investeringar är förknippade med. Premiepensionssystemet sägs alltså ge möjlighet till en högre förväntad avkastning än vad som är möjligt med ett fördelningssystem, där avkastningen är begränsad till tillväxten i produktionsvärdet per capita. För det andra skapar premiepensionssystemet möjlighet till ökad riskspridning eftersom den enskilde individen genom sitt investeringsbeslut blir mindre beroende av den demografiska och ekonomiska utvecklingen i Sverige, såväl som av utvecklingen i den sektor av ekonomin där den enskilde själv verkar. Genom att investera i andra ekonomier än den svenska kan premiepensionen till och med helt frikopplas från den demografiska och ekonomiska utvecklingen i Sverige. För det tredje får pensionspararna möjlighet att själv fatta beslut om hur pensionsmedlen ska investeras. Det beskrivs som en tydlig fördel att det är pensionspararen själv som fattar investeringsbeslut med hänsyn tagen till den egna riskviljan och åldern bland annat. Valfrihet och eget ansvar anges således som grundläggande beståndsdelar i premiepensionssystemet.

- ✓ LO har sedan förslaget till utformning av premiepensionen ifrågasatt om denna konstruktion ska vara en del av vår allmänna pension. LOs förslag i remissvaret från 1994 gick ut på att acceptera premiepensionen som sådan, men att det förutsatte att förvaltningen skedde i en sammanhållen premiepensionsfond, förvaltd i anknytning till AP-fonderna.

3.3 Vad genomfördes?

- ✓ Livsinkomstprincipen, som är en grundbult i det reformerade pensionssystemet. Bokföringen av inbetalda pensionsavgifter, den fiktiva fonderingen som också genererar pensionsrätter, är en avgörande del i varför reformen som helhet anses så speciell. Att lämna tanken med att pension bygger på en viss angiven kvalifikationstid är svårare än vad vi kanske förstår när vi redan har gjort det.
- ✓ Premiepensionen, den helt fonderade delen av den allmänna pensionen, med full valfrihet vad gäller förvaltare för den enskilde, och fri tillgång för hela den finansiella marknaden att förvalta svenska allmänna pensionspengar.
- ✓ Egenavgifter, även om avgiftsväxlingen inte genomfördes fullt ut.
- ✓ Rörlig pensionsålder, uttag från 61 år infördes och den allmänna pensionsåldern 65 år utmönstrades, men 65-årsgränsen är kvar för garantipension, sjukersättning och arbetslöshetsförsäkring. Det finns ingen övre åldersgräns för när man måste börja ta ut sin pension. I lagen om anställningsskydd infördes i början av 2000-talet rätten att jobba kvar till 67 års ålder. Det är först vid 67 år som arbetsgivaren kan avsluta anställningen enbart på grund av ålder. Pensionen gjordes också mer flexibel i och med att det numera finns möjlighet att ta ut inkomst- och premiepensionen i fjärdedelar.
- ✓ Förtidspensionerna, flyttades till sjukförsäkringssystemet och blev sjukersättning och är inte längre en del av pensionssystemet. Bakomliggande inkomst blev pensionsgrundande för sjukersättning.

3.4 Vad genomfördes inte?

- ✓ Växlingen till hälften arbetsgivar- och hälften egenavgifter, fullföljdes inte fullt ut. LO var en av de remissinstanser som var mycket kritiska till den föreslagna avgiftsväxlingen.
- ✓ Garantipension, förslaget om att avtalspension skulle minska rätten till garantipension kritiserades kraftfullt av bland andra LO. Det genomfördes inte heller.
- ✓ Arbetslöshet, bakomliggande inkomst blev inte pensionsgrundande vid arbetslöshet. Nu är endast utbetald ersättning från arbetslöshetsförsäkringen pensionsgrundande. Denna är väsentligt lägre än den bakomliggande inkomsten, vilket var vad LO krävde skulle ligga till grund för pensionsrätt vid ofrivillig arbetslöshet. Taket i a-kassan är dessutom väsentligt lägre än taket i pensionssystemet. Denna skillnad i intjänad pensionsrätt vid arbetslöshet är särskilt kännbar för grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden. Det är ett hårt slag för dem som under perioder av sitt yrkesverksamma liv får lägre inkomst genom att de är arbetslösa. Sedan slår det till igen när de blir pensionärer. Detsamma gäller för sjukpenning där endast utbetald ersättning och inte bakomliggande inkomst är pensionsgrundande.

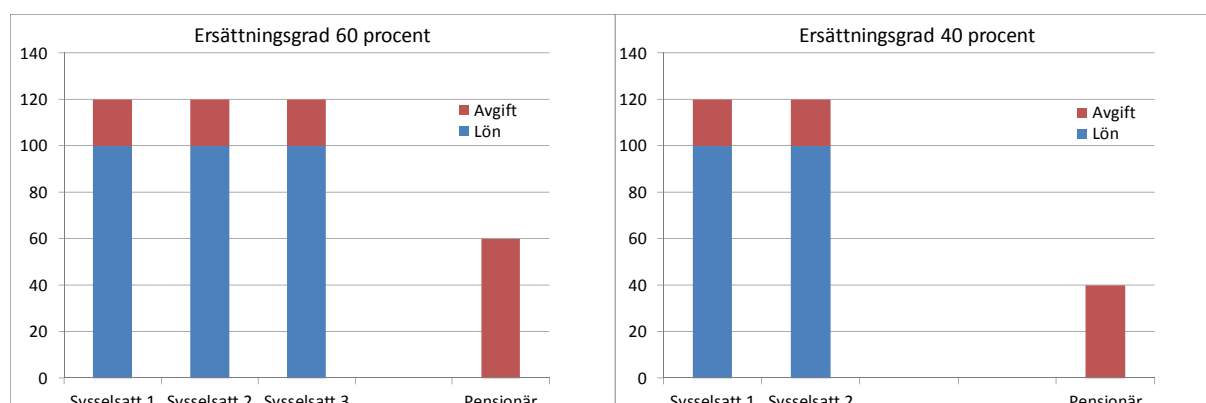
4. Blev det som det var tänkt - pensionens förutsättningar idag

4.1 Inkomstpensionssystemet - livsinkomstprincipen

Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem som följer den ekonomiska utvecklingen. Det innebär att den yrkesaktiva befolkningen avstår en del av sitt löneutrymme för att finansiera dagens pensioner. I gengäld är de garanterade att när de själva går i pension så kommer morgondagens yrkesaktiva att finansiera deras pensioner.

Inkomstpensionssystemet är självfinansierat och frikopplat från den statliga budgeten. Det innebär att allt som betalas in till systemet ska betalas ut, varken mer eller mindre. Detta gäller i normalfallet också för den enskilde. Pensionen blir inte högre än vad man betalat in i premier och avkastningen på dessa.

Ju fler som arbetar relativt antalet pensionärer desto högre pensioner kan finansieras. Detta kan mycket förenklat beskrivas med nedanstående två figurer. Den första visar situationen då det går 3 sysselsatta på varje pensionär. Varje sysselsatt betalar en avgift till pensionssystemet på 20 procent på lönen. Det betyder att varje pensionär i genomsnitt får pension från 3 st. avgifter i storleksordningen 20 procent av en genomsnittlig lön. Pensionens storlek blir då 60 procent ($3 \cdot 20 = 60$) av en genomsnittlig lön, den så kallade ersättningsgraden är 60 procent. Detta var situationen i slutet av 1980-talet.



Nästa figur visar en situation då det i stället går 2 sysselsatta på varje pensionär. Varje pension finansieras då av endast 2 avgifter på 20 procent av lönen vilket innebär att pensionen endast blir 40 procent ($2 \cdot 20 = 40$) av en genomsnittlig lön. Jämfört med den förra situationen är pensionen nu 33 procent lägre ($40 - 60 / 60 = -33$ procent). Utvecklingen idag närmar sig en sådan situation.

I det allmänna pensionssystemet betalar man 18,5 procent i avgift räknat på den pensionsgrundande inkomsten (PGI)³. 16 procent till inkomstpensionssystemet (IP) och 2,5 procent till premiepensionssystemet (PP). Om IP och PP har samma avkastning kan de behandlas på samma

³ Den pensionsgrundande inkomsten (PGI) är 93 procent av utgående lön. Räknat på utgående lön betalas två avgifter på sammanlagt 17,21 procent: $0,93 \cdot 18,5 = 17,21$. Den ena är en arbetsgivaravgift på 10,21 procent och den andra är en egenavgift på 7 procent. Genom att utgående lön minus egenavgift blir PGI så bör pensionen relateras till PGI och inte till utgående lön.

sätt. År 2013 gick det 2,4 sysselsatta på varje pensionär. Pensionen skulle då med samma betraktelsesätt som ovan i ett första steg bli 44,4 procent av en genomsnittlig utgående lön ($2,4 \cdot 18,5 = 44,4$). Till detta kommer arvsvinster från de som tjänat in pensionsrätter men avlidit innan de hann gå i pension. För den som 2013 pensionerades vid 65 års ålder höjer arvsvinsterna pensionen med ca 7 procent. En så kallad norm i systemet tidigarelägger framtida pensionsutbetalningar så att pensionen för en 65-åring blir ca 16 procent högre. Sammantaget skulle man då kunna uppskatta att pensionen för en 65-åring idag blir ca 55 procent av en genomsnittlig lön ($2,4 \cdot 18,5 \cdot 1,07 \cdot 1,16 = 55,1$).

Inkomstpensionssystemets regelverk anpassar pensionerna helt till de demografiska och ekonomiska förutsättningar som gäller och garanterar därmed att pensionssystemet är ekonomiskt stabilt oavsett vad som händer. Anpassningen sker genom s.k. biologiska delningstal som beräknas utifrån den demografiska utvecklingen över hur länge man beräknas leva som pensionär. Dessutom räknas pensioner och pensionsbehållningar upp med olika index som beror på den ekonomiska utvecklingen.

Exempel

För den enskilde individen skulle en real pensionsberäkning kunna se ut på följande sätt (se tabell). Individen arbetar 45 år med en lön varje år på 200 tusen. Pensionsavgiften till inkomstpensionssystemet är 16 procent av lönen och den reala avkastningen är 1,6 procent per år. Det betyder att pensionskapitalet varje år ökar med 33 tusen. Efter 45 år har pensionskapitalet stigit till 1463 tusen. Till detta kommer arvsvinster på 88 tusen och det totala pensionskapitalet kommer slutligen att uppgå till 1551 tusen.

När man går i pension vid 65 års ålder beräknas man i genomsnitt leva 19,5 år till. Pensionskapitalet ska därför delas upp på dessa år med ett delningstal på 19,5, vilket ger en årlig pension på 80 tusen. Den förväntade framtida reala tillväxten på 1,6 procent tidigareläggs med en förskottsränta på 1,6 procent, vilket sänker delningstalet till 16,9. Pensionen höjs med 15 procent till 92 tusen. Bromsen har slagit till vilket sänker pensionen med 5 tusen och pensionen år 1 blir då 87 tusen.

När pensionen år 2 ska beräknas, ska först en värdeökning på 1 tusen läggas till och därefter ska en förskottsränta på 1 tusen betalas tillbaka (den så kallade normen på 1,6 procent). Pensionen år 2 blir då 87 tusen.

Inkomstpension, 65			Inkomstpension, 67		
	Indata	Pensionskapital		Indata	Pensionskapital
Årslön	200		Årslön	200	
Avgift	16%	32	Avgift	16%	32
Real ökning	1,6%	1	Real ökning	1,6%	1
Tot per år		33	Tot per år		33
Yrkesår	45	1463	Yrkesår	47	1528
Arvsvinster	6%	88	Arvsvinster	8%	122
Pensionskapital tot		1551	Pensionskapital tot		1650
		Delningstal Pension/år			Delningstal Pension/år
År som pensionär	19,5	19,5 80	År som pensionär	17,5	17,5 94
Förskottsränta	1,6%	15% 16,9 92	Förskottsränta	1,6%	15% 15,2 109
Balansering	-6%	-5	Balansering	-6%	-6
Pension år 1		87	Pension år 1		103
Real ökning	1,6%	1	Real ökning	1,6%	2
Normen	-1,6%	-1	Normen	-1,6%	-2
Pension år 2		87	Pension år 2		103
<i>Siffrorna är avrundade till heltal</i>			<i>Siffrorna är avrundade till heltal</i>		

Om individen arbetar två år till och i stället går i pension vid 67 års ålder ökar pensionen år 1 till 103 tusen. Detta beror på att fler yrkesår ökar pensionskapitalet med 65 tusen (1528-1463) och arvsvinsterna hinner stiga med 34 tusen (122-88). Färre år som pensionär medför lägre delningstal vilket ökar pensionen med 17 tusen (109-92). Inklusive balansering blir pensionen 16 tusen högre (103-87).

När detta inte räcker för att uppnå balans i pensionssystemet så aktiveras en balanseringsmekanism, den så kallade bromsen. Det medför att den enskildes pensioner sänks. Därmed garanteras inkomstpensionssystemets stabilitet. Pensionssystemet klarar sig därmed alltid men hur går det för pensionärerna? Storleken på årliga utbetalningar från premiebestämda pensioner beror på hur mycket i pensionspremier som betalats in och under hur många år som pensioner ska betalas ut. Ju mer man arbetat desto mer premier betalas in och desto större blir det samlade pensionskapitalet. Ju längre man väntar med att börja ta ut pension, det vill säga ju mindre antal år som pensionen ska betalas ut, desto högre pension kan betalas ut varje år.

Om man arbetar två år till och går i pension vid 67 år istället för vid 65 år blir den årliga pensionen från inkomstpensionen 18 procent högre. 5 procent beror på ytterligare två års arbete och därmed två års extra premier, 13 procent beror på att pensionskapitalet ska betalas ut under en period som är 2 år kortare. För den enskilde innebär det att varje år som pensionen kan skjutas upp är värd drygt 2,5 gånger mer än ett extra arbetsår.

Att börja arbeta två år tidigare i livet skulle endast höja pensionen i storleksordningen 5 procent jämfört med de 18 procent som två års extra arbete i slutet av arbetslivet ger. Två extra arbetsår i slutet av arbetslivet ger således 3,5 gånger större pensionstillskott än två extra arbetsår i början av yrkeslivet.

Livsinkomstprincipen är en fundamental del av det allmänna pensionssystemet. Det är bland annat möjligheterna att under hela arbetslivet tjäna in pensionsrättigheter som lägger grunden för hur stort, eller litet, pensionsutfallet blir. Men det är minst lika viktigt, om inte viktigare, för pensionsutfallet att kunna skjuta upp uttaget av pensionen.

4.1.1 Diskussion och slutsatser

Inkomstpensionssystemet är premiebestämt. Det innebär att allt som betalas in ska betalas ut. Detta gäller för hela inkomstpensionssystemet. Så länge som det gäller för systemet så gäller det även för individerna. Det betyder att den enskildes pension beror på alla inbetalda medel, den s.k. livsinkomstprincipen. Skulle det bli obalans i pensionssystemet så att inbetalda pensionspremier inte kommer att räcka till utbetalda pensioner, så sänks utbetalda pensioner genom att en broms aktiveras.

Det förra pensionssystemet, ATP-systemet, var i stället förmånsbestämt och endast till viss del beroende av livsinkomsten. Obalanser i systemet hanterades genom att höja pensionsavgiften. I undantagsfall kunde pensionerna sänkas genom att t ex införa ett reducerat prisbasbelopp som pensionerna beräknades på.

En återgång till ett förmånsbestämt pensionssystem är inte lösningen. Stora obalanser skulle uppstå i ett sådant system och framtvinga stora avgiftshöjningar. Bättre att utgå från ett premiebestämt system och se till att individerna antingen orkar arbeta längre eller förbättra de offentliga försäkringssystemen för de som inte orkar så att även dessa får möjlighet att vänta med att ta ut pensionen.

4.1.2 LO anser

- ✓ fortfarande att det är bättre att grunda den framtida pensionen på livsinkomstprincipen än ett visst antal års inkomster, eftersom livsinkomstberäkning stimulerar och understödjer arbete. Men, för att livsinkomstprincipen ska fungera som tänkt behövs ett arbetsliv som är inkluderande och arbetsvillkor som är jämlika och jämställda.

4.2 Pensionsutfall

4.2.1 Inledning

I det följande kommer vi att beskriva hur förutsättningarna för arbetare att kunna tillgodogöra sig livsinkomstprincipen för att få en tillräcklig pensionsnivå ser ut idag. I LO-rapporten "Vad får en arbetare i pension?" (LO 2015) har pensionssystemets utfall studerats utifrån den faktiska och prognosticerade ekonomiska utvecklingen fram till 2016. Fördelen med detta angreppssätt är att pensionsutfallen är realistiska för just dessa exempel på personer och ger en bild av hur dagens pensioner blir utifrån hur mycket man arbetat. Nackdelen är att utfallen inte endast beror på pensionsreglerna utan också på den ekonomiska utvecklingen som kan orsaka speciella pensionsutfall för just de år som studeras. Pensionsfonderna har t ex utvecklats starkt från 2012 och till april 2015 men därefter fallit i värde fram till september 2015.

De fonderade pensionerna utgör fortfarande endast 25 procent av den totala pensionen vilket begränsar fondavkastningens betydelse för pensionären. Men man ska ändå vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser om framtidens pensioner med utgångspunkt från den historiska utvecklingen. Skulle fondernas värde falla ytterligare, kan den nivå pensionerna nu beräknas ligga på ge en för positiv bild av framtidens pensioner.

Däremot kan man jämföra olika pensionsnivåer med varandra och dra slutsatser om vad skillnaden kan bero på. Om fondernas utveckling är god eller dålig, så påverkas pensionerna på liknade sätt för de som pensionerades 2012 och de som väntar med pensionering till 2016. Skillnader i pensionsnivå mellan dessa två personer under år 2016 beror således på andra faktorer än fondernas utveckling.

Den som 2014 går i pension vid 65 års ålder får en pension som består av flera delar där varje del bestäms utifrån särskilda regler. I detta sammanhang kommer de allmänna och kollektivavtalade pensionerna att behandlas men inte de privata. Båda huvudtyperna består av en förmånsbestämd och en premiebestämd del. Den allmänna består av 5 delar inklusive bostadstillägget. Den avtalade pensionen består av två delar. För en närmare beskrivning av pensionens olika beståndsdelar hänvisas till rapporten "Vad får en arbetare i pension?"

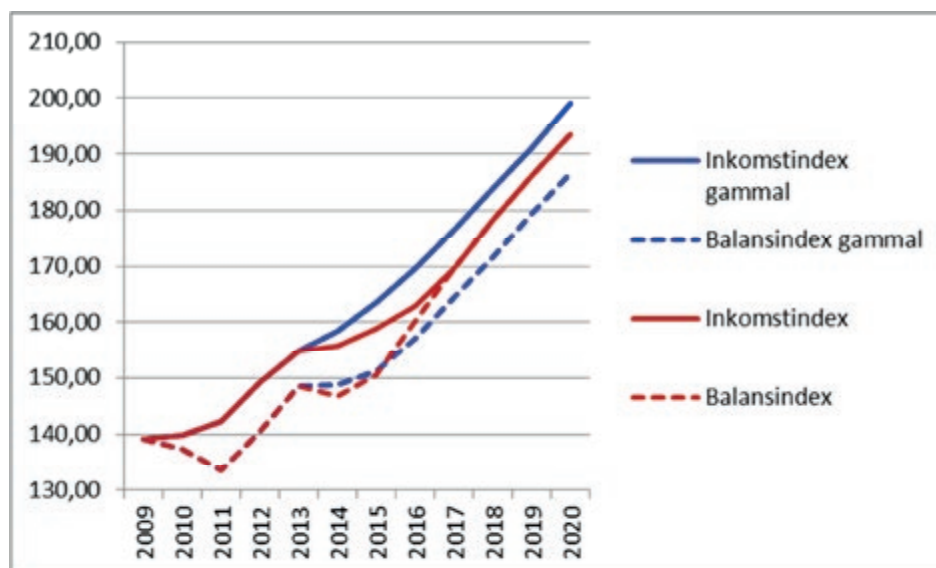
Pensionen beräknas för en kvinnlig kommunalare och en manlig industriarbetare. Slutligen visas disponibelinkomsten som dessutom beror på skatteregler och bostadstillägg. Pensionens storlek beräknas även för pensionering 2012 vid 63 år och 2016 vid 67 års ålder. Pensionernas storlek jämförs sedan 2016 beroende på pensioneringsår.

4.2.2 Beräkningsförutsättningar

Den ekonomiska utvecklingen

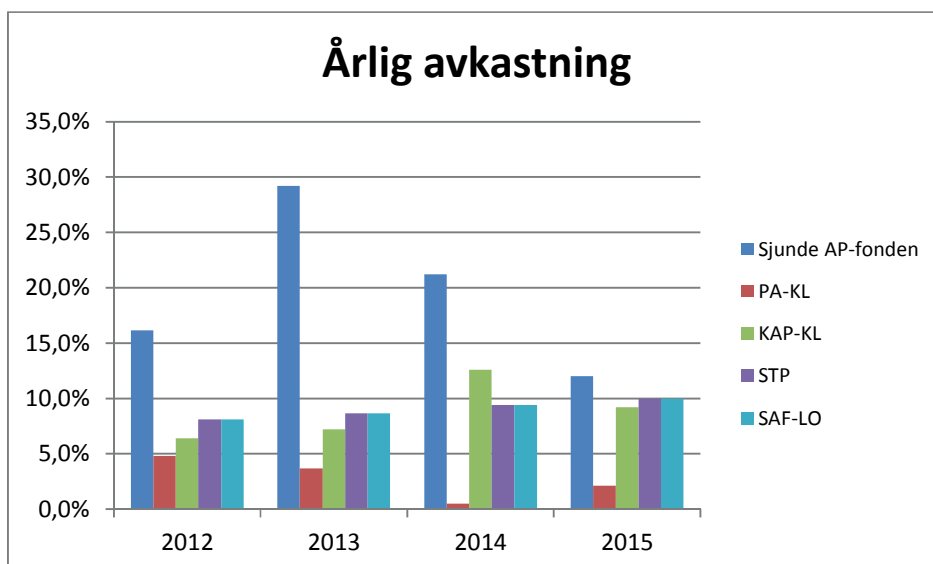
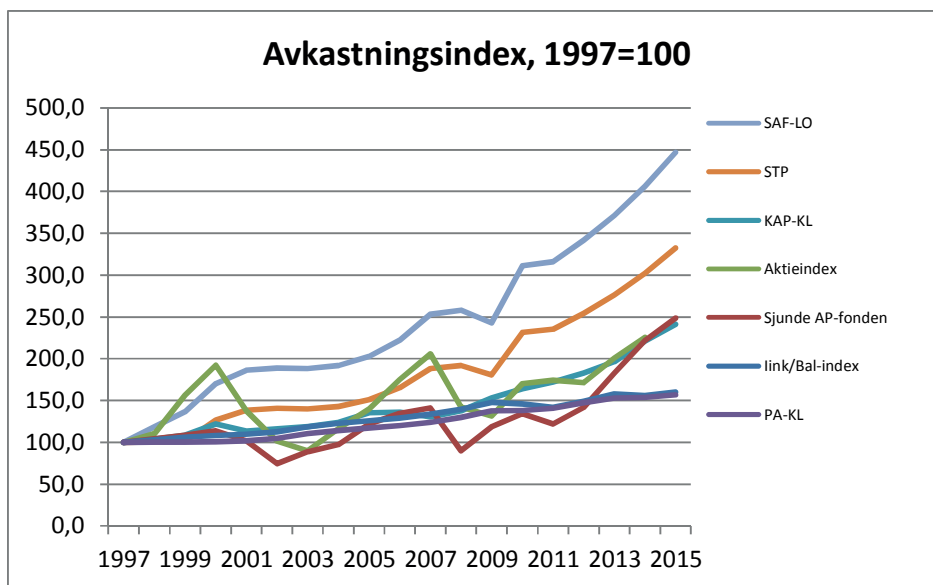
Den ekonomiska utvecklingen är den faktiska till 2014 och därefter en prognos huvudsakligen från pensionsmyndigheten maj 2015. De viktiga variablerna för pensionens storlek i denna rapport är förutom lönen, inkomst- eller balansindex⁴ samt de olika fondernas avkastning.

Den ekonomiska utvecklingen de senaste åren med mycket låg inflation, låga räntor och stark börsutveckling har medfört att inkomstindex utvecklas svagare och balansindex starkare än tidigare prognoser. Detta har medfört att tidigare prognoser (se LO-rapporten "Pensionsreformen i full tid", 2013) om en aktiv balansering i inkomstpensionssystemet fram till mitten av 2020-talet inte gäller längre. Nu är i stället prognosen våren 2015 att balanseringen upphör 2017 (se figuren), men pensionerna framöver blir lägre än vad tidigare prognos på inkomstindex skulle gett.



Avkastningen på de olika premiebestämda pensionerna är uppgifter från respektive pensionsförvaltare, dvs. från Pensionsmyndigheten, AMF och KPA. Avkastningen hittills under 2015 fram till april har antagits bli resultatet för helåret. Detta ger en fondavkastning under 2015 på ungefär 10 procent. Från april och fram till september har fondernas värde sjunkit med ungefär -5 procent. Skulle fondavkastningen för 2015 bli 5 procent i stället för 10 procent skulle de fonderade pensionernas värde i rapportens beräkningar bli ungefär 5 procent lägre. För en industriarbetare skulle det innebära en pension 2016 som efter skatt är ungefär 150 kronor lägre per månad eller 1 procent lägre än vad som redovisas i rapporten. Denna begränsade förändring påverkar inte den bild rapporten ger utan är i stället exempel på den osäkerhet om pensionernas värde som det innebär att ha fonderade pensionslösningar.

⁴ Då balanseringen är aktiverad (bromsen) följer utbetalda pensioner ett balansindex i stället för inkomstindex. Därefter avräknas förskottsrentan (normen).



Kommunal- och industriarbetaren

Personen arbetar heltid från 1969 vid 20 års ålder och går januari 2014 i pension vid 65 års ålder (fyller 65 år i december 2013). Personen är ogift eller gift och saknar eller har förmögenhet. För att förenkla är kapitalinkomsten noll.

Inom Kommunals avtalsområde görs beräkningar för en kvinna med genomsnittlig lön och inom Facken inom industrins avtalsområden en man med genomsnittlig lön. Lönen följer allmän löneutveckling och ålder.

Löneökning med ökad ålder följer de löneskillnader som finns mellan olika åldrar. Inom Kommunals område används lönestatistik från november 2012 och inom industrin statistik från 2009. Löneutvecklingen följer inkomstindex fram till 1992. Därefter följer lönerna utvecklingen enligt

konjunkturlönestatistiken från SCB. Löneutvecklingen under 2015 och 2016 är prognoser och antaganden från LO⁵. Fram till 2024 antas en reallöneutvecklingen på i genomsnitt 1,6 procent per år.

4.2.3 Resultat- Pension år 2014

Kommunalare, kvinna och ogift

En kvinnlig kommunalare har med genomsnittlig lön arbetat heltid från 20 till 64 år och går 2014 i pension vid 65 års ålder. Pensionen blir då 13 594⁶ kronor per månad före skatt (se tabell). Den allmänna pensionen består av inkomstpension, premiepension och tilläggs pension. Sammantaget ger den allmänna pensionen 10 882 kronor per månad och uppgår till 46,8 procent av slutlönen.

Tjänstepensionen består av en förmånsbestämd del, PA-KL, och en premiebestämd del, KAP-KL. Tillsammans ger de 2 711 kronor per månad och uppgår till 11,7 procent av slutlönen. Total pension blir 58,4 procent av slutlönen före skatt. Efter skatt uppgår pensionen till 60,1 procent av nettolönen (lön efter skatt).

Kvinnlig kommunalare ogift Arbetstid 100%	Förmögenhet: 430 000			Löpande priser			
	2 014			2 016			2 024
	Helår	Månad	% slutlön	Helår	Månad	% slutlön	% slutlön
Slutlön året före	279 095	23 028		292 367	24 123		
Skatt	61 259	5 054	21,9%	64 996	5 363	22,2%	22,9%
Slutlön netto	217 836	17 973		227 371	18 760		
Inkomstpension	85 191	7 099	30,5%	89 976	7 498	30,8%	26,0%
Premiepension	8 162	680	2,9%	10 445	870	3,6%	2,5%
Tilläggs pension	36 603	3 050	13,1%	38 658	3 222	13,2%	11,2%
Garantipension	631	53	0,2%	639	53	0,2%	0,2%
Summa allmän pension	130 586	10 882	46,8%	139 719	11 643	47,8%	39,9%
PA-KL	19 608	1 634	7,0%	20 200	1 683	6,9%	6,0%
KAP-KL	12 930	1 078	4,6%	15 059	1 255	5,2%	4,0%
Summa tjänstepension	32 538	2 711	11,7%	35 260	2 938	12,1%	9,9%
Total pension	163 124	13 594	58,4%	174 979	14 582	59,8%	49,9%
Skatt	32 161	2 680	19,7%	35 630	2 969	20,4%	19,7%
Pension efter skatt	130 963	10 914	60,1%	139 349	11 612	61,3%	51,9%
Bostadstillägg	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0,0%
Disponibelinkomst	130 963	10 914	60,1%	139 349	11 612	61,3%	51,9%
Hushållsinkomst per k.e.	130 963		56,7%	139 349		55,8%	48,4%

Kommunalaren har en förmögenhet på 430 000 kronor (t ex en sommarstuga) vilket medför att hon inte är berättigad bostadstillägg. Disponibelinkomsten blir då samma som pension efter skatt.

Kommunalarens ekonomiska standard⁷ uppgår till 57 procent av genomsnittlig ekonomisk standard i

⁵ Ekonomiska utsikter våren 2015.

⁶ I texten anges resultaten i entalskronor för att underlätta kopplingen till tabellen.

⁷ Ekonomisk standard = disponibelinkomst per konsumtionsenhet (hushållsinkomst per k.e.). Ett hushåll med 1 person utgör 1 k.e. Då blir ekonomisk standard = disponibelinkomst. Ett hushåll med 2 personer utgör 1,51 k.e. Då blir ekonomisk standard per person = hushållets disponibelinkomst/1,51.

Förmögenheter ingår inte detta sätt att mäta ekonomisk standard.

ekonomin (medianinkomsten per konsumtionsenhet). Detta är lägre än den låginkomstgräns som definieras som 60 procent av genomsnittlig ekonomisk standard.

År 2016 (efter två år som pensionär) har pensionen ökat mer än lönerna i ekonomin och uppgår nu till 59,8 procent av en kommunalares slutlön. Detta är oväntat eftersom pensionerna endast anses vara värdesäkrade och inte följa reallöneutvecklingen. Men åren 2014 och 2015 är ovanligt gynnsamma för pensionerna. Detta beror främst på en mycket gynnsam utveckling av aktievärdena. Detta medför att bromsen släpper vilket medför att balansindex ökar nästan dubbelt så mycket som inkomstindex. Eftersom inkomst- och tilläggspensionen följer balansindex ökar dessa pensionsinkomster ovanligt snabbt.

De stigande aktievärdena har framförallt en gynnsam effekt på det fonderade pensionskapitalet, vilket höjer premiepensionen samt pension KAP-KL. Real avkastning är högre än prognosränta och produktivitet vilket medför att denna pension ökar som andel av slutlönen. I pensionsförsäkringen PA-KL finns inget fonderat kapital utan pensionen betalas från kommunernas budget. Genom att utbetalda pensioner endast följer prisutvecklingen påverkas de inte av aktievärdenas utveckling och minskar som andel av slutlönen.

Inkomstindex antas öka i samma takt som en förskottsränta på 1,6 procent plus inflationen fram till 2024. Då följer inkomst- och tilläggspensionernas värde prisernas utveckling. Garantipensionen följer prisutvecklingen. Real avkastning i premie- och tjänstepensionerna antas vara lika med prognosräntan, vilket medför att även premiepensionen och tjänstepensionen KAP-KL följer prisutvecklingen. Den förmånsbestämda tjänstepensionen PA-KL följer prisutvecklingen. Total pension före skatt kommer då att minska från 58,4 procent av slutlönen år 2014 till 49,9 procent år 2024. Efter skatt minskar pensionerna från 60,1 procent av nettolönen till 51,9 procent.

Genom att pensionerna på längre sikt antas tappa i värde relativt lönerna i ekonomin, kommer den relativa ekonomiska standarden att sjunka och uppgår 2024 till 48 procent av genomsnittet. Detta är betydligt under låginkomstgränsen.

Om kommunalaren är ogift⁸ och har en förmögenhet som inte överstiger 100 000 kronor (bostaden räknas inte) samt en boendekostnad på minst 5 000 kronor, så anses en disponibelinkomst på 11 000 kronor vara så låg att hon får ett bostadstillägg på 2 000 kronor i månaden. Sammantaget efter skatt år 2014 blir då disponibelinkomsten 12 900 kronor per månad och uppgår till 67 procent av genomsnittlig ekonomisk standard. Bostadstillägget har således höjt den ekonomiska standarden från 57 till 67 procent av genomsnittet. Bostadstillägget antas följa prisutvecklingen och minskar därefter från 11 procent av slutlönen 2014 till 10 procent 2024 och ekonomisk standard sjunker till 57 procent av genomsnittet.

Beräkningar har även gjorts för en ogift person som inte arbetat alls under sitt yrkesliv. Denna person får full garantipension och bostadstillägg (om hyran minst är 5 000 kronor per månad). Vid pensionering 2014 vid 65 års ålder blir disponibelinkomsten 11 800 kronor per månad, vilket är 65 procent av kommunalarens nettolön år 2013 och 900 kronor mer per månad än vad kommunalaren får i pension exklusive ett eventuellt bostadstillägg. Den ekonomiska standarden blir 61 procent av genomsnittet och ligger därmed strax över låginkomstnivån.

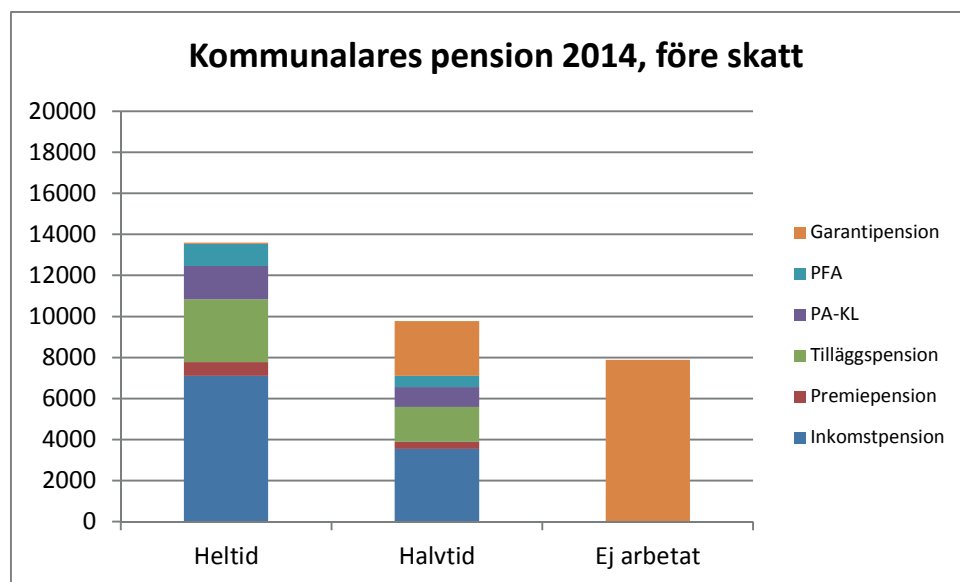
⁸ Är kommunalaren gift utgår oftast inget bostadstillägg och hon får ingen garantipension.

Garantipension och bostadstillägg följer i dessa beräkningar prisbasbeloppet. Det innebär att disponibelinkomsten sjunker relativt en kommunalares nettolön varje år och 2024 utgör den 56 procent av nettolönen.

Nästa exempel handlar om en kommunalare som under hela sitt yrkesliv arbetat halvtid och har en förmögenhet under 100 000 kronor. Vid 65 års ålder pensioneras hon år 2014 och får då en disponibelinkomst som är högre än hennes nettolön. Det beror på att hon får ett bostadstillägg på 4 100 kronor per månad. Disponibelinkomsten som pensionär uppgår till 12 300 kronor per månad som kan jämföras med hennes nettolön på 9 700 kronor. Jämfört med den person som inte arbetat alls blir disponibelinkomsten per månad 500 kronor högre. Skulle hon inte få bostadstillägg blir hennes disponibelinkomst som pensionär 8 200 kronor i månaden.

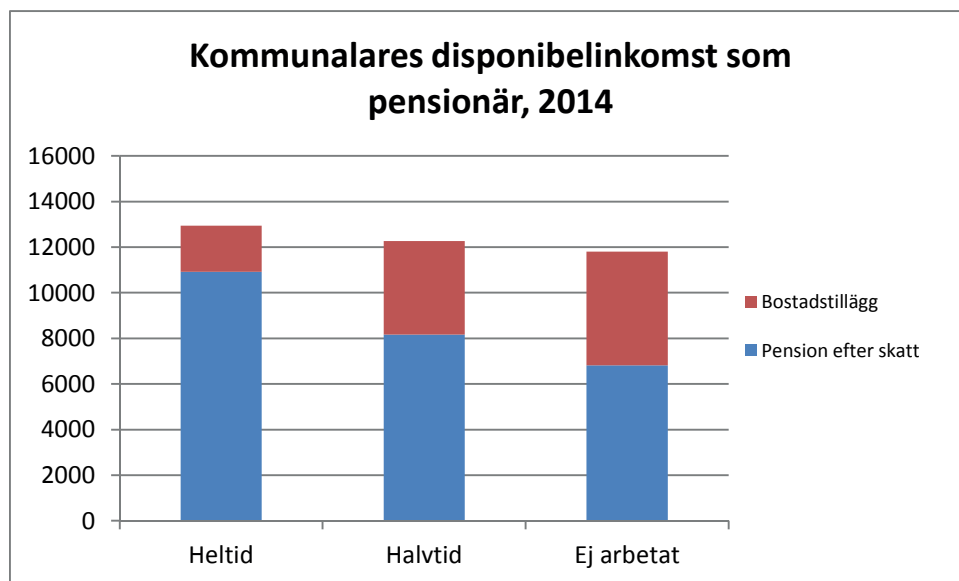
Resultaten i dessa tre exempel sammanfattas i de två figurerna nedan. Skillnaden i allmän pension före skatt mellan en heltidsarbetande och en halvtidsarbetande kommunalanställd kvinna är innan garantipensionen medräknas 5 200 kronor i månaden. Den halvtidsarbetande får ungefär hälften av den heltidsarbetandes pension. Att det inte blir exakt hälften beror på de pensionsdelar som är förmånsbestämda. När garantipensionen medräknas reduceras skillnaden till 2 600 kronor. Tjänstepensionerna medför att skillnaden mellan total pension före skatt ökar till 3 800 kronor.

Efter skatt reduceras skillnaden till 2 700 kronor p g a det progressiva skattesystemet som beskattar högre inkomster mer än lägre. När bostadstillägget medräknas reduceras skillnaden ytterligare och det kvarstår en skillnad på 700 kronor i månaden.



Garantipension och bostadstillägg utgör den miniminivå som samhället anser att en pensionär kan leva på. Under förutsättning att man fyllt 65 år, bott minst 40 år i Sverige samt har en bostadshyra på minst 5 000 kronor, så är man som pensionär garanterad att ha en disponibelinkomst på minst

11 800 kronor. Garantipension och bostadstillägg utgör således samhällets skyddsnät mot alltför låg levnadsstandard som pensionär⁹.



Garantipensionen jämnar ut de skillnader i pensioner som beror på hur mycket man arbetat (se den första figuren ovan). Skatter och bostadstillägg jämnar ytterligare ut de skillnader som kvarstår i disponibelinkomster (se den andra figuren ovan). Av figurerna framgår att pensionen har blivit så låg att kommunalaren riskerar att hamna i dessa skyddsnät även då hon arbetat full tid under hela sitt yrkesverksamma liv.

Industriarbetare, man och ogift

En heltidsarbetande industriarbetare som arbetat ett helt yrkesliv från 20 till 64 år får en allmän pension vid 65 som är 47 procent av slutlönen. Tjänstepensionen bidrar med ytterligare 13 procentenheter så att total pension före skatt uppgår till 60 procent av slutlönen. Efter skatt blir pensionen 61 procent av slutlönen. Industriarbetaren är ogift och har en förmögenhet på 250 000 kronor. Då får han inget bostadstillägg och ekonomisk standard uppgår till 65 procent av genomsnittet.

Både allmän pension och tjänstepension utvecklas bättre än löneutvecklingen fram till 2016 och total pension stiger till 62 procent av en industriarbetares slutlön. Detta beror främst på en gynnsam utveckling av aktievärdena vilket i sin tur medför att balansindex ökar snabbare än inkomstindex vilket medför att inkomst- och tilläggs pension ökar relativt slutlönen. Det normala är att inkomstpensionen i stället minskar relativt lönerna då förskottsrentan (normen) som erhöles 2014 ska räknas av under de följande åren. Även tjänstepensionerna ökar mer än lönerna. Detta beror på att

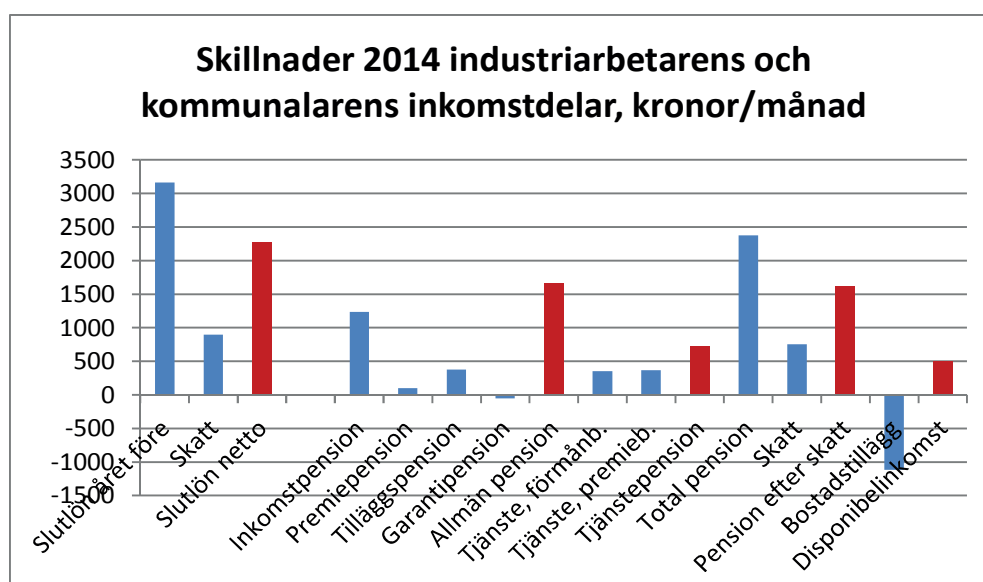
⁹ För den som bott kortare tid i Sverige och inte får full garantipension utgår ett äldreförsörjningsstöd som garanterar att man efter att bostadshyran är betald uppnår skälig levnadsnivå.

aktievärdenas reala utveckling är betydligt högre än förskottsräntan (prognosräntan) och produktivitetens utvecklingen. När aktievärdenas reala utveckling är lika med förskottsräntan ökar tjänstepensionerna i takt med priserna.

Fram till 2024 antas på samma sätt som för kommunalaren ovan en mer normal genomsnittlig utvecklingstakt. Reallönerna ökar i takt med förskottsräntan i inkomstpensionssystemet dvs 1,6 procent och aktievärdenas reala avkastning är lika med förskottsräntan i premiepensionen och tjänstepensionerna dvs 3 procent. Under dessa förutsättningar ökar pensionerna i takt med prisutvecklingen och behåller sitt reala värde från 2014. Därför sjunker pensionerna som andel av slutlönen och uppgår 2024 till 52 procent av slutlönen. Pensionärens ekonomiska standard sjunker till 56 procent av genomsnittet.

Om den ogifte industriarbetaren som går i pension 2014 i stället har en förmögenhet som inte överstiger 100 000 kronor får han ett bostadstillägg på 900 kronor i månaden. Då ökar hans ekonomiska standard från 66 procent till 70 procent av genomsnittet.

En jämförelse mellan industriarbetarens och kommunalarens olika inkomstdelar visar följande resultat. Efter skatt tjänar den heltidsarbetande industriarbetaren mot slutet av yrkeslivet 2 300 kronor mer i månaden än vad kommunalaren gör. När de går i pension får industriarbetaren 1 600 kronor mer i allmän pension och 700 kronor mer i tjänstepension. Efter skatt blir industriarbetarens totala pension 1 600 kronor högre. Om båda har en förmögenhet som inte överstiger 100 000 kronor får kommunalaren 1 1000 kronor mer i bostadstillägg. Då reduceras skillnaden i disponibelinkomst i motsvarande grad och industriarbetaren har 600 kronor mer i månaden att konsumera för.



Kommunalaren är sammanboende med industriarbetaren

Detta exempel handlar om hur pensionen blir för kommunalaren (se ovan) när hon har gift sig eller är sammanboende med industriarbetaren (se ovan). De har båda arbetat heltid under ett helt yrkesliv. De är lika gamla och har 2014 gått i pension då de fyllde 65 år. Som gift blir disponibelinkomsten som

pensionär lägre av två skäl. För det första blir både tilläggspension och eventuell garantipension lägre som gift. För det andra utgår oftast inget bostadstillägg till gifta. Det senare beror på att hushållet har två inkomster att betala hyran med och då blir hushållets inkomster oftast för höga för bostadstillägg. I detta exempel utgår inget bostadstillägg. Kommunalarens pension efter skatt blir nu 10 800 kronor i månaden, som kan jämföras med de 10 900 kronor hon fick som ogift och utan bostadstillägg. Som ogift med bostadstillägg fick hon 12 900 kronor.

Den ekonomiska standarden för kommunalaren har genom sammanboendet höjts rejält. Detta beror på att det anses billigare att vara två i ett hushåll än att vara ensam. När ekonomisk standard ska beräknas för sammanboende är inkomsterna därför ca 30 procent mer värda. Ekonomisk standard per person höjs i detta fall till 80 procent av genomsnittet. Som ogift var kommunalarens ekonomiska standard 57 procent och med bostadstillägg 68 procent. Om mannen avlider får kvinnan allmän pension och bostadstillägg enligt samma regler som en ogift pensionär.

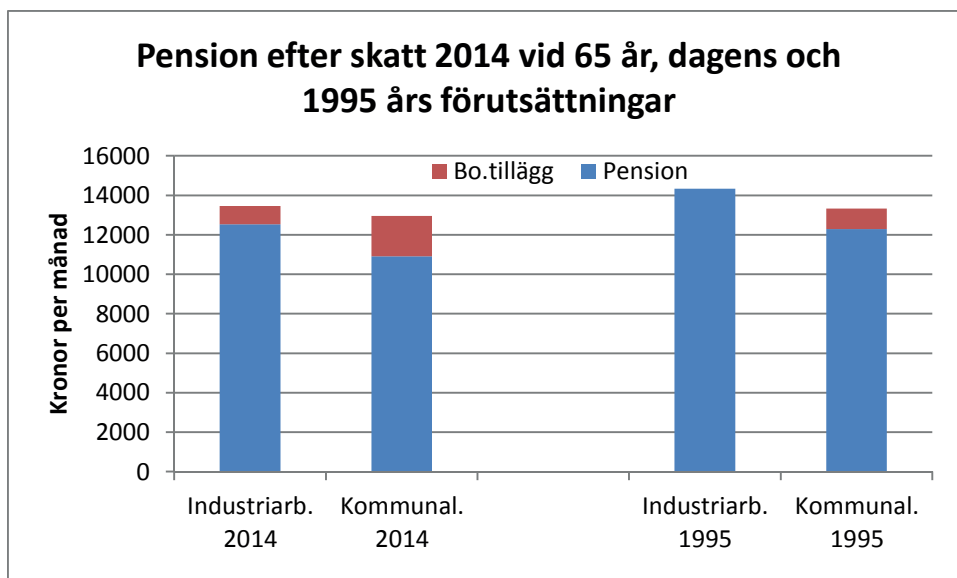
För att det gifta paret ska få bostadstillägg krävs att deras inkomster är betydligt lägre. Detta uppnås t ex om både kommunalaren och industriarbetaren har arbetat halvtid i stället för heltid och har en gemensam förmögenhet som inte överstiger 200 000 kronor. 2014 blir då bostadstillägget 1 300 kronor i månaden och per person.

4.2.4 Resultat - Pension år 2014, alternativa beräkningar

1995 års förutsättningar

Resultaten ovan tyder på att det allmänna pensionssystemet idag ger för lite för att en heltidsanställd arbetare som arbetat hela yrkeslivet ska få en tillräckligt hög pension.

Orsaken till att den allmänna pensionen blivit lägre är att förväntad livslängd ökat och att balanseringen är aktiverad (bromsen). Beräkningar nedan visar (se tabellerna nedan) att om dagens förväntade livslängd hade varit som vid mitten av 1990-talet och balanseringen inte varit aktiverad, så skulle den allmänna pensionen idag ge ungefär 55-56 procent av slutlönen. Detta är ungefär lika mycket som vad en tillämpning av de gamla ATP-reglerna skulle ge idag.



Om 1995 års förutsättningar tillämpas med ett lägre delningstal, högre arvsvinster samt ingen aktiv balansering för att beräkna dagens pension, skulle kommunalarens allmänna pension blivit 55 procent av slutlönen i stället för 47 procent. Hon får ingen garantipension. Med 1995 års delningstal skulle tjänstepensionen KAP-KL uppgått till 5 procent i stället för 4,5. Tjänstepension PA-KL beräknas dock inte utifrån delningstal och påverkas därför inte. Totalt skulle pensionen uppgått till 67 procent av slutlönen i stället för 58 procent. Den ekonomiska standarden skulle utan bostadstillägg ha blivit 64 procent av genomsnittet i stället för 57 procent med dagens regler.

Om kommunalaren är ensamboende och inte har en förmögenhet över 100 000 kronor erhåller hon ett bostadstillägg. Den relativt höga pensionen medför att bostadstillägget begränsas till 1 000 kronor i månaden vilket kan jämföras med att hon idag får 2 000 kronor i månaden.

Industriarbetaren skulle med 1995 års förutsättningar idag fått en allmän pension på 56 procent av slutlönen jämfört med 47 procent. Tjänstepensionen stiger till 14,5 procent från 13 procent. Både STP-pensionen och SAF-LO pensionen påverkas av det lägre delningstalet och blir därmed högre. Totalt uppgår pensionen till 71 procent av slutlönen jämfört med 60 procent. Industriarbetaren skulle inte få något bostadstillägg alls. Den ekonomiska standarden utan bostadstillägg skulle ha blivit 75 procent av genomsnittet jämfört med 65 procent.

Den allmänna pensionen skulle enligt 1995 års förutsättningar bli betydligt högre, vilket medför att skyddsnetten i form av garantipension och bostadstillägg skulle spela en betydligt mindre roll för pensionärerna. Kommunalaren får ingen garantipension och industriarbetaren får inget bostadstillägg medan kommunalarens eventuella bostadstillägg halveras. Att kommunalaren ändå skulle kunna få bostadstillägg, beror på de relativt låga lönerna. Genom att skyddsnetten endast behöver utnyttjas i begränsad grad blir skillnaden i disponibelinkomst inklusive bostadstillägg mellan industriarbetaren och kommunalaren 1000 kronor i stället för 500 kronor.

Pensionering vid 63, 65 eller 67 år

Kommunalare, kvinna och ogift

I det följande ska visas hur de olika pensionsinkomsterna för en kommunalanställd kvinna påverkas om hon pensioneras vid 63, 65 eller 67 års ålder. Resultaten visar pensionen vid pensioneringstillfället samt hur stor pensionen har blivit 2016 beroende på pensioneringsår.

Den kommunalanställda kvinnan är ogift och har en förmögenhet på 430 000 kronor och får inte något bostadstillägg (detta är samma kommunalare som ovan). Om hon gick i pension 2014 vid 65 års ålder blev hennes pension efter skatt 10 900 kronor i månaden, vilket var 60 procent av hennes slutlön. Ekonomisk standard uppgick till 57 procent av genomsnittsinkomsten. År 2016 har pension efter skatt stigit till 11 600 kronor i månaden.

Om kommunalaren i stället har en förmögenhet som understiger 100 000 kronor så får hon bostadstillägg och disponibelinkomsten stiger till 12 900 kronor i månaden. Detta blir 71 procent av slutlönen efter skatt och 67 procent av genomsnittlig ekonomisk standard. 2016 blir disponibelinkomsten 13 300 kronor i månaden.

Om man arbetar 2 år till och pensioneras vid 67 års ålder, så kommer den årliga pensionsnivån att bli högre. Detta beror på att man i det allmänna pensionssystemet arbetar in mer pensionsrätter och att intjänade pensionsrätter i både det allmänna och avtalade pensionssystemet ska fördelas på färre antal år. Om kommunalaren i stället hade pensionerats vid 67 års ålder 2016 skulle hennes disponibelinkomst utan bostadstillägg uppgå till 13 400 kronor i månaden. Detta är 71 procent av slutlönen efter skatt (som nu är 800 kronor högre) och den ekonomiska standarden blir 65 procent av genomsnittet.

Om kommunalarens förmögenhet inte överstiger 100 000 kronor får hon ett bostadstillägg på 400 kronor i månaden. Disponibelinkomsten blir då 13 800 kronor i månaden.

Om kommunalaren i stället hade gått i pension 2012 då hon var 63 år skulle disponibelinkomsten som pensionär naturligtvis bli lägre. Men de två första åren blir disponibelinkomsten mycket låg och uppgår endast till 49 procent av nettolönen (som nu är 800 kronor lägre). Det beror på att först vid 65 års ålder får kommunalaren garantipension, ett förhöjt grundavdrag i inkomstbeskattningen samt eventuellt ett bostadstillägg. Den ekonomiska standarden 2012 skulle blivit betydligt lägre än låginkomstnivån och uppgått till 46 procent av genomsnittet.

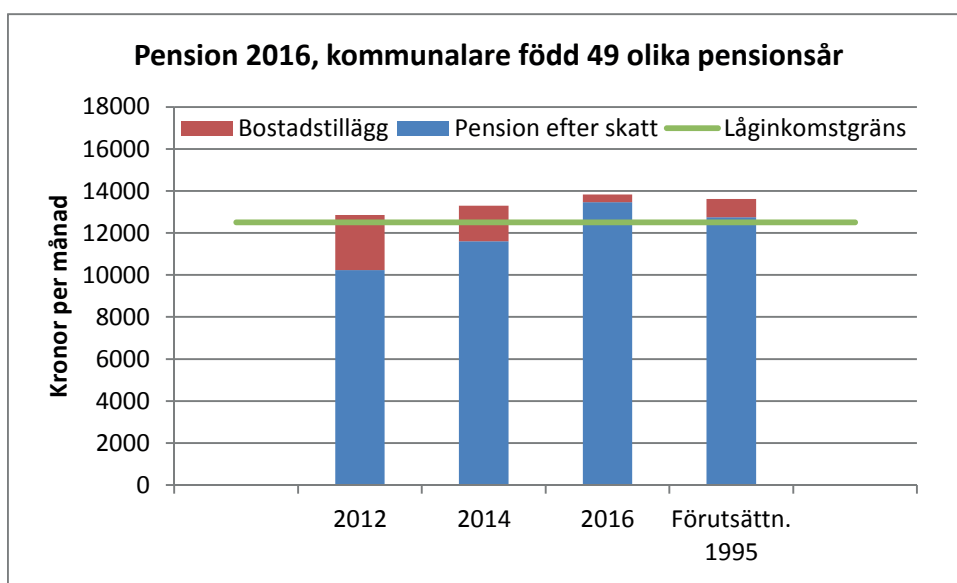
2016 ingår garantipension och förhöjt grundavdrag i pensionsberäkningen. Garantipensionen beräknas nu inte på kommunalarens faktiska inkomster utan underlaget utgörs av den allmänna pension hon skulle fått om hon hade tagit ut pension vid 65 års ålder. Garantipensionen blir därför reducerad med ca 500 kronor per månad. Då kommer kommunalarens ekonomiska standard att stiga till 49 procent av genomsnittet. 2024 kommer den ekonomiska standarden att ha sjunkit till 41 procent.

Skulle hennes förmögenhet varit lägre än 100 000 kronor skulle hon fått ett bostadstillägg, men först vid 65 års ålder. 2016 skulle det uppgå till 2 600 kronor i månaden. Disponibelinkomsten skulle då bli 12 900 kronor i månaden att jämföra med disponibelinkomsten 2012 som var 8 500 kronor i månaden. Garantipension, förhöjt grundavdrag och bostadstillägg höjer disponibelinkomsten med

3 400 kronor i månaden (beräknat på 2012)¹⁰. Den ekonomiska standarden kommer då att 2016 ligga på 62 procent av genomsnittet.

Jämförs kommunalarens disponibelinkomst 2012 med vad hon skulle få om hon i stället hade fortsatt att arbeta blir inkomstförlusten 8 700 kronor i månaden.

Dessa resultat kan nu sammanfattas för en ogift kommunalare som är född 1949. Jämförelser görs över hur hög pensionen blir 2016 beroende på om hon pensionerades 2012, 2014 eller 2016. Vid pensionering 2012 och utan bostadstillägg blir pensionen 2016 efter skatt 10 200 kronor per månad. Vid pensionering 2016 blir pensionen efter skatt 13 400 kronor. Att pensionera sig vid 67 år i stället för vid 63 höjde pensionen med 3 200 kronor per månad, vilket är en höjning med 32 procent.



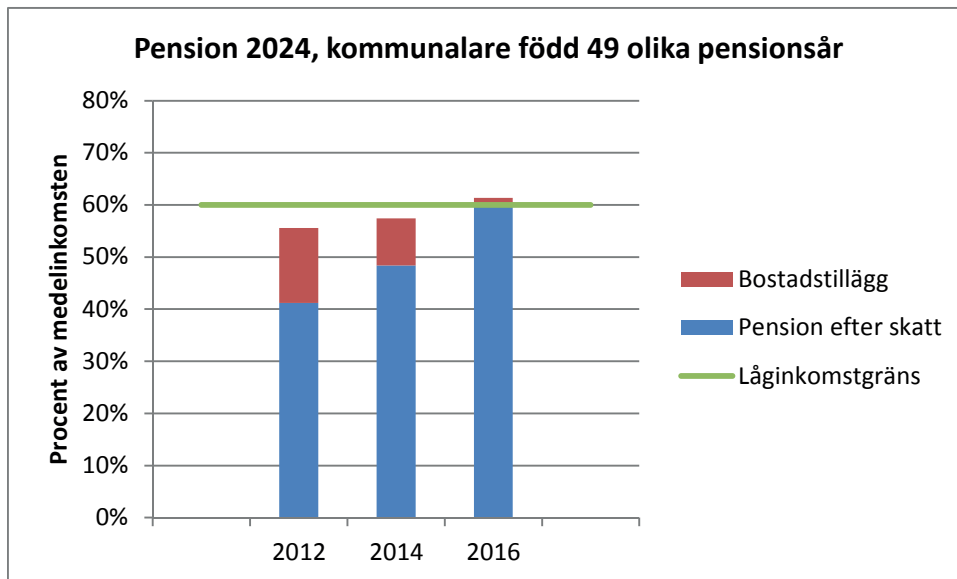
Om pensionen i stället hade beräknats utifrån 1995 års förutsättningar och kommunalaren hade pensionerats vid 65 års ålder hade pensionen efter skatt år 2016 blivit 12 800 kronor i månaden. Att arbeta två år till och pensioneras vid 67 års ålder ger sålunda 600 kronor mer än pensionering vid 65 års ålder med 1995 års förutsättningar.

Om kommunalaren är berättigad bostadstillägg, blir inkomsterna 2016 efter skatt 12 800 kronor vid pensionering 2012. Väntar hon med att pensionera sig till 2016 kommer inkomsterna detta år att bli 13 800 kronor. Inkomsterna blir 1 000 kronor högre om hon pensioneras 2016 i stället för 2012, vilket är en höjning med 8 procent. Men pensionering 2012 medför att inkomsterna 2012 och 2013 blir ytterligare ca 4 000 kronor lägre p g a att hon inte får garantipension, förhöjt grundavdrag och inte heller bostadstillägg.

¹⁰ Ökningen i disponibelinkomst mellan 2012 och 2016 är 4 400 kronor, men 1 000 kronors ökning beror på den ekonomiska utvecklingen mellan 2012 och 2016.

Med bostadstillägg, med 1995 års förutsättningar och pensionering 2014 vid 65 års ålder så skulle pensionärens disponibelinkomst 2016 ha uppgått till 13 600 kronor per månad, vilket är nästan lika mycket som kommunalaren skulle få genom att arbeta till 67 och få bostadstillägg.

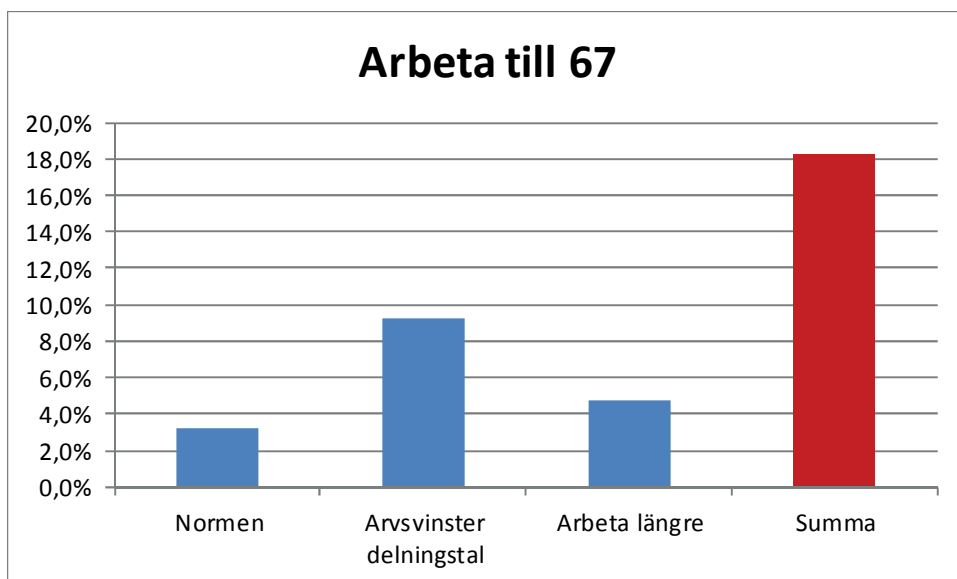
För att en kvinnlig heltidsarbetande kommunalare som inte har bostadstillägg ska få en pension över låginkomstgränsen måste hon vänta med pensionering till 2016 då hon är 67 år. Skulle hon i stället ha pensionerats 2012 vid 63 års ålder skulle månadspensionen 2016 ligga 2 300 kronor under låginkomstgränsen.



År 2024 har pensionerna sjunkit relativt medelinkomsten. Detta beror på att pensionerna oftast endast följer priserna samtidigt som lönerna i ekonomin följer både priser och produktivitet. Endast om kommunalaren pensioneras vid 67 års ålder klarar hon precis låginkomstgränsen. I alla andra alternativ hamnar ekonomisk standard under låginkomstgränsen 2024, även med bostadstillägg.

Inkomstpensionen kan användas som exempel på att visa vilken betydelse olika faktorer har för högre pension när kommunalaren väntar med pensionering till 67 års ålder i stället för att pensioneras vid 65 års ålder. Pensionen blir 1 400 kronor högre per månad. 400 kronor beror på att hon arbetar in fler pensionsrätter. 900 kronor beror på att hon skjuter på pensioneringen vilket medför högre arvsvinster och lägre delningstal. Normen (återbetalning av förskottsrentan) sänker pensionen med 1,6 procent per år från pensioneringsåret och efter två år blir det en sänkning med 3,2 procent. Genom att vänta med pensionering har normen ännu inte börjat sänka pensionerna och de kommer då att vara 3,2 procent högre jämfört med den som pensionerades två år tidigare. Detta gör en skillnad på 250 kronor per månad.

I procent kommer inkomstpensionen att vara 18 procent högre om man pensioneras vid 67 års ålder i stället för 65. Att normen ännu inte har påverkat pensionen gör att den blir 3,2 procent högre. Högre arvsvinster och lägre delningstal höjer pensionen med drygt 9 procent. Ytterligare 2 års arbete med premieinbetalningar höjer pensionen med knappt 5 procent.



Genom att enbart vänta med pensionering 2 år blir den månatliga pensionen 13 procent högre. Att arbeta 2 år till med ytterligare premiebetalningar höjer pensionen med ytterligare 5 procent. Det har således mer än dubbelt så stor betydelse för pensionens storlek att skjuta på pensioneringstidpunkten än att enbart arbeta längre.

Industriarbetare, man och ogift

Här ska endast kort visas hur pensionen blir om industriarbetaren pensioneras vid 63 eller 67 års ålder. Om den ogifte industriarbetaren pensioneras 2012 vid 63 års ålder, blir disponibelinkomsten de två första åren efter skatt 9 700 kronor i månaden och uppgår till 50 procent av nettolönen och 53 procent av genomsnittlig ekonomisk standard. År 2016 får han inte garantipension men förhöjt grundavdrag vilket bidrar till att disponibelinkomsten stiger till 11 700 kronor och utgör 55 procent av en nettolön.

Har industriarbetaren en förmögenhet som inte överstiger 100 000 kronor får han vid 65 års ålder ett bostadstillägg som 2016 uppgår till 1 600 kronor per månad. Disponibelinkomsten stiger då till 13 300 kronor och utgör 63 procent av nettolönen och 64 procent av genomsnittlig ekonomisk standard.

Väntar industriarbetaren med att pensionera sig till 67 års ålder år 2016, blir pension efter skatt 15 600 kronor och utgör 73 procent av nettolönen och 75 procent av genomsnittlig ekonomisk standard. Industriarbetaren är nu inte berättigad bostadstillägg även om förmögenheten inte överstiger 100 000 kronor.

Genom att vänta med pensionering till 67 års ålder i stället för att pensionera sig vid 63 års ålder 2012, kommer industriarbetarens pension efter skatt att 2016 bli 3 900 kronor högre och 33 procent högre. Skulle han få bostadstillägg blir disponibelinkomsten 2 300 kronor högre.

Jämfört med kommunalaren så tjänar industriarbetaren ofta mer på att arbeta till 67 jämfört med 63. Med bostadstillägg begränsas vinsten för kommunalaren till 1 000 kronor. Detta beror på att kommunalarens pension har vid pensionering 2012 blivit så låg att hennes inkomster som pensionär i hög grad blivit beroende av skyddsnetten i form av garantipension och bostadstillägg. Pensionering vid 67 som ger högre pension medför att hennes inkomster i betydligt mindre grad kommer från skyddsnetten och nettovinsten blir därmed begränsad. Detta gäller i betydligt mindre grad för industriarbetaren.

4.2.5 Diskussion och slutsatser

De som nu pensioneras får sina pensionsinkomster från flera håll och det har blivit svårare att veta hur mycket man får. Både från den allmänna pensionen och från tjänstepensionen kan det komma mer eller mindre inkomster än förväntat. Skulle de samlade inkomsterna bli för låga finns skyddsnet i form av garantipension och bostadstillägg som finansieras från statsbudgeten. Det som gör det svårt att förutse pensionens storlek är att pensionssystemen sedan mitten av 1990-talet har förändrats från att vara förmånsbestämda till att bli premiebestämda.

Ekonomins och demografins utveckling har fått stor betydelse för dagens pensionärer. När pensionerna var förmånsbestämda kunde en oväntad svag ekonomisk utveckling eller en åldrande befolkning hanteras genom att höja pensionsavgifterna och pensionerna kunde behålla sitt förmånsbestämda värde. Dagens premiebestämda pensioner beror i betydligt högre grad än tidigare på värdet av tidigare inbetalda pensionsavgifter. En höjning av pensionsavgifterna idag påverkar inte dagens utbetalda pensioner utan endast framtida pensioner för kommande pensionärer.

Dagens pensioner har blivit en buffert i pensionssystemet. Ökar inkomsterna i ekonomin mer och börserna går bättre blir pensionerna högre och går det sämre blir pensionerna lägre. En åldrande befolkning medför alltid att pensionerna blir lägre. Jämfört med tidigare behöver dagens pensionärer oroa sig mer för sina pensioner medan de yrkesarbetande i stället inte behöver vara oroliga för att de oväntat ska behöva betala högre pensionsavgifter.

Vi har visat hur stora pensionsinkomsterna blir idag för en arbetare som yrkesarbetat hela sitt vuxna liv utan avbrott för sjukdom eller arbetslöshet. En kommunalanställd kvinna som 2014 pensionerades vid 65 års ålder fick 58 procent av sin slutlön i pension och en industriarbetare fick 60 procent. Att pensionerna inte blev högre beror på ekonomins och demografins utveckling. Dagens pensioner påverkas fortfarande i begränsad omfattning av de gamla förmånsbestämda pensionsreglerna. Skulle pensionerna helt betalas ut enligt de gamla förmånsbestämda reglerna skulle kommunalaren få 68 procent av slutlönen i pension och industriarbetaren 65 procent.

Att pensionerna idag inte blir högre beror främst på en hög återstående medellivslängd för den som fyllt 65 år. Jämfört med mitten av 1990-talet då man införde de premiebestämda pensionsreglerna har återstående medellivslängd ökat med 2 år. Detta har medfört att delningstalen blivit högre och arvsvinsterna lägre. Dessutom har bromsen slagit till i det allmänna pensionssystemet.

Övergången från förmånsbestämda pensioner till premiebestämda pensioner skulle egentligen inte ha medfört några dramatiska förändringar om inte medellivslängden hade ökat så mycket. Om 1995 års förutsättningar med återstående medellivslängd hade kvarstått, skulle kommunalaren fått cirka

67 procent av slutlönen i pension och industriarbetaren fått cirka 71 procent. Kommunalarens pension hade blivit som tidigare och industriarbetarens hade blivit bättre. Nu har i stället bådas pensioner blivit sämre. Jämfört med vad man utifrån 1995 års förutsättningar hade förväntat sig har deras pensioner som andel av slutlönen blivit 10 procentenheter sämre. Det innebär att pensionen nu nästan är 15 procent lägre. I avsnittet "pensionsutfall" visades att det främst är den allmänna pensionen som blivit lägre än väntat. Tjänstepensionerna har klarat sig bra tack vare en god utveckling av fondernas värden.

LO skrev i sitt remissvar över pensionssystemet att den allmänna obligatoriska inkomstpensionen ska vara så hög att avtalspensioner och individuella pensioner i framtiden ska kunna ses som kompletteringar. Ändrade principer för beräkning av delningstal och nya livslängdstabeller framhölls av LO som exempel på att den framtida pensionsnivån från det allmänna systemet skulle bli för låg. För att tilltron till det allmänna pensionssystemet skulle kunna behållas eller återskapas, måste pensionsnivån bli högre.

Beräkningarna visar att de farhågor som framfördes i remissvaret har besannats. Orsaken till försämringen av pensionerna är att man nu lever betydligt längre efter 65 år jämfört med tidigare. Då ligger det nära till hands att anse att man bör vänta med att pensionera sig. Detta förutsätter naturligtvis att man inte är utsliten och orkar arbeta längre. Om kommunalaren i ovanstående exempel väntar med att gå i pension 2016 vid 67 års ålder kan hennes pension komma att uppgå till 71 procent av slutlönen och industriarbetarens pension skulle bli 74 procent av slutlön.

Idag kan en arbetare som arbetat heltid i 45 år få en så låg pension att hon/han är berättigad bostadstillägg och kanske t.o.m. garantipension. Det är oacceptabelt att man efter ett helt yrkesliv ska få en sådan låg pension att man får bostadstillägg och kanske t.o.m. garantipension. Men för att få bostadstillägg kan man inte vara sammanboende eller kanske ha sommarstuga. Detta medför att många LO-medlemmar får klara sig på pension utan bostadstillägg och då blir disponibelinkomsten för låg. Slutsatsen blir att dagens pensionssystem ofta ger för lite i pension för en LO-medlem.

4.2.6 LO anser

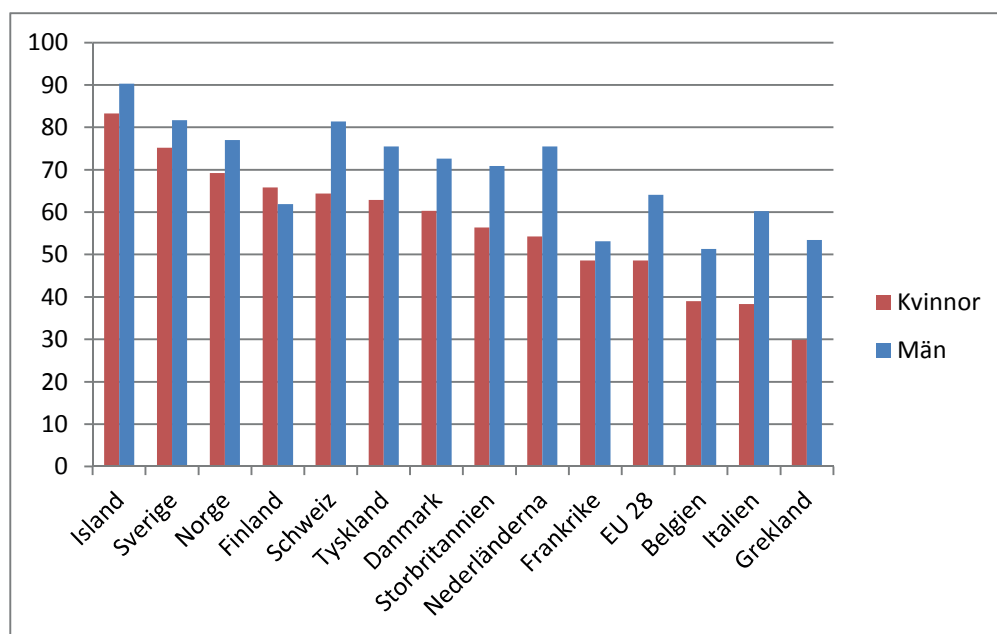
- ✓ att den sammanlagda pensionsnivån för arbetare ska uppgå till den nivå som beräknades i samband med att dagens pensionssystem infördes, det vill säga minst 70 procent.

4.3 Ålder och pensionsuttag

4.3.1 Medelpensioneringsålder i olika LO-yrken

Sverige har en i jämförelse med många andra länder hög sysselsättningsgrad bland 50-64-åringar. En viktig orsak är att kvinnor tidigt började lönearbeta i större utsträckning än i många andra länder. Det i sin tur är en följd av att kvinnor i Sverige i mindre utsträckning måste stanna hemma för att ta hand om sina barn och barnbarn, sina gamla föräldrar eller sin åldrande make.

Sysselsättningsgrad 55-64 år i olika EU-länder 2014, procent



Källa: OECD Stat

Litteraturen på området anger därutöver ytterligare ett antal faktorer som förklaring till den internationellt sett höga sysselsättningsgraden.¹¹ En sådan faktor är att många äldre i Sverige har getts möjlighet att förnya och vidareutveckla sina kunskaper och sin kompetens. Den individuella skyddslagstiftning som Lagen om anställningsskydd (LAS) utgör kan anses ha bidragit till detta genom att skapa drivkrafter för företag att utveckla snarare än att byta ut personal när organisation och produktion förändras.

Andra faktorer som är, eller har varit, positiva är en sjukförsäkring som skapar möjlighet för återhämtning, bra och allmän sjukvård, en utbyggd företagshälsovård samt olika stöd för omställning vid arbetslöshet. Försämrade företagshälsovård och de senaste årens kraftiga försämringar inom sjukförsäkringen med ett hårdare regelverk och snäva tidsgränser, riskerar få ett negativt genomslag på sysselsättningsgraden. Äldre anställda i arbetaryrken är särskilt utsatta.

I diskussionen om vad som behöver göras för att förlänga arbetslivet är det viktigt att försöka ta reda på när personer som jobbar i olika LO-yrken går i pension. I avsnittet "Pensionsutfall" visas att det krävs arbete till 67 års ålder för att uppnå de pensionsnivåer som förväntades när pensionsreformen genomfördes. Om det visar sig att LO-gruppernas medelpensioneringsålder är lägre än 67 år får det allvarliga konsekvenser både för individen och för samhället. Individen får en mycket lägre pension än den förväntade, pensionering vid 65 år gav 2014 exempelvis cirka 47 procent i allmän pension. Pension tidigare än vid 65 års ålder ger förstås ännu lägre pensionsnivå. Samhället får ökade kostnader i form av högre garantipension och bostadstillägg. I detta scenario bör istället fokus vara på att förbättra arbetsmiljö och arbetsvillkor samt övriga socialförsäkringar.

¹¹ Lindh, T. och Palme, J. (2006) *Sustainable Policies in an Ageing Europe*, Institutet för framtidsstudier

Om det däremot visar sig att LO-grupperna redan idag når upp till en medelpensioneringsålder på 67 år så borde fokus istället ligga på att göra det möjligt för dem som vill och orkar att jobba ännu längre. Enligt Lagen om anställningsskydd har den anställda idag rätt att arbeta fram till 67 års ålder. Teoretiskt sett innebär detta att alla skulle kunna arbeta till 67 år och på så sätt få en pension i nivå med den förväntade. Inom en snar framtid förväntas dock medellivslängden öka vilket innebär att arbete bortom 67 år kommer att krävas för att uppnå denna nivå. I detta scenario bör fokus i så fall vara på att höja LAS-åldern till exempelvis 69 år.

I LO-rapporten "Vem kan jobba till 67?", LO 2015, undersöks därför medelpensioneringsåldern i ett antal LO-yrken år 2012. Det är LO-förbunden som fått välja ut vilka yrken som ska undersökas inom respektive förbundsområde.

Medelpensioneringsåldern definieras i rapporten som den ålder då en person går från att ha en arbetsinkomst som är minst 50 procent av den totala inkomsten till att istället ha en pensionsinkomst som överstiger 50 procent av total inkomst.

Med total inkomst avses summan av nedanstående inkomster:

- a) Förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar
- b) Ersättning från arbetslöshetskassa/arbetslöshetsförsäkring
- c) Inkomst föranledd av arbetsmarknadspolitisk åtgärd där ersättningen går till individen
- d) Inkomst föranledd av förtidspension/sjukbidrag/ sjukersättning/aktivitetsersättning
- e) Inkomst från åldersrelaterade pensioner

Inkomst av arbete definieras här som summan av:

- a) Förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar
- b) Ersättning från arbetslöshetskassa/arbetslöshetsförsäkring
- c) Inkomst föranledd av arbetsmarknadspolitisk åtgärd där ersättningen går till individen

Inkomst av pension definieras som summan av:

- d) Inkomst föranledd av förtidspension/sjukbidrag/ sjukersättning/aktivitetsersättning
- e) Inkomst från åldersrelaterade pensioner

Metoden fångar inte upp de individer som inte kan arbeta kvar i yrket men som anses vara för friska för att ha rätt till sjukersättning men för sjuka för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Dessa individer har ingen ersättning från försäkringssystemen utan försörjer sig troligtvis antingen via närstående eller via försörjningsstöd och ingår därför inte i statistiken.

Metoden fångar inte heller upp de individer som erhållit så kallad avgångspension från sin arbetsgivare. Denna typ av ersättning finns inte med som inkomstvariabel i SCBs statistik från inkomst- och taxeringsregistret.

Det kan finnas anledning att fundera över om detta faktum har någon avgörande betydelse för utfallet. Det finns i dagsläget inte någon statistik över hur vanligt förekommande det är att arbetsgivaren erbjuder äldre anställda en avgångspension, och inte heller om det är vanligare inom vissa yrken och i så fall vilka dessa är. För gruppen som står utanför försäkringssystemen är statistiken mycket osäker, särskilt för de som försörjer sig via närstående. Om dessa grupper är stora betyder det att det resultat som presenteras i den följande redovisningen överskattar medelpensioneringsåldern.

Det är emellertid svårt att få tillförlitliga uppgifter om dessa individer, särskilt de som helt står utanför försäkringssystemet och försörjer sig via närstående, som går att samköra med inkomstregistret. Vi har därför ändå valt att använda den tidigare beskrivna metoden i ett första försök att få en bild av medelpensioneringsåldern för olika LO-yrken.

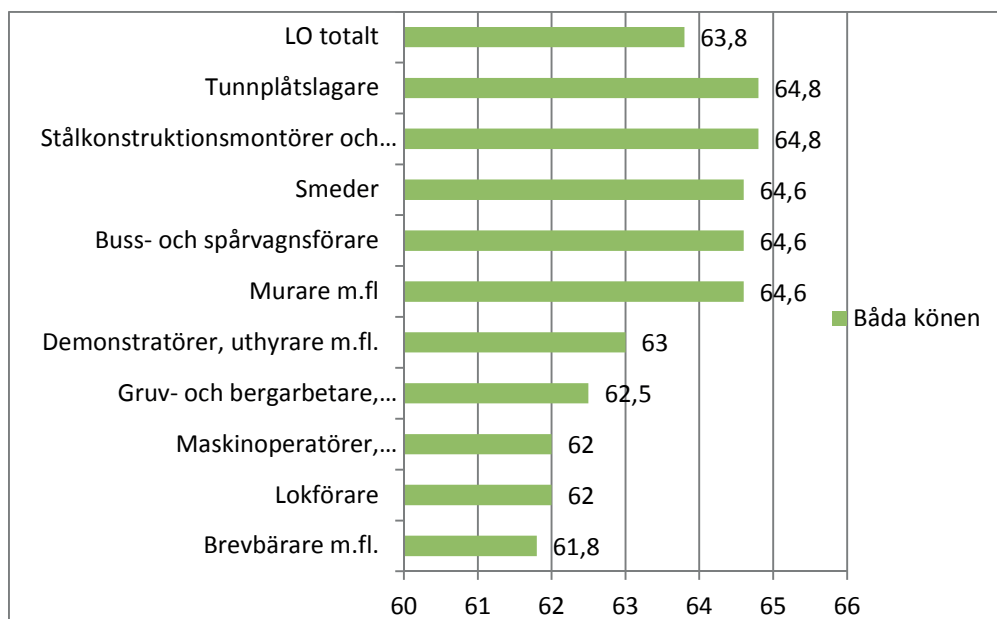
För en mer grundlig beskrivning av data och metod för att mäta medelpensioneringsålder hänvisas till LO-rapporten "Vem kan jobba till 67?".

Medelpensioneringsålder, LO totalt

I det följande redovisas den totala genomsnittliga medelpensioneringsåldern för hela LO-kollektivet samt ett antal yrken inom LO. De yrken som presenteras är de fem med högst respektive de fem med lägst medelpensioneringsålder. Resultatet presenteras dels sammantaget för båda könen, dels uppdelat på kvinnor och män. Vi har även undersökt medelpensioneringsåldern för ett urval av tjänstemannayrken som presenteras som jämförelse.

I LO-rapporten "Vem kan jobba till 67?" görs en redovisning av medelpensioneringsåldern uppdelat på respektive LO-förbund. Där kan man se dels den totala medelpensioneringsåldern för varje förbund samt åldern för de yrken inom respektive förbund som har den högsta respektive lägsta medelpensioneringsåldern. Som bilaga till den rapporten finns också medelpensioneringsåldern för alla de yrken inom varje förbund som valts ut i undersökningen.

Medelpensioneringsålder, båda könen



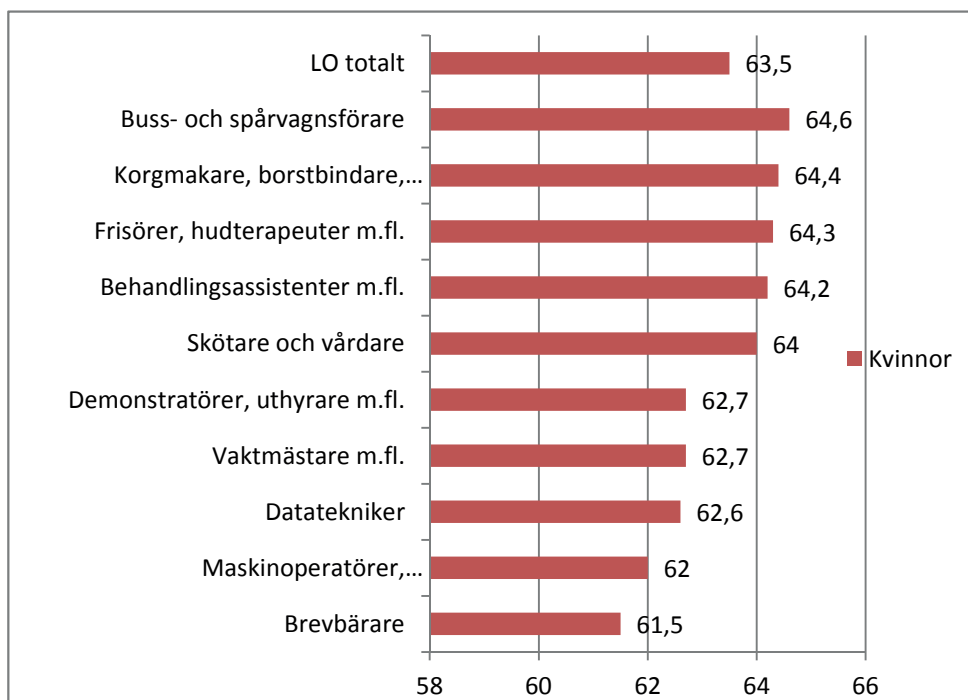
Medelpensioneringsåldern för hela LO-kollektivet med kvinnor och män redovisade tillsammans är 63,8 år. I diagrammet ovan visas som nämnts tidigare de fem yrkesgrupper med högst respektive lägst medelpensioneringsålder. De yrkesgrupper som har den lägsta medelpensioneringsåldern är brevbärare m fl, 61,8 år. Lokförare och maskinoperatörer inom läkemedelsindustri och hygienisk industri har den näst lägsta, 62 år. De yrkesgrupper som har den högsta medelpensioneringsåldern är tunnplåtslagare, grovplåtslagare och stålkonstruktionsmontörer, 64,8 år. Skillnaden mellan de yrkesgrupper som har den lägsta respektive den högsta medelpensioneringsåldern är 3 år.

Här kan det dock noteras att både lokförare och brevbärare fortfarande omfattas av en tjänstepensionslösning som gör det möjligt för dem att ta ut pension i förtid. Detta har troligtvis påverkat nivån på medelpensioneringsåldern för dessa grupper.

Medelpensioneringsålder, kvinnor

Liksom tidigare visas även i detta diagram de fem yrkesgrupper som har den högsta respektive den lägsta medelpensioneringsåldern.

Medelpensioneringsålder, kvinnor



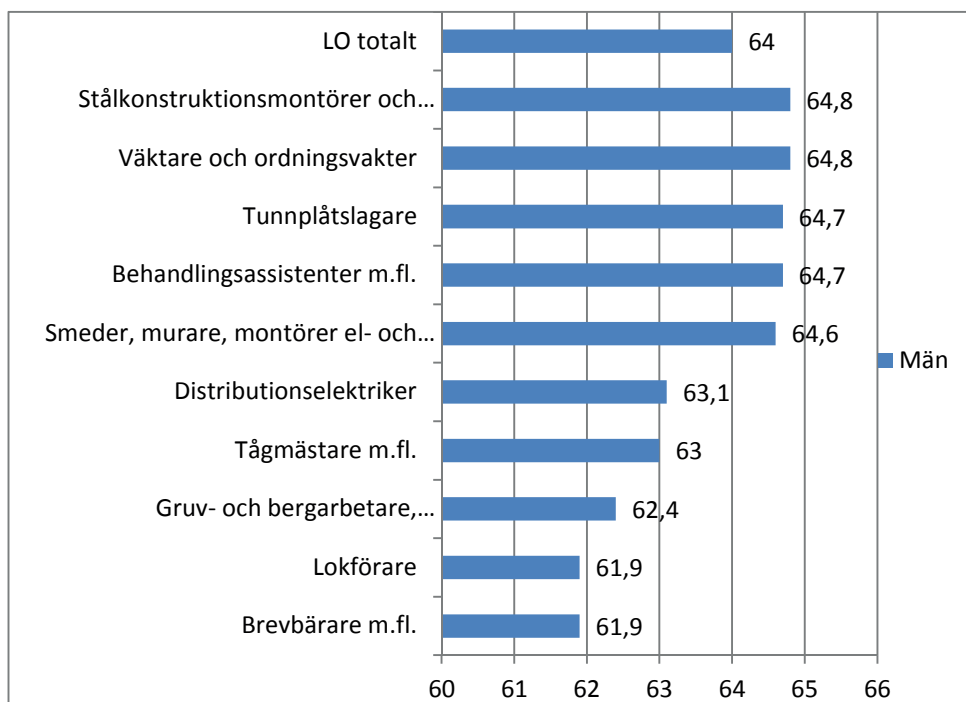
Medelpensioneringsåldern för LO-kollektivets kvinnor är 63,5 år. De yrkesgrupper som har den lägsta medelpensioneringsåldern är brevbärare, 61,5 år. Maskinoperatörer inom läkemedelsindustri och hygienteknisk industri har den näst lägsta, 62 år. De yrkesgrupper som har den högsta medelpensioneringsåldern är buss- och spårvagnsförare, 64,6 år tätt följda av korgmakare, borstbindare, skraddare, modister, ateljésömmerskor, körsnärer, tillskärare m fl, 64,4 år.

Skillnaden mellan kvinnorna i de yrkesgrupper som har den lägsta respektive den högsta medelpensioneringsåldern är 3,1 år.

Medelpensioneringsålder, män

Även här visas som tidigare i nedanstående diagram de fem yrkesgrupper som har den högsta respektive den lägsta medelpensioneringsåldern.

Medelpensioneringsålder, män



Medelpensioneringsåldern för LO-kollektivets män är 64 år. De yrkesgrupper som har den lägsta medelpensioneringsåldern är brevbärare och lokförare, 61,9 år. Gruv- och bergarbetare, stenhuggare m.fl. har den näst lägsta, 62,4 år. De yrkesgrupper som har den högsta medelpensioneringsåldern är stålkonstruktionsmontörer, grovplåtslagare, väktare och ordningsvakter, 64,8 år, tätt följda av tunnbränsleslagare och behandlingsassistenter m.fl. 64,7 år.

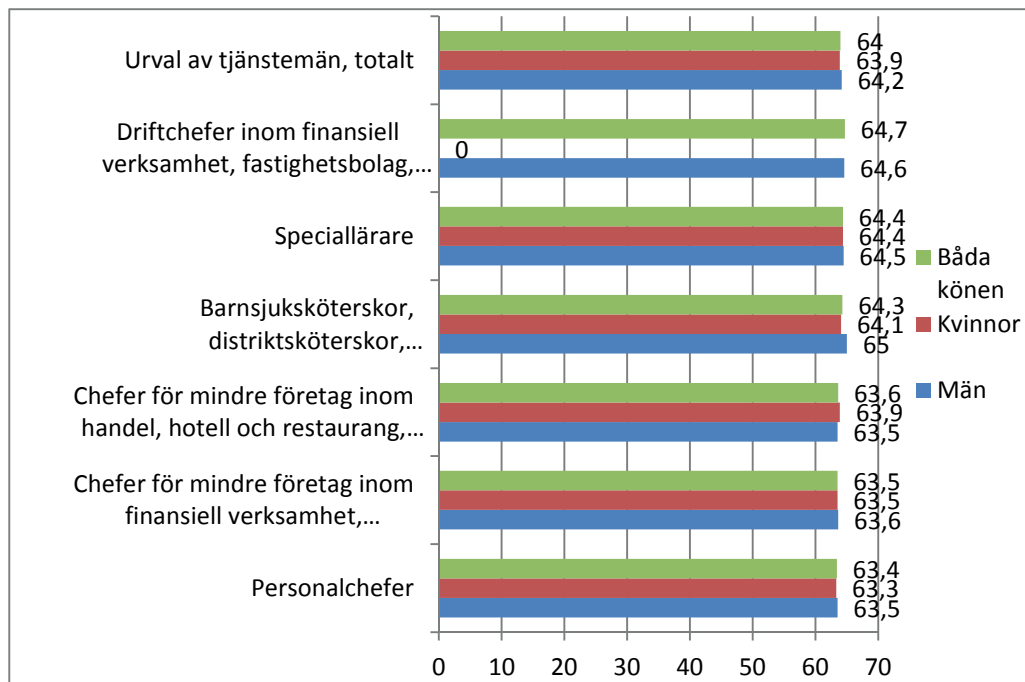
Skillnaden mellan männen i de yrkesgrupper som har den lägsta respektive den högsta medelpensioneringsåldern är 2,9 år.

Urval av tjänstemän

Många av tjänstemannagrupperna omfattas av pensionsavtal som gör det möjligt för dem att ta ut tjänstepension före 65 års ålder med en hög ersättningsnivå. För LO-grupperna finns vanligtvis inte motsvarande avtal. Det kan påverka medelpensioneringsåldern för dessa tjänstemannagrupper.

I det urval av tjänstemän som gjorts finns det tillräckligt med kvinnor i de flesta yrkesgrupper, men inte i alla, i den undersökta åldersgruppen (50-74 år) för att medelpensioneringsåldern för dessa ska kunna redovisas separat. Urvalet av tjänstemannayrken har gjorts dels på förslag från LO-förbunden, dels på LO-kansliet. Den genomsnittliga medelpensioneringsåldern totalt för urvalet av tjänstemän är 64,2 för män och 63,9 för kvinnor. Här visas de tre yrkesgrupper som har den högsta respektive den lägsta medelpensioneringsåldern.

Urval av tjänstemän



Personalchefer är den yrkesgrupp som har den lägsta medelpensioneringsåldern, 63,3 år (kvinnor). Chefer för mindre företag inom finansiell verksamhet, fastighetsbolag, företagstjänster m m har den näst lägsta, 63,5 år. Män i gruppen sjuksköterskor med olika inriktningar har den högsta medelpensioneringsåldern, 65 år, tätt följda av driftchefer inom finansiell verksamhet, fastighetsbolag, företagstjänster m m 64,6 år (män) och speciallärare, 64,5 år (män). Skillnaderna mellan de yrkesgrupper som har den lägsta respektive den högsta medelpensioneringsåldern är mindre bland tjänstemannagrupperna än bland LO-grupperna. Även skillnaderna mellan kvinnor och män i samma yrke är mindre här.

4.3.2 Sjukersättning och inkomstpension

År 2014 började 68 000 personer ta ut sin inkomstpension vid 65 års ålder. Många av dessa hade sjukersättning året före. År 2013 fick 27 000 64-åringar sjukersättning. Detta skulle tyda på att av de 65-åringar som började ta ut pension 2014 hade nästan 40 procent sjukersättning året före. Detta visar att uttagsåldern för inkomstpension är högre än utträdesåldern från arbetsmarknaden.

I en underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen¹² undersöks vilka som löper störst risk att behöva ha sjukersättning. I rapporten konstateras att drygt 40 procent av kvinnorna och 30 procent av männen lämnar arbetslivet med sjukersättning som huvudsaklig inkomstkälla. Av dessa har cirka 80 procent hel sjukersättning. Siffrorna gäller för år 2009 och de nya, hårdare reglerna för beviljandet av sjukersättning har därför inte påverkat denna grupp. Det kan därför förväntas att allt färre i framtiden kommer att lämna arbetslivet med sjukersättning som huvudsaklig inkomstkälla.

¹² Pensionsåldersutredningen, underlagsrapport (2012), *Sjukersättning och yrke*

I rapporten konstateras att störst andel kvinnor som beviljas sjukersättning arbetar inom mansdominerade yrken som lackerare, slaktare och styckare, slipare, valsverksoperatörer eller som pastorer. Kvinnor som arbetar som maskinoperatörer inom industrin eller handpakterare eller med annat slags fabriksarbete utan krav på yrkesutbildning lämnar också arbetslivet i stor utsträckning genom sjukersättning. De kvinnodominerade yrken som har störst andel som beviljas sjukersättning är kioskpersonal, sömmerskor, kafépersonal och hotell- och kontorsstäderskor.

Yrken med störst andel som beviljas sjukersättning sammanfaller bara delvis för män och kvinnor. Yrken där både en stor andel män och kvinnor som får sjukersättning återfinns, är lackerare, kafépersonal, hotell och kontorsstädare samt handpakterare och andra fabriksarbetare utan krav på yrkesutbildning. En stor andel män som beviljas sjukersättning har även arbetat i traditionellt mansdominerade hårda fysiska arbeten som slaktare, lackerare, stenhuggare, brunnsbore, glashyttarbetare, stålkonstruktionsmontörer och grovplåtslagare, medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske samt som svetsare, gravörer och i arbete med tryckmedier. På samma vis som kvinnorna får en stor andel av männen bland maskinoperatörerna sjukersättning, men dessa återfinns till stor del inom andra industrier än de där kvinnorna som beviljas sjukersättning arbetar.

Det kan konstateras att nästan samtliga av de ovan redovisade yrkena är traditionella LO-yrken. Att behöva lämna arbetslivet med sjukersättning under de sista åren fram till pensionen är alltså vanligare för dessa grupper. Den som har sjukersättning några år fram till pensionsuttaget får en nästan lika hög pension som den som skulle fortsatt arbeta fram till 65 år. Det beror på att pensionsrätterna vid sjukersättning beräknas på den bakomliggande inkomsten och inte på sjukersättningen.

I LO-rapporten "Vem kan jobba till 67?" visas att en arbetare i genomsnitt går i pension vid 63,8 års ålder. Vid denna pensionsålder har de antingen börjat ta ut allmän pension, tjänstepension eller sjukersättning. Pensionsmyndigheten har gjort motsvarande beräkning för hela befolkningen och kommit fram till samma medelpensioneringsålder, 63,8 år.

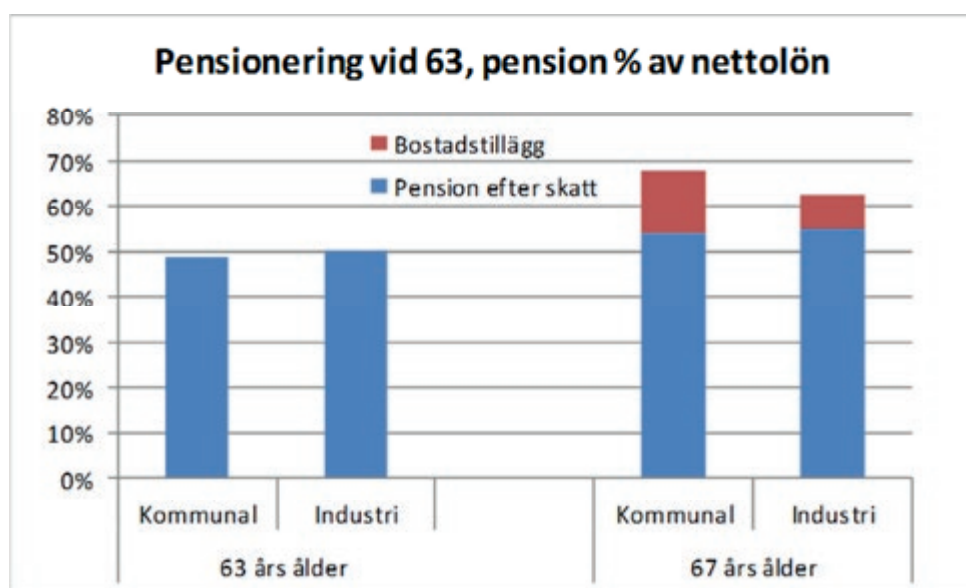
Sjukersättning kan fås fram till 65 års ålder. Därefter upphör sjukersättningen och alternativet för individen är då att ta ut allmän pension. Pensionsmyndigheten har för 2014 beräknat den genomsnittliga åldern för när allmän pension börjas tas ut till 64,5 år. Då medelpensioneringsåldern är lika hög för LO-grupperna som för befolkningen i genomsnitt, kan vi anta att LO-gruppernas genomsnittliga ålder för uttag av allmän pension också är ungefär som för genomsnittet av befolkningen, det vill säga 64,5 år. Troligen är den något högre eftersom LO-grupperna i högre utsträckning får sjukersättning.

Av kohorten född 1949¹³ tog 55 procent ut allmän pension vid 65 års ålder. 28 procent tog ut allmän pension före 65 års ålder och 17 procent efter 65 år. Genomsnittsåldern för de som tog ut allmän pension före 65 år är knappt 63 år och för de som tog ut pension efter 65 år kan den beräknas till drygt 67 år. Dessa siffror gäller för alla i denna kohort men vi kan anta att siffrorna är liknande för LO-grupperna.

¹³ Exklusive de som aldrig tar ut sin allmänna pension. Dessa består främst av de som hinner avlida innan de pensioneras eller utlandssvenskar med mycket låg pensionsbehållning. Gruppen kan uppskattas till nästan 4 800 personer och utgör 3,5 procent av alla som har pensionsbehållning. Totalt består kohorten född 1949 av 133 000 personer.

Om man tar ut sin allmänna pension vid 63 blir ofta extra låg de första åren. Det beror på att garantipension och bostadstillägg kan erhållas först vid 65 år.

Om kommunalaren hade pensionerats 2012 vid 63 års ålder skulle hennes pension ha blivit 50 procent av slutlönen och efter skatt 49 procent av nettolönen. Vid 65 års ålder träder pensionssystemets skyddsnät in i form av garantipension och eventuellt bostadstillägg. Dessutom blir grundavdraget förhöjt i inkomstbeskattningen. Efter skatt kommer pensionen 2016 att uppgå till 54 procent av nettolönen. Skulle hon få bostadstillägg på 2 600 kronor per månad, skulle disponibelinkomsten bli 68 procent av nettolönen.



Om industriarbetaren hade pensionerats 2012 vid 63 års ålder, skulle pensionen de två första åren uppgått till 52 procent av slutlönen och efter skatt 50 procent av nettolönen. Vid 67 års ålder skulle pension efter skatt stigit till 55 procent av nettolön och inklusive ett eventuellt bostadstillägg till 63 procent.

4.3.3 Riktålder

Pensionsåldersutredningen föreslår att det i pensionsammanhang införs en riktålder. Det betyder att försäkrings- och pensionsförmåner som idag är kopplade till 65 års ålder i stället ska kopplas till en riktålder, som ökar när medellivslängden ökar. Startpunkten för riktåldern ska då vara den ålder som man måste pensionera sig vid för att få samma pensionsförmåner som en 65-åring väntades få när det nya allmänna pensionssystemet konstruerades i mitten av 1990-talet.

Pensionsåldersutredningen kommer fram till att riktåldern idag skulle hamna på 66 år och föreslår att den ska börja gälla 2019.

Pensionsåldersutredningen hänvisar till Pensionsmyndighetens beräkningar som visar att idag behöver man arbeta fram till 66 års ålder (icke avrundat blir det 66 år och 4 månader) för att få samma pension relativt sin slutlön som man 1995 fick då man pensionerades vid 65 års ålder.

Pensionsmyndighetens beräkningar är dock en underskattning eftersom de inte räknar med att arvsvinsterna var större 1995. LOs pensionsutredning har gjort motsvarande beräkningar men då tagit hänsyn till att arvsvinsterna var större 1995 och nu är lägre. Detta innebär att man måste arbeta längre än vad pensionsmyndigheten anger för att få samma pension som 1995. Då blir resultatet att man idag måste arbeta till 67 års ålder

Om en riktålder införs och hamnar på 67 år så medför detta sannolikt att även rätten till garantipension och bostadstillägg inträffar först vid 67 års ålder. Som visats ovan riskerar allmän pension för arbetare att bli extra låg innan den kan kompletteras med garantipension och bostadstillägg. LO anser därför att det inte är möjligt att införa en riktålder förrän andra åtgärder har genomförts, såsom bättre arbetsmiljö och arbetsvillkor och förbättrade möjligheter att få sjukersättning, i ett första steg till 67 års ålder.

4.3.4 Diskussion och slutsatser

Vi kan konstatera att medelpensioneringsåldern för hela LO-kollektivet (63,8) ligger en bit under det som av de flesta fortfarande uppfattas som "ordinarie pensionsålder", 65 år. I avsnittet "Pensionsutfall" i denna rapport visas att det idag krävs arbete till 67 års ålder för att uppnå en pension som motsvarar cirka 70 procent av slutlönen, under förutsättning att pension tjänats in i heltidsarbete under en period av 47 år. Det betyder att medelpensioneringsåldern för LO-kollektivet är 3,2 år kortare än vad som är behövt för att uppnå denna önskvärda nivå.

Vi vet dock inget om varför de som tar ut sin pension tidigare än 65 års ålder gör detta. Metoden gör ingen skillnad på dem som tagit ut pension tidigt för att de vill eller kan och på dem som måste för att alternativet att fortsätta arbeta inte fungerar av olika skäl, som exempelvis utförsäkring på grund av sjukdom.

Att tvingas börja ta ut sin pension tidigt innebär en lägre pensionsnivå under hela pensionärstiden och extra låg fram till 65 års ålder för den som är berättigad till garantipension och bostadstillägg, eftersom dessa båda kan börja betalas ut först från och med 65 års ålder. Ju längre man arbetar och tjänar in pensionsrätt, desto större blir pensionen. Den förväntade återstående livslängden från pensionstidpunkten blir också kortare. Delningstalet blir därför lägre och den årliga pensionen högre. Den sammanlagda effekten av en högre pensionsbehållning och lägre delningstal m.m. kan uppskattas till ungefär 9 procent mer i pension för varje år som man kan skjuta upp pensionsuttaget.

Medelpensioneringsåldern för LO-kollektivet är 3,2 år kortare än vad som kan anses vara behövt (67 år). För den som är tvungen att börja ta ut sin pension vid denna tidigare tidpunkt, innebär det att pensionen blir cirka 27 procent lägre än om medelpensioneringsåldern hade varit 67 år. Denna effekt mildras dock för den som blir beviljad sjukersättning fram till 65 års ålder och inte måste börja ta ut pensionen i förtid. Sjukersättning ger bara något lägre pensionsrättigheter än fortsatt arbete samtidigt som pensionsuttaget kan skjutas upp.

Män har högre medelpensioneringsålder än kvinnor. Skillnaden är 0,5 år sett till genomsnittet för de båda könen. Vi kan dock konstatera att skillnaderna mellan olika yrkesgrupper är stor, både inom och mellan könen. I gruppen kvinnor skiljer det 3,1 år mellan den yrkesgrupp som har den lägsta

medelpensioneringsåldern (brevbärare 61,5 år) och den yrkesgrupp som har den högsta (buss- och spårvagnsförare 64,6 år). I gruppen män skiljer det 2,9 år mellan den yrkesgrupp som har den lägsta medelpensioneringsåldern (brevbärare 61,9 år) och de yrkesgrupper som har den högsta (stålkonstruktionsmontörer, grovplåtslagare, väktare och ordningsvakter 64,8 år). Det skiljer 3,3 år mellan kvinnliga brevbärare och de yrkesgrupper hos männen som har högst medelpensioneringsålder.¹⁴

Det faktum att det sedan 2008 blivit mycket svårt att få sjukersättning beviljad kommer naturligtvis, allt annat lika, att göra det mycket svårare för de drabbade grupperna att få tillgodoräkna sig sådana pensionsrätter. Alternativet för den som inte orkar arbeta kvar i sitt yrke kommer att vara a-kassa, sjukpenning, att börja ta ut ålderspensionen eller försörjningsstöd. A-kassa och sjukpenning ger inte möjlighet till samma pensionsrätter eftersom det inte är den bakomliggande inkomsten som dessa beräknas på. Att börja ta ut ålderspensionen tidigt innebär en lägre pension resten av livet.

Risken att drabbas av sjukdom och utslitning är ojämnt fördelad. LO-grupperna är de som i högre utsträckning än andra drabbas av detta och då får ersättning från sjukförsäkringen. Om livslängden ökar, och därmed delningstalen, så bör även oförskyllt frånvaro från jobbet på grund av sjukdom ge pensionsrätt lika länge som man har rätt att vara kvar i anställningen.

LOs pensionsutredning visar att för att få en acceptabel pension i enlighet med 1995 års förutsättningar måste man vänta med att pensionera sig till 67 års ålder. Många arbetare orkar inte arbeta så länge och då är det viktigt att de får sjukersättning så att de inte behöver ta ut ålderspension. Idag upphör rätten till sjukersättning vid 65 års ålder. Det är därför viktigt att rätten till sjukersättning förlängs till 67 år. Det räcker dock inte med att sjukersättning kan erhållas till 67 års ålder. Det måste även bli enklare än idag att få sjukersättning för den som inte orkar arbeta längre. Dessa åtgärder måste genomföras och ge effekt på pensionsnivåerna innan det är möjligt att införa en riktålder på det sätt som Pensionsåldersutredningen föreslagit.

4.3.5 LO anser

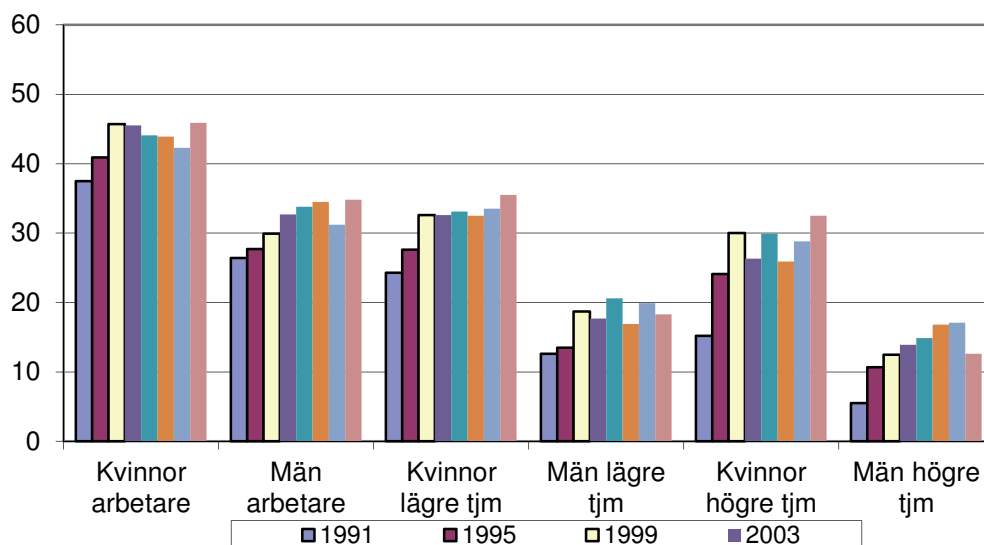
- ✓ Att rätten till sjukersättning ska förlängas så att alla har möjlighet att skjuta upp uttaget av allmän pension.
- ✓ Att möjligheten att få sjukersättning ska utformas så att större individuell hänsyn kan göras i bedömningarna, att hänsyn kan tas till ålder och så att det inte krävs livsvariga sjukdomstillstånd för beviljandet.
- ✓ Bakomliggande inkomst ska vara grund för pensionsrättigheter även för sjukpenning. Det gör att påverkan på pensionsnivåerna vid sjukdom blir mindre än med dagens regelverk.

¹⁴ Som nämnts tidigare kan det dock noteras att både lokförare och brevbärare fortfarande omfattas av en tjänstepensionslösning som gör det möjligt för dem att ta ut pension i förtid. Detta har troligtvis påverkat nivån på medelpensioneringsåldern för dessa grupper.

4.4 Arbetsmiljö

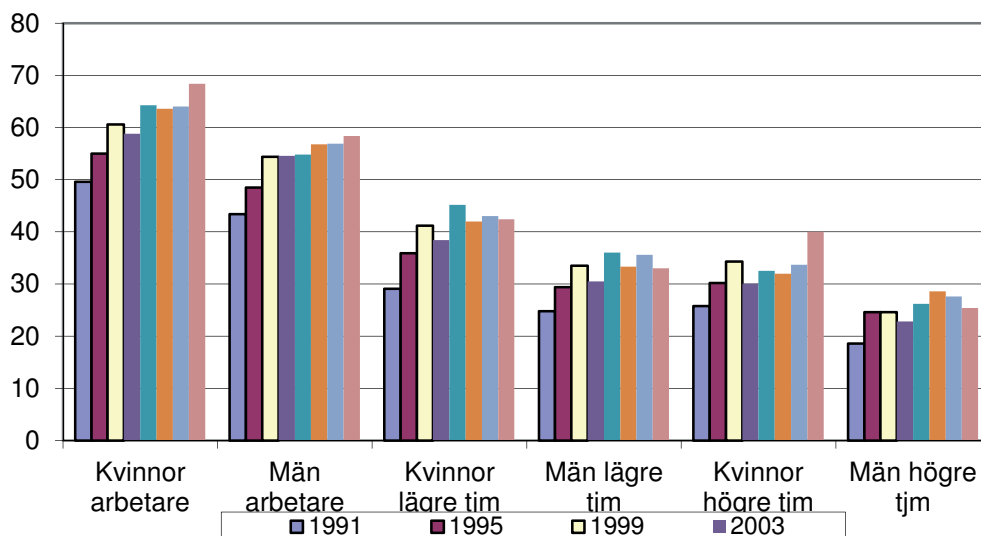
En av de viktigaste förklaringarna till att vissa grupper i större utsträckning lämnar arbetslivet i förtid är brister i arbetsmiljön. Den fysiska arbetsmiljön, sett i ett längre perspektiv, har visserligen förbättrats på ett antal områden. Men arbetslivet har samtidigt förändrats i en riktning som inte är i samklang med målet om ett längre och hälsosammare arbetsliv. Detta kan spåras i statistiken. Nedan redogörs för några av resultaten från LOs rapport "Arbetsmiljö 2014 – klass och kön".

Har ont i axlar eller armar varje vecka



Om man studerar förekomsten av olika hälsobesvär hos arbetare ökar förståelsen för att allt fler sammantaget uppger att de har svåra besvär. Bland kvinnliga arbetare började andelen med ont i axlar eller armar varje vecka att minska efter 1999. Men år 2013 steg den andelen igen till 45 procent. I varje grupp har en större andel kvinnor än män ont i axlar och armar. De enda grupper som har en lägre andel år 2013 än år 2011 är manliga lägre/mellan- och högre tjänstemän.

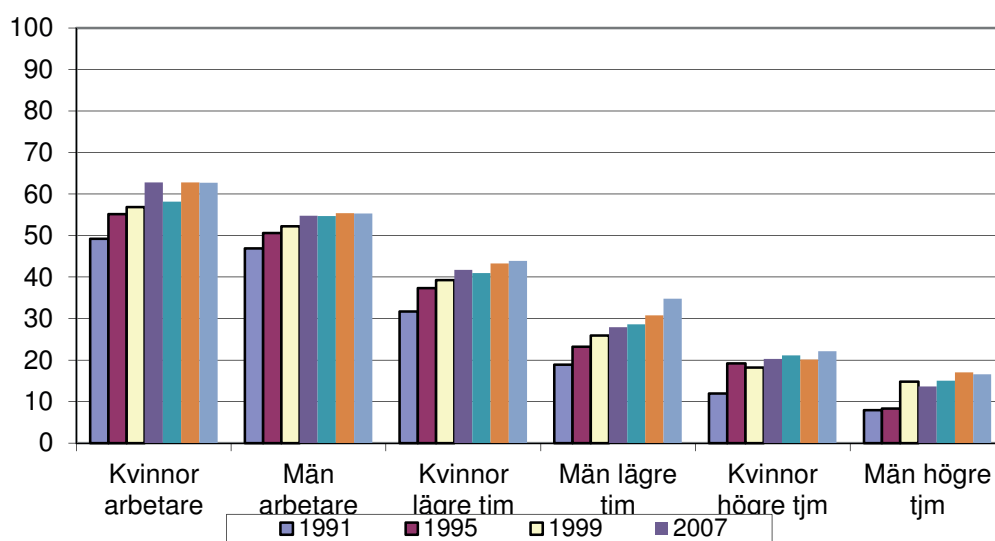
Är uttröttad i kroppen varje vecka.



Att vara trött efter arbetet är helt naturligt, men att varje vecka vara uttröttad visar att någonting är fel. Andelen kvinnliga arbetare som anger att de är uttröttade i kroppen varje vecka var 50 procent 1991. Den andelen låg sedan under flera år kring 64 procent men ökade 2013 till 68 procent. Bland manliga arbetare är andelen som är uttröttade i kroppen varje vecka 58 procent och medan 25 procent av de manliga högre tjänstemännen uppger detta.

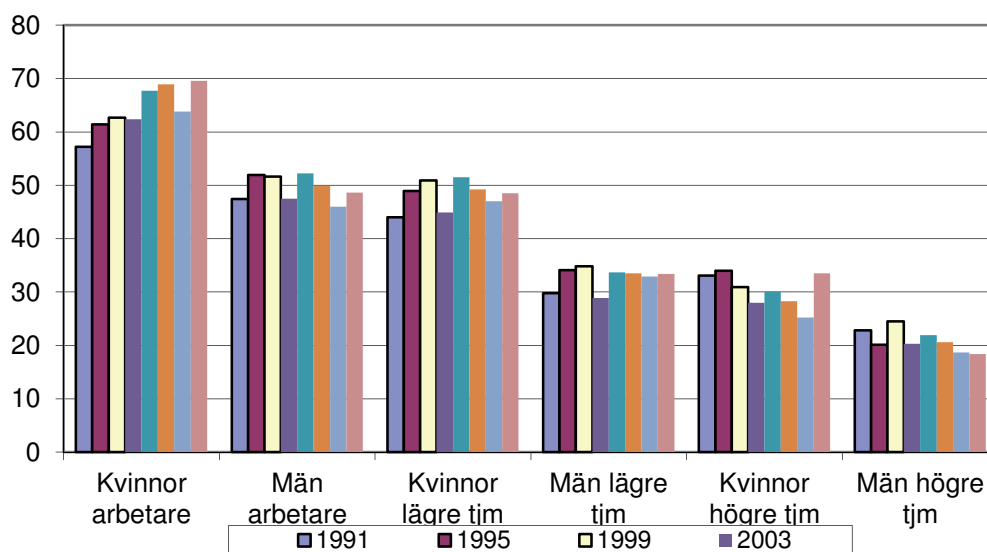
En del av förklaringen till utvecklingen av hälsobesvärerna och skillnaderna mellan arbetare och tjänstemän går att finna i hur arbetet organiseras.

Upprepar samma arbetsmoment många gånger/timme, minst halva arbetstiden



Bland kvinnliga arbetare finns störst andel med ett repetitivt arbete. Den andelen ökade från 50 procent 1991 till drygt 60 procent 2013. Trenden är att fler i alla grupper har ett repetitivt arbete, men skillnaderna mellan arbetare, framför allt kvinnliga arbetare, och högre tjänstemän är mycket stor.

Kan aldrig/för det mesta inte bestämma när olika arbetsuppgifter ska göras



Nästan 70 procent av de kvinnliga arbetarna kan inte bestämma när olika arbetsuppgifter ska göras. Tredan är att en minskande andel kvinnliga arbetare kan påverka upplägget av sitt arbete. Bland högre manliga tjänstemän är det tvärt om och över 80 procent kan påverka upplägget av sitt arbete.

4.4.1 Diskussion och slutsatser

Även om det i de flesta branscher skett en uppkvalificering av vissa arbetsuppgifter har andelen arbetare och lägre tjänstemän som anger att de har för enkla arbetsuppgifter ökat betydligt de senaste 20 åren¹⁵. För denna grupp är kraven på kompetens låga, tiden för inskolning i jobbet kort, lärandet i arbetet litet och samma arbetsmoment återkommer ständigt.

Med ökad livslängd i befolkningen ökar behovet av ett arbetsliv som gör det möjligt att arbeta till 65 år eller längre. Det är inte så enkelt att det enbart är en fråga om lagstiftning eller attityd. God arbetsmiljö, lämpliga arbetsuppgifter i ett rimligt arbetstempo och en väl fungerande arbetsorganisation har avgörande betydelse för människors förmåga att klara av ett långt arbetsliv utan att slitas ut i förtid. Det är uppenbart att det i särskilt hög grad gäller vissa yrken där påfrestningen på personalen är så stor att människor utsorteras långt innan 65 års ålder. Såväl privata företag som offentliga verksamheter måste bättre ta tillvara den arbetsförmåga som människor har.

Arbetsgivarnas drivkrafter att anpassa arbetsuppgifter, arbetsplats och arbetsorganisation är inte tillräckligt starka. Tidsgränserna i rehabiliteringskedjan sätter press på den som är sjukskriven att stå till arbetsmarknadens förfogande, men sätter ingen press på företag och verksamheter att anpassa arbetet för en sjukskriven anställd för att möjliggöra återgång i arbete. Ett antal kraftfulla insatser behövs för att förbättra anpassnings- och rehabiliteringsarbetet.

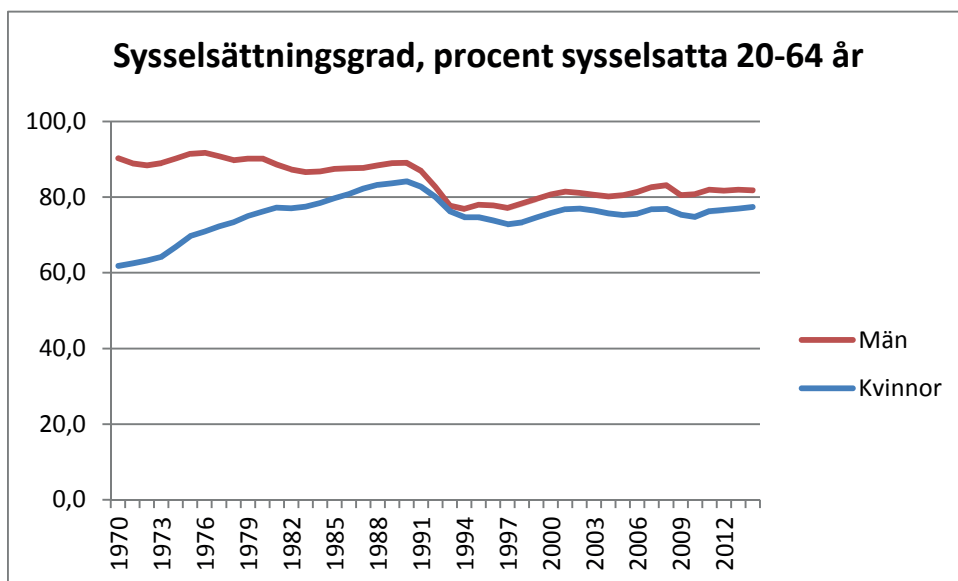
¹⁵ LO (2011), *Fler arbetstagare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism*

4.4.2 LO anser

- ✓ Att en Arbetsmiljökommision måste tillsättas för att komma till rätta med kvinnors dåliga arbetsmiljö.
- ✓ Att lagar och föreskrifter ska ses över så att arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering stärks, bland annat genom utökade möjligheter till sanktioner.
- ✓ Att införandet av en rehabiliteringsförsäkring bör utredas i samråd med parterna.
- ✓ Att statliga medel måste tillföras för att skapa en branschpassad, kvalitetssäkrad och regionalt närvarande företagshälsovård.
- ✓ Att Arbetsmiljöverket ska tillföras ökade resurser så att kontroll och uppföljning kan förbättras med särskild tonvikt på de sektorer, branscher och yrken där problemen är som störst. Dessutom behövs ett särskilt arbete göras för att inspektera kvinnors arbetsmiljö.
- ✓ Att ett nationellt centrum för arbetslivsforskning ska skapas, bland annat med uppgift att överblicka och samordna forskning och utveckling av arbetsmiljöer där det främst arbetar kvinnor.

4.5 Sysselsättningsgrad, arbetstid och tidsbegränsade anställningar

Sysselsättningsgraden är fortfarande lägre nu än vad den var 1990. Sysselsättningsgraden bland kvinnor är relativt hög i Sverige, men fortfarande är andelen sysselsatta kvinnor lägre än andelen sysselsatta män eftersom kvinnor i högre utsträckning står utanför arbetsmarknaden. För åldersgruppen 20-64 år är sysselsättningsgraden bland kvinnor 77,7 procent. För män ligger den på 82,2 procent. (Källa SCB 2014).



Källa: SCB och egna beräkningar

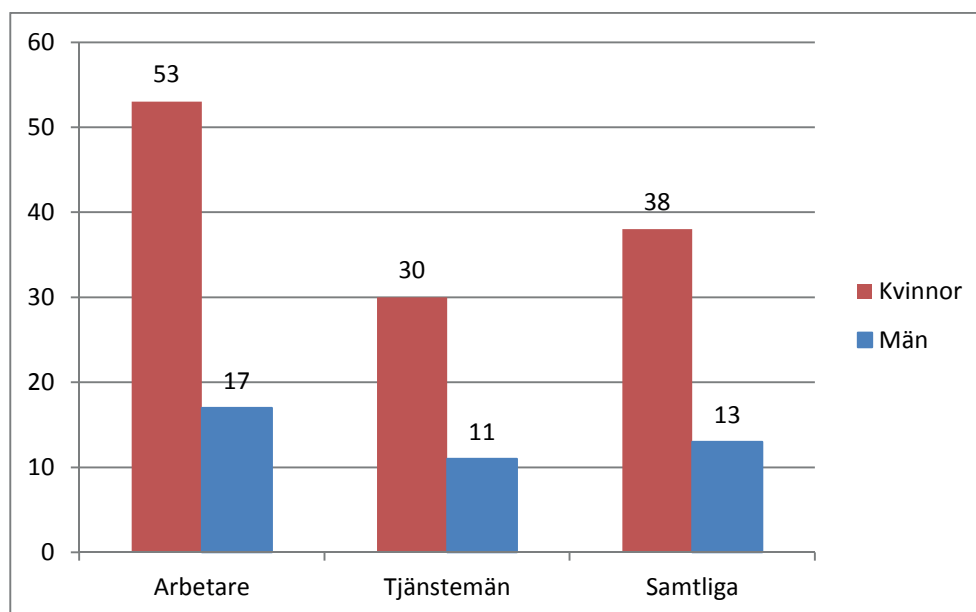
Kvinnors sysselsättningsgrad ökade kraftigt under 1970-talet. Mellan 1970 och 1980 steg sysselsättningsgraden från 59 till 75 procent. Som högst var sysselsättningsgraden år 1990 då den låg på 84 procent. Det är problematiskt att sysselsättningsgraden totalt sett inte är högre då det ur både ett individ- och samhällsperspektiv är bra för pensionsnivåerna om sysselsättningsgraden är hög. Ur jämställdhetssynpunkt är det mycket otillfredsställande att skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män är så stor som 4,5 procent. Det är något mindre än 1990 då sysselsättningsgraden för kvinnor var 84 procent och 89 procent för männen, d v s en skillnad på 5 procent.

Av samtliga 4,1 miljoner anställda är drygt en miljon, 26 procent, deltidsanställda år 2015¹⁶. Skillnaden är dock stor mellan arbetare och tjänstemän, mellan kvinnor och män liksom mellan olika åldrar och sektorer.

Bland arbetare är 33 procent deltidsanställda. Bland kvinnliga arbetare är dock drygt varannan, 53 procent, deltidsanställd jämfört med 17 procent av de manliga arbetarna. Bland tjänstemän är 21 procent deltidsanställda, 30 procent av kvinnorna och 11 procent av männen.

Skillnaden mellan arbetare och tjänstemän i andel deltidsanställda är idag den högsta som uppmätts. Det är resultatet av att andelen deltidsanställda tjänstemän har minskat från 23 till knappt 21 procent mellan åren 2006-2015, medan andelen bland arbetare legat runt 33 procent hela perioden.

Deltidsarbetande i olika grupper, procent



Källa: LO, arbetstider år 2015

Deltid är vanligast i åldersgruppen 16-24 år då 54 procent av arbetarna och 50 procent av tjänstemännen i denna ålder är deltidsanställda. I övriga åldrar är andelen deltidsanställda runt 30 procent för arbetare och runt 20 procent för tjänstemän.

¹⁶ Deltid mäts som ett självdefinierat mått i förhållande till normal arbetstid i det aktuella yrket

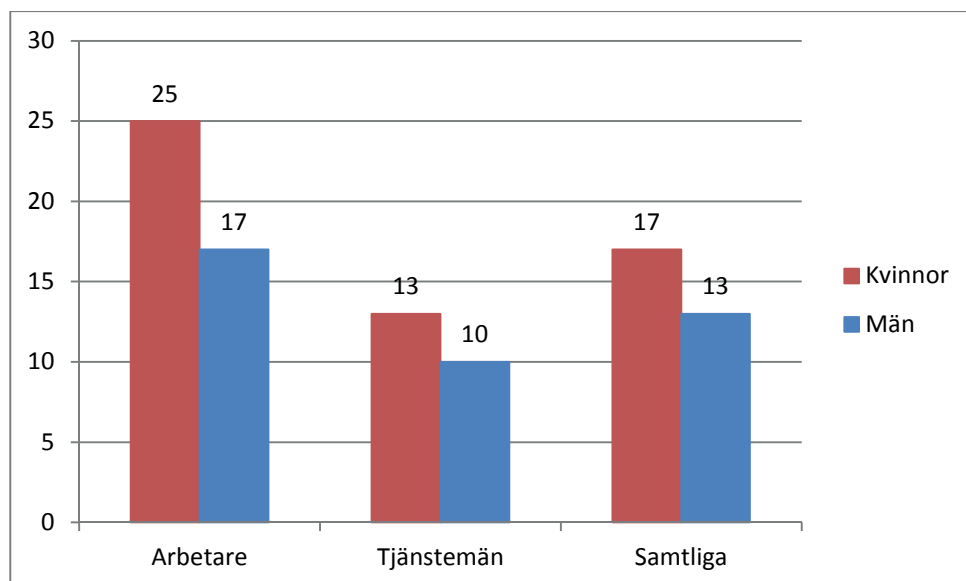
Det stora problemet inom kvinnodominerade sektorer på arbetsmarknaden är att det saknas heltidsanställningar. Förutom faktorer som studier, vård av barn och nedsatt arbetsförmåga uppger 36 procent i LO-yrken att deltiden beror på att de inte kan få heltid där de arbetar. Motsvarande andel inom tjänstemannakollektivet är 15 procent¹⁷.

Sedan början av 1990-talet har såväl antal som andel tidsbegränsat anställda ökat sakta men säkert. I antal har de tidsbegränsat anställda ökat från 378 000 år 1990 till 618 000 år 2014. En ökning med 240 000 tidsbegränsat anställda.

Räknat i procent motsvaras detta av att andelen tidsbegränsat anställda har ökat från 9 procent år 1990 till 15 procent år 2014. Såväl antal som andelen tidsbegränsade anställningar har därmed ökat med drygt 60 procent mellan åren 1990-2014.

Tidsbegränsad anställning är mer vanligt bland arbetare än bland tjänstemän då 20 procent av arbetarna är tidsbegränsat anställda jämfört med 12 procent av tjänstemännen. Tidsbegränsade anställningar är även mer vanligt bland kvinnor än bland män. Bland arbetare är 25 procent av kvinnorna och 17 procent av männen tidsbegränsat anställda. Bland tjänstemän är skillnaden mindre, 13 procent för kvinnor och 10 procent för män.

Tidsbegränsade anställda i olika grupper 2014, procent



Källa: LO, anställningsformer år 2014

Det är främst ungdomar som är tidsbegränsat anställda. Av alla anställda i ålder 16-24 år är drygt hälften, 52 procent, tidsbegränsat anställda. I högre åldrar är andelen tidsbegränsat anställda mindre och minst är den bland 55-64-åringar, 6 procent.

Tidsbegränsade anställningar ökar risken för återkommande perioder av arbetslöshet vilket påverkar sysselsättningsgraden negativt. På den könsuppdelade arbetsmarknaden arbetar dessutom

¹⁷ LO, *Arbetstider år 2015*

merparten av LO-kvinnorna inom privat och offentlig service, där arbetstiden i stor utsträckning är förlagd till kvällar och helger. Det behöver inte innebära lägre sysselsättningsgrad men kan leda till en ökad risk för att kvinnor tvingas acceptera deltid som ett sätt att hantera de negativa konsekvenserna av den obekväma arbetstiden. Tillgången på barnomsorg, framför allt på obekväma arbetstider, har stor betydelse för småbarnsföräldrars möjligheter att arbeta heltid.

Även samhällets omsorg om de äldre uppvisar brister i omfattning och kvalitet. Under de senaste 25 åren är det allt fler äldre som får delar av sitt hjälpbehov tillgodosett av anhöriga och vänner, vilket innebär en informalisering av vård- och omsorgsarbetet.¹⁸ Länder som investerar mycket i offentligt finansierad omsorg för äldre har en högre sysselsättningsgrad i synnerhet bland kvinnor i åldersgruppen 55-64 år. Utvecklingen inom äldreomsorgen är i det avseendet en väckarklocka. En informalisering av vård- och omsorgsarbetet slår hårt mot många kvinnor och utgör ett hot mot en hög och ökad sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar.

4.5.1 Diskussion och slutsatser

Rätt till heltid är en prioriterad fråga för LO. Deltidsnormen i många kvinnodominerade yrke har inlåsnings effekter som ger färre arbetade timmar, lägre livsinkomst och därmed lägre pension. Arbetsgivarnas intresse av flexibel arbetskraft har tillsammans med efterfrågan på deltid samverkat till att vissa verksamheter huvudsakligen organiseras kring deltidsanställningar.

Det är i första hand parternas ansvar att reglera villkoren på arbetsmarknaden men det är också i samhällets intresse att komma till rätta med den ofrivilliga deltiden. Finansieringen av välfärdssystemen och socialförsäkringarna skulle stärkas om fler arbetade heltid. Politiskt beslutade och offentligt finansierade verksamheter har ett särskilt ansvar eftersom förutsättningarna där riskerar att fungera normgivande för kvinnors arbetsvillkor. När kommuner och större företag bestämmer sig för att i första hand erbjuda heltidstjänster får det positiva konsekvenser.

Långvarigt deltidarbete får stora ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Detta i kombinationen med tidsbegränsade anställningar och upprepade perioder av arbetslöshet gör att pensionsutfallet för LO-grupperna och i synnerhet för LO-kvinnorna riskerar att bli mycket dåligt. Är man berättigad bostadstillägg så mildras de ekonomiska konsekvenserna.

Visstidsanställningar har under en lång period, sedan början av 2000-talet, legat på ungefär 15 procent på svensk arbetsmarknad. Inom LO-området är siffrorna högre, sedan 2000-talets början har visstiderna ökat från 16 procent till drygt 20 procent för arbetare. Variationen är stor mellan LO-förbunden, inom de mansdominerade sektorerna bygg- och tillverkning utgör de mindre än 10 procent men i den kvinnodominerade tjänstesektorn; hotell- och restaurang, detaljhandel, vård och omsorg, ligger visstidsanställningarna mellan 22 – 44 procent, och trenden är att visstiderna inom dessa sektorer fortsätter att öka.

I LOs tjänstebranscher pågår en utveckling där daglönare, i själva verket är det frågan om timlönare, blir allt vanligare. Arbetsgivarna väljer att utnyttja sina möjligheter att använda sig av timanställda via anställningsformen ”allmän visstid”. Dessa erbjuds arbete med kort varsel och har ingen garanterad arbetstid, inget schema, och därmed inte någon garanterad inkomst. Oftast är det kvinnor och

¹⁸ Kommunal (2011), *Hänger din mammas trygghet på dig?*

ungdomar som drabbas och "anställningsförhållandet" kan fortgå under en lång period, ibland under flera år. Möjligheten att använda sig av daglönare måste upphöra.

Anställningsformen allmän visstid är den dominerande inom tjänstesektorn. Högsta prioritet är att avskaffa anställningsformen. För de förbund som har en stor andel visstidsanställningar på sina avtalsområden är det särskilt angeläget att detta sker snarast.

Målet är att åstadkomma en reglering som innebär att visstidsanställningar endast används när det finns ett verkligt behov och ett objektivet skäl eller efter överenskommelse med 10 fackföreningen. En rimlig nivå på visstidsanställningar för arbetare ligger runt 10 procent, det är en halvering av dagens nivåer, och återspeglar dessutom den nivå som rådde före 1990-talskrisen. Om man bortser från förekomsten av "allmän visstid" så uppgår visstidsanställningarna till ungefär 10 procent i dagsläget på arbetarområdet. Äkta vikariat och säsongsanställningar har en legitim funktion och ryms inom 10 procentsmålet. Dock är det rimligt att anta att användandet av visstidsanställningar även framledes kommer att variera mellan olika branscher.

4.5.2 LO anser

- ✓ Att bakomliggande inkomst ska vara grund för pensionsrättigheter även för a-kasseersättning. Det gör att påverkan på pensionsnivåerna vid arbetslöshet blir mindre än med dagens regelverk.
- ✓ Att heltid ska vara norm på den svenska arbetsmarknaden.
- ✓ Att förekomsten av visstidsanställningar ska begränsas och att alla visstidsanställningar ska ske på objektiv grund eller efter överenskommelse med fackförbundet. Korta på varandra följande anställningar hos samma arbetsgivare ska inte vara tillåtet.
- ✓ Att tillgången till äldreomsorg och barnomsorg måste säkerställas så att anställda inte tvingas gå ner i arbetstid för att ta hand om sina äldre anhöriga eller tacka nej till heltidsarbete på grund av bristen på barnomsorg.

4.6 Balanseringen

Inkomstpensionssystemets stabilitet vilar på en balansräkning där tillgångar och skulder alltid ska vara lika stora. Tillgångarna består av de yrkesarbetandes alla pensionsinbetalningar, både de historiska och framtida inbetalningarna. Dessutom hör AP-fonderna till tillgångarna. Skulderna består av de fordringar som dagens och morgondagens pensionärer har på pensionsutbetalningar. När tillgångarna är lika med skulderna kan pensionssystemet leverera de garanterade pensionerna.

Om ekonomin blir sämre eller antalet pensionärer blir fler än man räknat med kommer tillgångarna att bli mindre eller skulderna större. Då uppstår obalans i pensionssystemet som rättas till genom balanseringen. Kvoten mellan tillgångar och skulder utgör ett balanstal som vid denna obalans får ett värde under 1. Balanseringen aktiveras. Pensionssystemets skulder skrivs ned tills dess storlek är lika med tillgångarna. När skulderna skrivs ned med ett balanstal som är mindre än 1, kallas det för att bromsen slår till. Nedskrivningen av pensionsskulden till pensionärerna innebär att dagens

utbetalning av pensioner blir mindre och pensionerna sänks. Så länge som skulderna är nedskrivna är balanseringen aktiv.

När ekonomin sedan börjar gå bättre eller antalet pensionärer minskar så kommer balanstalet överstiga värdet 1. Då skrivs skulderna upp och detta fortsätter tills skulderna får det värde de skulle ha haft om bromsen inte hade slagit till. Då upphör balanseringen och pensionsystemet är åter i balans. Balanseringen har till uppgift att säkra systemets finansiella stabilitet och långsiktiga förmåga att betala ut pensioner enligt de åtaganden som gäller.

I den följande texten görs en kort beskrivning av hur balanseringen kan påverkas av olika ekonomiska förutsättningar. Beräkningarna gjordes i samband med LO-rapporten "Pensionsreformen i full tid". För den intresserade finns i bilaga 1 en mer fyllig teknisk beskrivning av pensionsystemet och hur balanseringen fungerar i de olika scenarierna.

Beräkningarna visar hur den så kallade bromsen påverkar pensionsutfallet i ett visst scenario. Utvecklingen fram till 2020 beräknas utifrån de ekonomiska förutsättningar som pensionsmyndigheten hade i sina beräkningar i januari 2013. Sedan dess har de ekonomiska förutsättningarna förändrats. Dessutom har vissa beräkningsregler förändrats. Detta har påverkat prognosen för när balanseringen kommer att stängas. Prognosen från hösten 2015 visar att balanseringen stängs år 2018. Det faktum att förutsättningarna för balanseringens prognos har ändrats sedan 2013 visar hur svårt det är att vid en viss given tidpunkt göra korrekta prognoser om ett framtida pensionsutfall.

4.6.1 Basscenariot fram till 2020

Den beräkningsmodell som använts beskriver hur de olika delarna i pensionsystemet kommer att utvecklas över tid beroende på befolkningens intjänade pensionsrätter och storleken på utbetalda pensioner. Utvecklingen fram till 2020 har beräknats utifrån de ekonomiska förutsättningar som pensionsmyndigheten hade i sina beräkningar i januari 2013. Denna utveckling benämns Basscenariot. Där görs olika antaganden om utveckling av sysselsättning, priser, räntor och aktievärden.

Basscenariot beskriver en relativt svag ekonomisk utveckling från 2013 fram till 2020. Med ett oförändrat pensioneringsbeteende kommer balanstalet att utvecklas svagt och ligga omkring 1. Detta medför en för dålig utveckling av pensionerna med tanke på att balanstalet kraftigt understeg värdet 1 under finanskrisen 2008-2009.

I de förutsättningar som gällde 2013 förväntades balanseringen vara aktiv under åren 2014-2020. Balansindex förväntades i detta scenario under hela denna återstående period att ligga -6 procent under inkomstindex. Pensionerna skulle därför varje år vara -6 procent lägre jämfört med utan balansering och då de i stället följt inkomstindex.

Den främsta orsaken till att pensionernas köpkraft inte skulle återställas var att balanseringen inte förväntades stängas. År 2020 beräknades balanseringen ha varit aktiv i 11 år. Balanseringen är tänkt som en tillfällig lösning för att återställa balansen i inkomstpensionssystemet. När obalanserna inte

kan rättas till på 11 år, visar detta att pensionssystemet under då rådande förutsättningar inte kunde leverera de pensioner som var tänkt.

I det följande beskrivs ett antal scenarier som utgår från olika ekonomiska förhållanden som behöver förändras för att balanseringen, enligt de förutsättningar som rådde 2013, skulle kunna stängas. Nedan kommer olika scenarier att beskrivas samt deras effekter på balanstalet. Scenarierna börjar 2013 och avviker från basscenariot när det gäller:

- Buffertfondens värdeutveckling
- Sysselsättningsutvecklingen
- Pensionsåldern

4.6.2 Avkastningen på aktier blir 15 procent högre per år

I detta scenario antas en orealistiskt hög avkastning på aktier för att visa vad som krävs om endast en bättre avkastning på aktier ska medföra att balanseringen stängs. Avkastningen måste då vara 15 procent högre än vad som antagits i basscenariot. Det innebär att avkastningen skulle vara nästan 20 procent per år, vilket måste anses som orealistiskt högt.

Buffertfondens värde kommer då att växa betydligt snabbare och blir 2020 nästan dubbelt så stor som i basscenariot. Balanstalet utvecklas därför betydligt bättre. Buffertfondens tillväxt begränsas dock av att avgiftsnettot blir negativt. Detta beror på att ett högre balanstal höjer balansindex och följsamhetsindex som i sin tur höjer pensionerna. Högre pensioner höjer skulden till pensionärerna och ett högre balansindex höjer pensionsbehållningen och därmed höjs skulden till yrkesaktiva. Därför ökar även skulderna i pensionssystemet. Buffertfonden ökar dock så mycket att totala tillgångar ökar mer än total skuld till yrkesaktiva och skulden till pensionärerna tillsammans och balanstalet hamnar över 1.

I detta scenario kommer balanstalet under hela perioden fram till 2020 att ligga mellan 1,015 och 1,020 vilket medför att balansindex närmar sig inkomstindex och "kommer ifatt" inkomstindex år 2020. Balanseringen stängs då av. Den bättre utvecklingen av balansindex medför att pensionerna utvecklas bättre. Pensionerna återfår den köpkraft de hade före finanskrisen. Det höga värdet på balanstalet år 2020 skulle kunna påverka pensionerna 2022. Men detta kommer inte att ske eftersom balanseringen redan är stängd och då följer pensionerna inkomstindex och inte balansindex. Det finns sålunda ingen skgas i inkomstpensionssystemet. Ett värde på balanstalet över 1 har då ingen direkt effekt på pensionerna annat än att det är en indikator på att systemet är starkt.

En avkastning på aktier med i genomsnitt nästan 20 procent per år är inte realistiskt. Exemplet visar dock att det kan komma oväntade positiva bidrag från buffertfonden men det kan också komma oväntade negativa bidrag. I de följande scenarierna antas avkastningen vara densamma som i basscenariot.

4.6.3 Sysselsättningsökningen blir 1 procent högre per år

Detta scenario innebär att sysselsättningen varje år ökar 1 procent mer än i basscenariot och att år 2020 kommer 350 000 fler personer att vara sysselsatta. Sysselsättningsgraden kommer då att nå nivåer som den låg på innan 90-talskrisen. Andelen sysselsatta per pensionär höjs från 2,3 till 2,5. Denna kraftiga sysselsättningsökning fram till 2020 kan sannolikt inte komma till stånd utan stöd från en expansiv ekonomisk politik. Det räcker då inte med att Riksbanken håller så låg ränta som möjligt utan det kommer att krävas stora finanspolitiska stimulanspaket.

Den högre sysselsättningen medför högre pensionspremier och därför blir avgiftstillgångarna högre. Högre pensionspremier medför att även pensionsbehållningen och därmed att skulden till yrkesaktiva blir något högre. Trots betydligt högre pensionspremier så blir därför förbättringen av avgiftsnettot begränsat. Detta beror på att även pensionerna ökar. Pensionernas ökning har sin orsak i att genomsnittlig pensionsgrundande inkomst per individ ökar då arbetslösa och personer utanför arbetskraften får jobb. En högre pensionsgrundande inkomst per individ höjer inkomstindex som i sin tur höjer följsamhetsindex och pensionerna. Förbättringen av avgiftsnettot och buffertfonden blir därför begränsad.

Den största betydelsen för att pensionssystemets balansräkning förbättras har ökningen av pensionspremier. Högre pensionspremier och ett högre inkomstindex medför att även skulden till yrkesaktiva ökar men inte alls lika mycket som avgiftstillgångarna. Även skulden till pensionärer ökar då pensionerna ökar, men tillgångssidan ökar mer än skuldsidan i balansräkningen. Balansstaplet blir högre än i basscenariot för alla år. Balansindex börjar närma sig inkomstindex men balanseringen är i detta scenario fortfarande aktiv år 2020.

Arbetsmarknadens parter förutsätts att i löneförhandlingar kunna hantera riskerna med ett högre inflationstryck från högre sysselsättning så att inte inflationsmålet på 2 procent hotas. Inflationen ligger därför kvar på 2 procent precis som i basscenariot. De reala pensionerna blir då 5 procent högre år 2020 än i basscenariot. Hälften beror på ett högre inkomstindex och hälften beror på en mindre balansering.

En sysselsättning som 2020 är 350 000 personer högre än i basscenariot räcker för att återställa pensionernas realvärde från tiden före finanskrisen. Men det räcker inte för att stänga balanseringen och pensionerna är i detta scenario därför fortfarande 3 procent lägre än utan balansering.

4.6.4 Hälften av alla planerade pensionsavgångar flyttas till 67 år

I detta scenario flyttas hälften av de planerade pensionsavgångarna vid 62-66 år fram till 67 års ålder. Det är inte realistiskt att anta att alla redan 2020 skulle flytta sin pensionering till 67. Detta scenario beskriver därför mer realistiskt hur en höjning av pensionsåldern kan se ut och vilka effekter som kan uppstå. År 2020 beräknas antalet pensionärer i detta scenario ha blivit 115 000 personer färre än i basscenariot.

De som skjuter upp sin pensionering antas fortsätta att arbeta. Därför blir även sysselsättningen 115 000 personer högre år 2020. Denna sysselsättningsökning sker naturligtvis endast i åldersklasserna 62-66 år. Sysselsättningshöjningen är en engångseffekt som främst inträffar under

åren 2013 och 2014. Sysselsättningsgraden stiger därför märkbart under 2013 och 2014. Antalet sysselsatta per pensionär hamnar på 2,6. Detta är ett resultat av två effekter, nämligen att antalet pensionärer minskar och att antalet sysselsatta ökar. Därefter klingar effekten av och sysselsatta per pensionär hamnar på 2,5.

Avgiftsnettot förbättras märkbart eftersom pensionerna minskar och pensionspremierna ökar. Buffertfonden blir större. Lägre pensioner medför att även skulden till pensionärer blir lägre. Högre pensionspremier medför att avgiftstillgångarna blir högre. Dessa positiva effekter på balansräkningen motverkas av att även skulden till yrkesaktiva blir större då pensionsrätterna ökar.

Balanstalet stiger och balanseringen blir mindre vilket medför att balansindex närmar sig inkomstindex. Det högre värdet på balansindex medför att skulden till yrkesaktiva skrivs upp. Även pensionerna skrivs upp vilket medför att minskningen av skulden till pensionärer blir begränsad. Balanstalet återgår efter ett par år till liknande värden som i basscenariot.

Till skillnad mot när sysselsättningen ökar genom expansiv politik, är det ingen arbetslös som får jobb i detta scenario. Därför ökar inte pensionsgrundande inkomst per person och inkomstindex påverkas inte. Följsamhetsindex och de reala pensionerna ökar endast som ett resultat av att balansindex har närmat sig inkomstindex. De reala pensionerna blir ett par procent högre år 2020 än i basscenariot.

En höjning av pensionsåldern till 67 räcker inte i detta scenario för att stänga balanseringen. De reala pensionerna ligger 2020 fortfarande under nivåerna före finanskrisen. Det finns dock en sysselsättningspotential kvar genom att bara hälften av alla planerade pensioneringar flyttades fram till 67. Hälften går fortfarande i pension vid 65. Skulle även dessa flytta sin pensionering till 67, skulle antalet pensionärer minska med ytterligare 100 000 och antalet sysselsatta öka i motsvarande omfattning. Ett sådant scenario där mer eller mindre alla pensioneras först vid 67 är sannolikt inte realistiskt förrän någon gång efter 2020.

4.6.5 Kombination av alternativen med högre sysselsättning och pensionsålder

I detta scenario antas både sysselsättningsökningen stiga med 1 procent och hälften av planerade pensioneringar flyttas till 67 års ålder. Sammanlagt kommer 450 000 fler personer att vara sysselsatta 2020 och sysselsättningsgraden nå samma höga nivåer som i slutet på 1980-talet. Antalet sysselsatta per pensionär återgår till de nivåer som rådde för finanskrisen 2008-09.

Avgiftsnettot förbättras kraftigt de första åren. Alla delar i balansräkningen blir större än i basscenariot, men genom att tillgångssidan ökar mer så blir balanstalet högre. Balanstalet blir högre än i basscenariot under hela perioden fram till 2020, vilket leder till att balansindex nästan når upp till inkomstindex år 2020. Balanseringen är fortfarande aktiv men balansering har nästan nått värdet 1. De reala pensionerna blir högre än de var före finanskrisen.

Detta scenario innebär att nästan alla som kan jobba gör det år 2020. Detta scenario med högre sysselsättningsökning och pensionsålder skulle kunna betraktas som ett optimalt scenario fram till 2020. Trots den stora sysselsättningsökningen och höjda pensionsålder så kvarstår även i detta

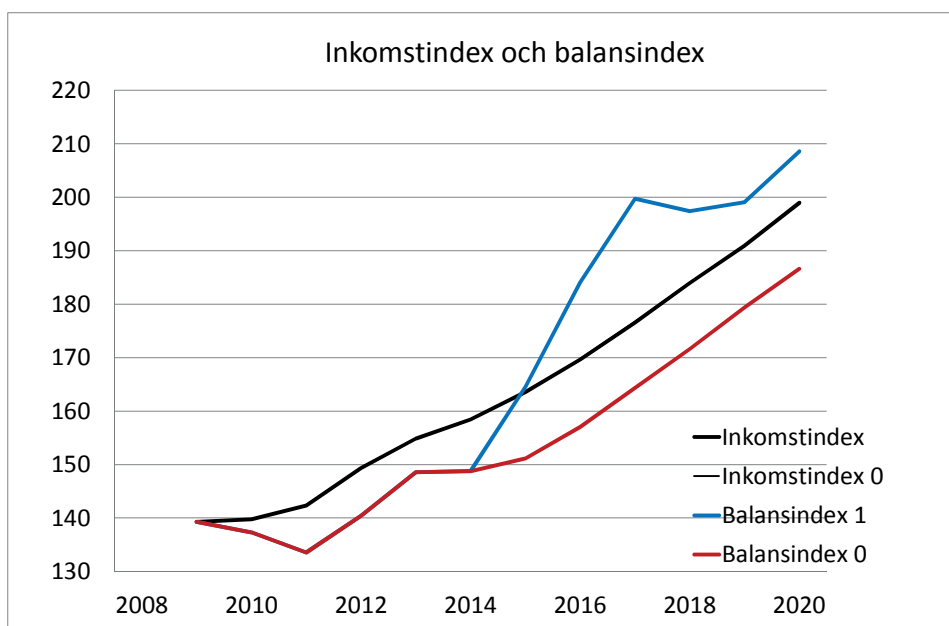
scenario dock fortfarande en liten balansering. Detta visar hur svårt det kan vara under vissa förutsättningar att få balanseringen att stängas.

4.6.6 Bör en gas införas i inkomstpensionssystemet?

En gas i inkomstpensionssystemet innebär att balansindex kan överstiga inkomstindex då pensionssystemet är starkt. Pensionerna blir då högre i stället för att AP-fondernas värde stiger och pensionssystemet blir starkare. Idag kan inte balansindex överstiga inkomstindex.

Pensionsmyndigheten har gjort en långsiktig prognosberäkning med ett basalternativ som visar att balanstalet efter 2020 kan komma att överstiga värdet 1. Eftersom balanseringen enligt de senaste prognoserna upphör 2018 innebär en gas i systemet att pensionerna skulle kunna bli högre. Utan gas innebär denna prognos att AP-fondernas värde i stället stiger och att pensionssystemet blir starkare. Men denna styrka kan inte användas för att betala ut högre pensioner, vilket skulle vara möjligt med en gas i systemet.

Om avgifterna höjs till inkomstpensionssystemet skulle pensionssystemet direkt bli starkare och pensionerna skulle kunna stiga. Men pensionsuppgången stoppas av att det inte finns en gas i systemet. Om avgifterna till inkomstpensionssystemet höjs med 2,5 procentenheter genom att premiepensionerna skrotas eller att avgiften höjs för att öka den allmänna pensionen måste en gas införas. I annat fall skulle uppgången av pensionernas värde stoppas då balansindex når den nivå som inkomstindex ligger på. I diagrammet visas hur en gas skulle medföra att balansindex (se linjen Balansindex 1) med god marginal skulle överstiga inkomstindex då avgifterna höjs med 2,5 procentenheter.



Anm. Inkomstindex och Balansindex 0 är tagna från LO-rapporten "Pensionsreformen i full tid" (2013).

Liknande effekter skulle uppstå om pensioneringsåldern skulle bli högre. Fler skulle då arbeta, avgifterna till inkomstpensionssystemet bli större och pensionssystemet starkare. För att detta ska komma pensionärerna tillgodo, bör även i detta fall en gas införas.

Det kan finnas skäl att inte direkt höja pensionerna om balansindex skulle börja överstiga inkomstindex utan istället låta pensionssystemet först bli starkare. Men det behöver inte bli hur starkt som helst. Därför kan det vara lämpligt att dela ut överskott i inkomstpensionssystemet då balansindex överstiger inkomstindex med en viss procent. Vilken procentsats som är lämplig återstår att beräkna. Utredningen SOU 2004:105 föreslog ett liknande förfaringsätt.

4.6.7 Diskussion och slutsatser

LO anser att pensionssystemet ska vara så konstruerat att det klarar sig utan stöd från statsfinanserna. Tillgångar och skulder ska därför balansera varandra i pensionssystemet. När obalanser riskerar att uppstå genom att medellivslängden ökar, nedjusteras skuldsidan genom att höja delningstalen. Detta medför att årliga utbetalningar av pensioner blir lägre. När obalanser uppstår genom att buffertfonden minskar i värde eller att sysselsättningen faller, aktiveras en balansering (bromsen slår till) som sänker pensionerna och skulderna blir mindre. Detta verkar vara en bra ordning.

Balanseringen aktiveras då totala tillgångar i pensionssystemet understiger totala skulder. Detta händer t ex då aktievärdena faller och tillgångarna i buffertfonden minskar. Detta händer även då sysselsättningen faller. Mindre premier betalas då in till pensionssystemet vilket medför att avgiftstillgångarna minskar i värde. Men även skulderna minskar genom att mindre inbetalda premier innebär att pensionsskulden till yrkesaktiva blir mindre. Förändringar i buffertfonden påverkar endast tillgångarna i systemet och ger därmed full effekt på balanstalet. Sysselsättningsförändringar påverkar däremot både tillgångar och skulder och ger därmed en begränsad effekt på balanstalet. Pensionssystemet verkar därför vara mer känsligt för förändringar i buffertfonden än i sysselsättningen.

Under finanskrisen 2008-2009 föll både aktievärden och sysselsättning som utlöste bromsen, vilket aktiverade balanseringen och sänkte pensionerna. AP-fondens värdeminskning på över 20 procent hade nästan dubbelt så stor negativ effekt på pensionerna som sysselsättningsfallet på 100 000 personer. De fyra scenarier som beskrivs handlar om olika sätt att under 2013 års förutsättningar försöka stänga balanseringen. En kraftig uppgång i aktievärdena krävs för att balanseringen ska stängas 2020. En kraftig sysselsättningsökning och höjd pensionsålder kan inte tillsammans stänga balanseringen 2020.

LO anser att en gas ska införas i pensionssystemet för att därigenom kunna dela ut överskott till pensionärerna. En gas innebär att överskott betalas ut när balansindex överstiger inkomstindex med en viss procentsats. Denna procentsats bör sättas så lågt som möjligt.

4.6.8 LO anser

- ✓ Att, givet dagens konstruktion av pensionssystemet, så är en funktion som balanseringen nödvändig. Balanseringen har till uppgift att säkra systemets finansiella stabilitet och långsiktiga förmåga att betala ut pensioner enligt de åtaganden som gäller.
- ✓ Att det bör införas en gas i inkomstpensionssystemet som utlöses då balansindex överstiger inkomstindex med en viss procent.

4.7 Premiepensionssystemet

Premiepensionen är uppbyggd så, att varje individ ska fatta beslut om den finansiella risknivån i pensionsplaceringen. I linje med vad LO förde fram redan i remissvaret om premiepensionens införande, förtjänar det att åter ifrågasättas om det är vettigt att individen ska ta ansvar för risktagandet och utfallet av sina pensionsplaceringar. Allmän försäkring/allmän pension är typiskt sett kollektiva, så att man "poolar" risker, till skillnad från privat försäkring eller privat sparande dit exempelvis avtalspensionen kan räknas.

Nu finns det nära 800 fonder att välja bland. Är det över huvud taget möjligt för en vanlig enskild person att sätta sig in i valalternativen och göra rationella val bland flera hundra enskilda fonder. Har svenska pensionssparare över lag tillräcklig kunskap och kännedom om de fonder som erbjuds och göra en bedömning av vad som kommer att ge bäst avkastning på lång sikt? Därtill kommer frågan om det finns tillräcklig riskspridning bland de tillgängliga valalternativen. Om svaret är ja, är det då möjligt för enskilda pensionssparare att överblicka dessa och sätta samman en lämplig mix för sitt eget pensionssparande? LO har sedan förslaget till utformning av premiepensionen ifrågasatt om denna konstruktion ska vara en del av vår allmänna pension.

Premiepensionens betydelse för hela pensionen kommer under de närmaste åren snabbt bli allt större. Mot bakgrund av detta initierade Pensionsgruppen 2012 en analys av premiepensionssystemet och dess effekter. Syftet med studien var i första hand att belysa och analysera systemets funktion och i andra hand att peka ut möjliga sätt att hantera de problem som identifierats. Resultatet av analysen presenterades i promemorian "Vägval för premiepensionen DS 2013:35". Pensionsgruppens avsikt var att resultatet ska diskuteras i och utanför Pensionsgruppen – vilket slags premiepensionssystem ska vi ha? När den frågan besvarats kommer detaljerade förslag att tas fram och remitteras. Några färdiga förslag presenterades därför inte i promemorian utan istället visades på möjliga vägval.

Utredningen konstaterar att premiepensionen fram till 2012 har gett en positiv avkastning på i genomsnitt 3,5 procent per år. Den hade därmed ditintills överträffat utvecklingen för inkomstpensionen där uppräkningsgraden under samma period varit 2,9 procent per år. Ett viktigt syfte med premiepensionen var att uppnå en riskspridning i pensionen. Det konstateras att dynamiken mellan inkomst- och premiepensionen har bidragit till detta, genom att inkomstpensionen styrs av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och premiepensionen av utvecklingen på kapitalmarknaderna.

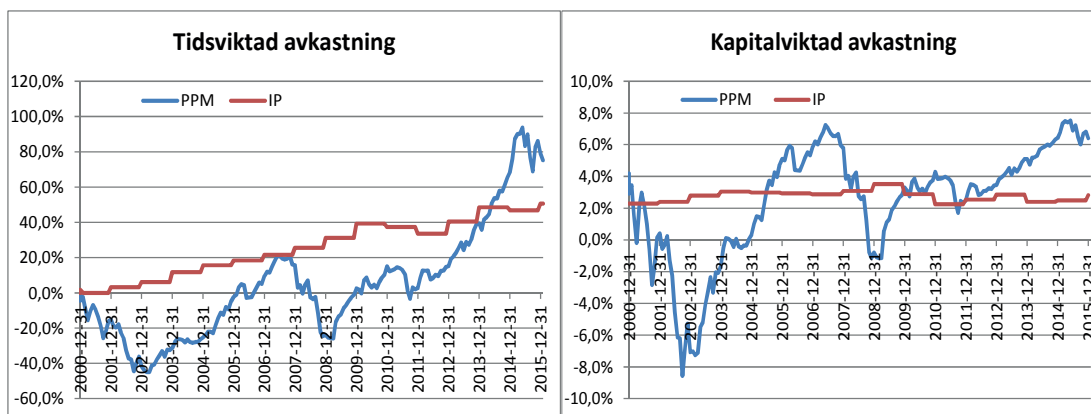
Utredningen konstaterar dock att på kapitalmarknaden förväntas dock allt lägre avkastningskrav framåt i tiden, med bland annat historiskt låga räntenivåer. Mot bakgrund av detta konstateras att den svagare kapitalmarknadsutveckling som varit under 2000-talet, kan komma att vara normal framöver. Trots det anser utredningen att det finns ett värde med en fonderad del av den allmänna pensionen och förekomsten av premiepensionen har också varit utgångspunkten för promemorian. Frågan har istället varit om den nuvarande konstruktionen är optimal och bäst uppfyller syftena med en allmän premiepension. Analysen visar att den nuvarande konstruktionen leder till ett antal mindre önskvärda problem eller egenskaper. Dessa kan delas in i tre huvudområden:

4.7.1 En förhållandevis stor förväntad spridning i utfall

Utredningen konstaterar att avkastningen i premiepensionssparandet fram till 2012 varit låg, i genomsnitt 3,5 procent, men att spridningen är hög. Drygt 30 procent av pensionsspararna har sedan starten en årlig nominell avkastning som ligger mellan 3 – 4 procent. De låga avkastningsnivåerna motverkar stor spridning, den hade sannolikt varit större vid högre avkastningstal. Bland de som lyckats bäst (en årlig avkastning på 17 procent) förväntas premiepensionen bli 200 000 kronor per månad. Bland de som lyckats sämst (en årlig negativ avkastning på -8 procent) ligger en förväntad premiepension på knappt 1000 kronor per månad. Huvuddelen av individerna ligger dock inom ett betydligt snävare spann, 95 procent ligger på mellan 3000 och 10 000 kronor per månad. Denna spridning förklaras till 100 procent av skillnader i förvaltningsresultat för individer med exakt samma livsinkomst.

Sedan utredningen lades fram har avkastningen i premiepensionen ändrats. Avkastningen i premiepensionssystemet (PP) var 2013 ungefär densamma som i inkomstpensionssystemet (IP). Därefter har avkastningen varit högre i PP. Den tidsviktade¹⁹ avkastningen ligger sedan starten dec 2000 på 80 procent i PP och 50 procent i IP. Den kapitalviktade avkastningen är nu 6 procent i PP medan den i IP ligger på 2,5 procent. Det innebär en riskpremie i PP relativt IP på 3,5 procent. Den högre avkastningen i PP ska jämföras med kostnaden för den större variationen i PPs avkastning. Den kapitalviktade avkastningen har varierat mellan -7 procent och +7 procent medan kapitalviktad avkastning i IP endast har varierat mellan +2,2 och +3,5. Osäkerheten om den fortsatta utvecklingen är dock stor och premiepensionsutredningen konstaterade att den svagare kapitalmarknadsutveckling som varit under 2000-talet kan förväntas vara den normala framöver.

¹⁹ Den tidsviktade beräknar avkastningen på en insatt premie december 2012. Den kapitalviktade tar hänsyn till avkastningen på det löpande inflödet av premier sedan december 2012 och beräknar en genomsnittlig årsavkastning på alla premier.



4.7.2 Ett stort fondutbud är svårt att hantera för de flesta sparare

Idag finns det drygt 800 fonder att välja bland. Det stora utbudet av fonder skapar betydande informationskostnader för individen, vilket i sin tur gör att individer med begränsade kunskaper blir passiva eller fattar irrationella beslut. Premiepensionsutredningen konstaterar också att det finns omfattande forskning som belyser individers bristande finansiella kunskaper och att kunskapen om pensioner och pensionssystem ofta är tämligen låg.

Utredningen konstaterar att detta bland annat innebär att många istället anlitar premiepensionsrådgivare som sköter om den enskildes handel på fondtorget. Priset för tjänsten ligger runt 600 kronor per person och år. Detta kan vara mer än vad man kan få i meravkastning genom att byta fonder. Byte av fonder är gratis genom pensionsmyndigheten. Utredningen gör bedömningen att dessa företag sammanlagt har knappt 800 000 kunder.

4.7.3 Högre kostnader än nödvändigt

Kostnaderna inom premiepensionssystemet är flera. I fonderna utgår en förvaltningsavgift samt transaktionskostnader i form av courtage. Storleken på kostnaderna styrs bland annat av individernas aktivitet, som genererar kostnader i fonderna både genom likviditetsförvaltning hos fonderna och synliga direkta transaktionskostnader. Ju fler fonder desto mindre möjlighet att dra nytta av stordriftsfördelar. Exempelvis har icke-valsfonden (AP7Såfa) lägre transaktionskostnader än fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg.

4.7.4 Premiepensionsutredningens förslag

Utredningen visar på två alternativa vägar som i olika utsträckning hanterar problemen och förändrar konstruktionen.

Det första alternativet tar sin utgångspunkt i dagens fondtorg med ett i princip oförändrat antal fonder. För att mildra de problem som finns införs bekräftelseval och icke-valsalternativet ska tydligare lyftas fram som ett bra alternativ för den som uppenbart inte kan eller vill välja själv. Det föreslås också kostnads- och riskbegränsningar som sannolikt innebär en viss reduktion av antalet fonder och minskar risken för dåliga utfall.

Det andra alternativet innebär att ett nytt fondtorg skapas med upp till tio valbara fonder med intern och extern förvaltning. Fonderna bör ha olika risk- och investeringsinriktning, som fritt kan väljas. Icke-valsalternativet ska motsvara det som finns idag. I den mån spridningen i avkastning mellan individer upplevs alltför problematisk kan det begränsade fondtorget reduceras till en gemensam fond med generationsprofil.

Utredningen konstaterar att vilken väg man väljer är en fråga om värderingar. Det första alternativet prioriterar valfriheten men till priset av kostnader och större spridning. Det andra alternativet hanterar de tre problemen bättre men till priset av att valalternativen begränsas.

4.7.5 Diskussion och slutsatser

LO har sedan förslaget till utformning av premiepensionen fördes fram ifrågasatt om denna konstruktion ska vara en del av vår allmänna pension. Begreppet allmän pension torde innebära i grunden två saker. Allmän i betydelsen att den omfattar alla på så sätt att var och en minst är garanterad en pension på miniminivå. Men också allmän i betydelsen att individer med samma livsinkomst kan förvänta sig samma pensionsutfall. Premiepensionen uppfyller inte det sistnämnda kravet eftersom den ger stora skillnader i pensionsutfall.

Premiepensionens konstruktion innebär en privatisering av förvaltningen av allmänna pensionsmedel. Den medför också en radikal individualisering av den allmänna pensionen. Volatiliteten i premiepensionen och spridningen mellan olika individers utfall är påtaglig, och större än vad som kan anses motiverat. Avkastningen i premiepensionssparandet har i genomsnitt varit 6 procent per år men spridningen är hög. Denna spridning förklaras till 100 procent av skillnader i förvaltningsresultat för individer med exakt samma livsinkomst.

LO anser att det är helt oacceptabelt att individer med samma livsinkomst ska få helt olika pensionsutfall i sin allmänna pension, enbart beroende på hur lyckosamma de varit i sitt placeringsval. Den allmänna pensionen utgör individens grundtrygghet och utfallet ska därför inte vara föremål för tur i "premiepensionslotteriet". LO anser, som nämnts tidigare, att den allmänna pensionen ska vara på en så pass hög nivå så att individen inte ska vara beroende av exempelvis tjänstepension eller privat pension för sin dagliga försörjning. Tjänstepensionen kan då istället utgöra ett bra komplement till den allmänna pensionen med möjlighet till extra pension genom placeringar på ett annat sätt än vad som är möjligt i den allmänna pensionen. En hög nivå i den allmänna pensionen gör därför ett ökat risktagande i tjänstepensionen acceptabelt. Det innebär att dagens utformning av tjänstepensionen, som medger individuella val och ökat risktagande, inte står i strid med åsikten att premiepensionen inte ska vara en del av den allmänna pensionen.

Idag finns det drygt 800 fonder att välja bland. Det stora utbudet av fonder skapar betydande informationskostnader för individen, vilket i sin tur gör att individer med begränsade kunskaper blir passiva eller fattar irrationella beslut. Detta innebär att många individer anlitar premiepensionsrådgivare som sköter om den enskildes handel på fondtorget. Rådgivarna debiterar ofta både en fast rådgivningsavgift samt väsentligt högre fondavgift för sina rådgivningsfonder. Tidigare undersökningar och även premiepensionsutredningen konstaterar att de individer som anlitar rådgivare inte presterar bättre än andra, före avgifter. Mot bakgrund av att kostnaderna är

betydande blir nettoresultatet för de som anlitar rådgivare därför negativt jämför med andra individer.

Fondtorgets konstruktion skapar även andra helt onödiga eller onödigt höga kostnader. Exempelvis är det stora antalet fonder ett problem. Ju fler fonder desto mindre möjlighet att dra nytta av stordriftsfördelar. Exempelvis har icke-vals-fonden lägre transaktionskostnader än fonderna på fondtorget. Stora värden försvinner dessutom i utländsk skatt, som betalas på utländska innehav som ligger i fonder på fondtorget. Till skillnad mot fondernas kostnad är skattekostnaden i sin helhet onödig, eftersom den inte tillför förvaltningen och pensionsspararna något värde.

LO anser att premiepensionssystemet är onödigt kostsamt och att det är oacceptabelt att stora värden, som skulle kunna generera pension, försvinner i vinster till fondbolag och försäkringsrådgivare. LO anser att dagens premiepensionsfonder kan vara kvar men att några nya medel inte ska tillföras. Det kapital som finns i fonderna idag bör ligga kvar och fortsätta förvaltas där. Den del av pensionsavgiften som idag går till premiepensionen bör föras över till inkomstpensionen. Då ökar inkomsterna till inkomstpensionssystemet med ca 35 miljarder kronor vilket innebär att risken för framtida balanseringar minskar och pensionerna för 2016 skulle öka med cirka 2 procent. Eftersom balanseringen numera förväntas upphöra 2017 så ger en sådan överföring, med dagens system, ingen fortsatt höjning av pensionerna.

Premiepensionen är ett fonderat system som kräver att individen placerar sina pengar i fonder och genom ett privaträttsligt kontrakt är garanterad pension i framtiden. Inkomstpensionen är ett fördelningssystem som innebär att de pengar individen placerar där ger en lagstiftad rätt till pension i framtiden. Under förutsättning att premiepensionen och inkomstpensionen långsiktigt ger samma avkastning, så blir pensionen lika hög i båda fallen.

Idag finns ingen gas i inkomstpensionssystemet vilket innebär att balansindex inte kan överstiga inkomstindex. Om premiepensionsavgiften förs till inkomstpensionen riskerar avgiften därför att stanna i systemet och varken komma dagens eller morgondagens pensionärer tillgodo. Genom att införa en gas, som LO föreslår under avsnittet om balanseringen, och alltid låta pensionerna följa balansindex, så kommer högre avgifter att tillfalla pensionärerna i stället för att tillfalla systemet.

Sammanfattningsvis anser LO att de farhågor som framfördes i samband med diskussionerna om införandet av premiepensionen har besannats. Systemet genererar orimligt stora variationer i pensionsutfall för individer med samma livsinkomster, det stora antalet fonder genererar onödig osäkerhet och höga kostnader för individen och stora värden som skulle kunna ge högre pension tillfaller istället fondbolag och försäkringsrådgivare. LO anser därför att kostnaderna med dagens system, för att uppnå en eventuell riskpremie i form av högre avkastning, inte är motiverade.

Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att de medel som sätts av till premiepensionen istället förvaltas i en sammanhållen fond, förslagsvis i anslutning till AP-fonderna. Det skulle innebära lika pensionsutfall för individer med samma livsinkomst och låga kostnader för förvaltningen vilket ger mer pension för pengarna. Det skulle ge fortsatta möjligheter att investera på kapitalmarknaden och därigenom tillgodogöra sig den riskpremie som sådana investeringar är förknippade med.

4.7.6 LO anser

- ✓ Att det finns stora problem med premiepensionen. De förslag till förändringar som premiepensionsutredningen lade fram är inte tillräckliga. LOs uppfattning är, liksom tidigare, att premiepensionssystemet ska avvecklas och att en utredning ska tillsättas som får i uppdrag att närmare utforma detaljerna för en sådan avveckling.
- ✓ Att en alternativ väg är att de fonderade medlen förvaltas i en sammanhållen fond så att utfallet för individer med samma livsinkomst blir lika.

5. Pensionens förutsättningar imorgon

5.1 Högre avgift för bättre pension?

Högre pensionsavgifter idag skulle naturligtvis ge högre pensioner i framtiden. Men full effekt på pensionerna kommer först efter helt yrkesliv då man varje år har tagit ut en högre pensionsavgift på lönen. Därför tar det ca 45 år innan pensionerna fullt ut har höjts relativt en högre avgiftssats. I stället för att göra en prognos för de kommande 45 åren har i stället beräkningarna gjorts på inkomstutvecklingen under perioden 1969-2014 dvs. de senaste 45 åren.

5.1.1 Utgångsläget med en industriarbetare, man och ogift

Beräkningarna är gjorda på samma industriarbetare som ovan, dvs man och ogift. Han började arbeta 1969 och gick i pension 2014 vid 65 års ålder. Allmän pension består av endast inkomst- och premiepension. Brossen har i beräkningarna inte slagit till. Tjänstepensionen består endast av den premiebestämda pension SAF-LO. Fondavkastningen har satts till 5 procent per år.

Beräkningarna är först gjorda med dagens pensionsavgifter. 2014 blir då industriarbetarens pension 59,7 procent av slutlönen och efter skatt 60,8 procent av nettolönen. Det är ungefär lika mycket som han beräknas få idag (se tidigare beräkningar ovan). Har industriarbetaren en förmögenhet på högst 100 000 kronor erhåller han ett bostadstillägg 2014 på 950 kronor per månad. Då uppgår disponibelinkomsterna till 65,4 procent av nettolönen.

Om industriarbetaren i dessa beräkningar arbetar fram till 67 års ålder och pensioneras 2016, blir hans pension 68,2 procent av slutlönen. Efter skatt blir pensionen 67,9 procent av slutlönen eller 14 504 kronor per månad. Denne industriarbetare kan inte få bostadstillägg.

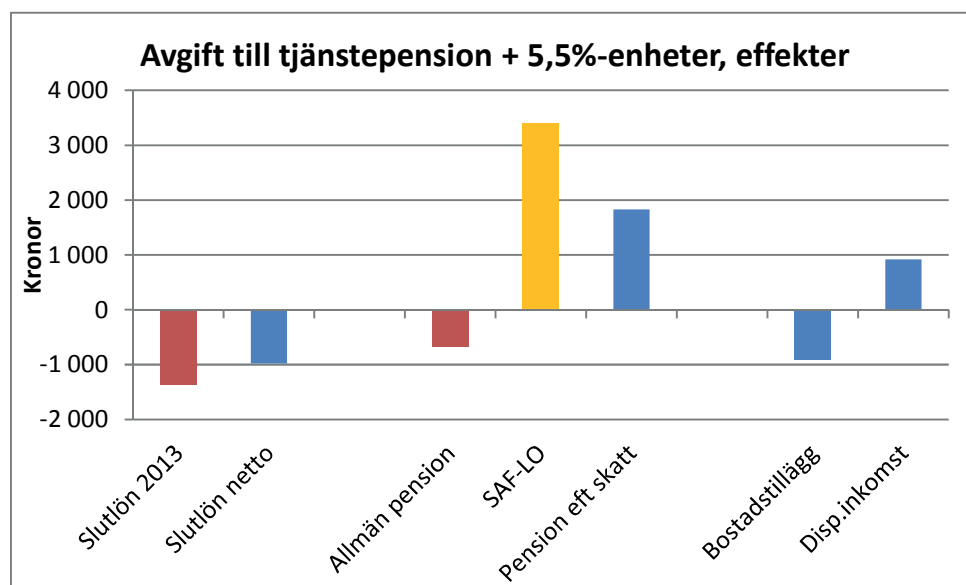
Manlig industriarbetare ogift Arbetstid 100%	Förmögenhet: 100 000		
	2 016		
	Helår	Månad	% slutlön
Slutlön året före	332 719	27 452	
Skatt	76 425	6 306	23,0%
Slutlön netto	256 294	21 146	
Inkomstpension	155 434	12 953	46,7%
Premiepension	30 688	2 557	9,2%
Tilläggs pension	0	0	0,0%
Garantipension	0	0	0,0%
Summa allmän pensio	186 122	15 510	55,9%
STP	0	0	0,0%
SAF-LO	40 790	3 399	12,3%
Summa tjänstepensio	40 790	3 399	12,3%
Total pension	226 913	18 909	68,2%
Skatt	52 862	4 405	23,3%
Pension efter skatt	174 050	14 504	67,9%
Bostadstillägg	0	0	0,0%
Disponibelinkomst	174 050	14 504	67,9%
Hushållsinkomst per k.	174 050		75,4%

Hur mycket måste nu pensionsavgiften höjas för att en industriarbetare ska få samma pension 2016 om han i stället hade pensionerats 2014? Först visas beräkningar hur mycket pensionsavgiften måste höjas för att pensionen 2016 ska bli 14 504 kronor då man pensioneras 2014. Därefter visas hur mycket avgiften måste höjas för att pensionen efter skatt ska bli 67,9 procent av nettolönen.

5.1.2 Högre pensionsavgift

Industriarbetaren pensioneras 2014 vid 65 års ålder. För att pensionen 2016 då ska bli 14 504 kronor måste avgiften till pension SAF-LO vara 10 procent i stället för 4,5. Avgiften måste sålunda vara 5,5 procentenheter högre.

Tjänstepensionen ger nu före skatt 3 400 kronor mer i månaden. En höjning av löneavgiften är detsamma som att man avstår utgående lön och lönen kommer varje år att vara -5,2 procent lägre. Månadslönen 2013 kommer att vara -1 400 kronor lägre och efter skatt blir den -1 000 kronor lägre. Eftersom basen för pensioner är utgående lön kommer andra pensioner att bli lite lägre. Den allmänna pensionen före skatt blir -700 kronor lägre i månaden. Sammantaget efter skatt blir total pension 1 800 kronor högre. Genom att under yrkeslivet varje månad avstå ungefär 1 000 kronor kommer man som pensionär att ha en 1 800 kronor högre disponibelinkomst.



Anmärkning: Blå staplar visar effekter efter skatt

Skulle man i stället räkna med att en högre pensionsavgift inte påverkar löneutrymmet blir resultatet att man under yrkeslivet inte avstår en enda krona men som pensionär får en högre disponibelinkomst på 2 500 kronor per månad. Men detta är inte en realistisk beräkning.

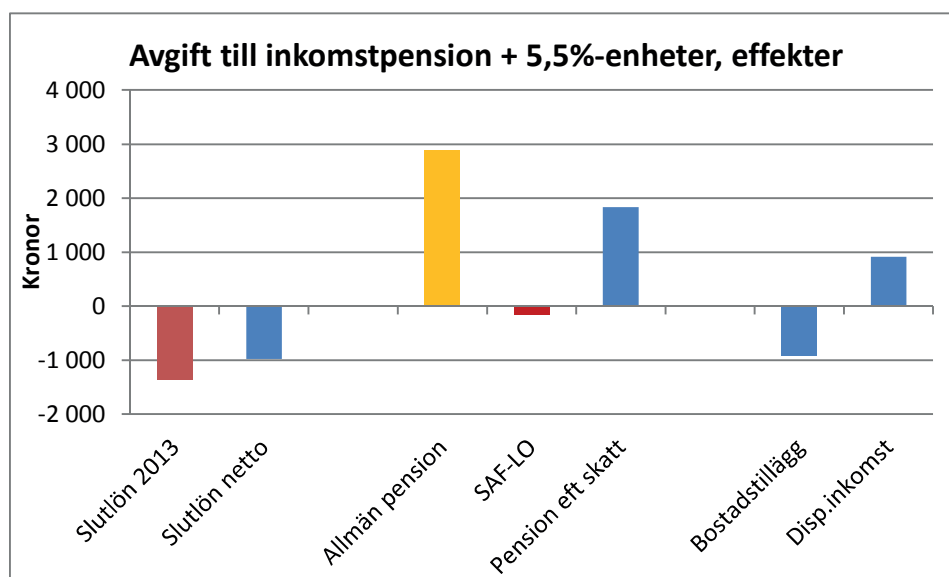
Har industriarbetaren en förmögenhet på mindre än 100 000 kronor skulle han med dagens avgiftssatser år 2016 få ett bostadstillägg på 900 kronor. Med den högre avgiften till tjänstepension på 10 procent blir pensionen för hög för att industriarbetaren ska få bostadstillägg. Detta reducerar

pensionsvinsten till 900 kronor. För denne industriarbetare är det knappast värt att under hela yrkeslivet dvs. 45 år avstå 1 000 kronor per månad för att under ca 20 år som pensionär få en 900 kronor högre disponibelinkomst.

När industriarbetaren arbetar till 67 års ålder innebär en pension efter skatt på 14 500 kronor att pensionen blir 67,9 procent av slutlönen. När avgiften till tjänstepensionen höjs med 5,5 procentenheter blir slutlönen lägre och en pension på 14 500 kronor blir då 71,4 procent av slutlönen. Om man med en avgiftshöjning i stället vill ha en pension som blir 67,9 procent av slutlönen, räcker det med att avgiften höjs med 3,9 procent till 8,4 procent. Pension efter skatt blir då 14 000 kronor år 2016.

I stället för att höja avgiften till tjänstepensionen kan man höja avgiften till inkomstpension. För att pension efter skatt ska bli lika hög då man pensioneras vid 65 år ålder som om man arbetade fram till 67, måste avgiftssatsen till inkomstpension också höjas med 5,5 procent till 21,5 procent. Pension 2016 blir då 14 500 kronor. Lönen blir under hela yrkeslivet -5,2 procent lägre.

Slutresultatet blir samma som då avgiften till tjänstepension höjdes med 5,5 procentenheter. Högre avgift tar av löneutrymmet. Lägre utgående lön medför att premiepension blir -110 kronor lägre vilket reducerar ökningen av allmän pension till 2 900 kronor. Tjänstepension blir -150 kronor lägre. Efter skatt ökar pensionen med 1 800 kronor. Efter reducerat bostadstillägg blir ökningen 900 kronor.



Anmärkning: Blå staplar visar effekter efter skatt

Eftersom vi i avsnittet pensionsutfall har visat att pensionerna blir avsevärt lägre än vad som förväntades när pensionssystemet infördes, måste ändå frågan om att avsätta mer till pensionen övervägas. LO ifrågasatte redan i sitt remissvar ifall 18,5 procent i pensionsavgift skulle vara tillräckligt för att säkerställa att pensionsnivåerna framöver skulle bli bättre eller i vart fall lika bra som i ATP-systemet. LO ansåg då och anser även idag att pensionsnivån i den allmänna pensionen ska vara så hög så att avsättningar till avtalspensionen endast ska vara små kompletteringar.

De avgiftshöjningar som behövs för att en person ska få samma pension vid 65 år som om hen arbetade till 67 år dock rejält stora, 5,5 procent. För tjänstepensionen handlar det om en pensionsavgift på 10 procent. Men i ett premiebestämt pensionssystem får en avgiftshöjning full effekt på pensionerna först då man betalat in den högre avgiften under ett helt yrkesliv. Det tar således 45 år innan avgiftshöjningen fullt ut påverkar pensionerna. Det är uppenbart att en avgiftshöjning inte är en lösning för att höja pensionerna de närmaste åren. Det är endast en lösning för nyttillkommande pensionärer långt fram i tiden.

5.1.3 Diskussion och slutsatser

Som visats i avsnittet pensionsutfall når vi idag inte upp till den sammanlagda pensionsnivå som är önskvärd. I vart fall gäller detta inte för den individ som inte orkar arbeta de extra år som krävs för att kompensera för den ökade livslängden. LO föreslår därför en rad åtgärder som skulle kunna förbättra pensionsutfallet. Vilka dessa är beskrivs i de tidigare avsnitten i denna rapport. De åtgärder som föreslås är både sådana som kan ge effekt på pensionsnivån på kort sikt, exempelvis förbättrade möjligheter att få sjukersättning och en förlängning av rätten till sjukersättning, och sådana som kan ge effekt på pensionsnivån på lång sikt, exempelvis förbättringar i arbetsmiljön.

LO anser dock att det kan finnas anledning att fundera över om dessa åtgärder är tillräckliga för att uppnå den önskvärda pensionsnivån. Som beskrivs i avsnittet om pensionsutfall, så är det långsiktiga målet att den sammanlagda pensionsnivån ska motsvara minst 70 procent av slutlönen. Beroende på vilka av de föreslagna åtgärderna som genomförs och beroende på hur effektiva de är, så anser LO att de utöver detta kan komma att krävas en höjning av pensionsavgiften. Som visats i detta avsnitt så skulle det krävas en kraftig höjning av avgiften till pensionen för att kompensera för möjligheten att skjuta upp sitt pensionsuttag i två år. Men detta krävs bara för det fall att inga andra åtgärder vidtas. Om de andra åtgärder som LO föreslår genomförs så kommer en sådan kraftig höjning inte att behövas. Storleken på avgiftshöjningen måste alltså ses i ljuset av andra åtgärder.

LO anser dock att för det fall en avgiftshöjning ska genomföras så är det främst en höjning av avgiften till inkomstpensionen som ska prioriteras. Intjänandet i inkomstpensionen omfattar alla som arbetar och är därför mer rättvist än att exempelvis höja avgiften till de kollektivavtalade pensionerna. En höjning av de kollektivavtalade pensionerna skulle istället innebära att pensionsklyftan mellan dem som omfattas och dem som inte gör det ökar. Men avtalsvägen riskerar också att få mer långtgående framtida konsekvenser. Modellen med kompletterande avtalslösningar bygger på att det finns starka lagstadgade förmåner i botten som finansieras solidariskt och omfattar alla. Allt större avsättningar till avtalslösningar innebär att vissa grupper får betydligt bättre villkor än andra och de som gynnas är löntagare med starkare ställning eller lägre risk.

En sådan utveckling riskerar att bli ett första steg på vägen mot att staten enbart erbjuder ett grundskydd i socialförsäkringarna och överlåter åt parterna eller individen att skaffa ett fullgott försäkringsskydd. Det innebär att den solidariska finansieringen försvinner och att varje grupp får bära sin egen risk och kostnad. Det kommer att påverka löneutrymmet och innebär att svaga löntagargrupper får svårare att avsätta pengar till ett förbättrat försäkringsskydd än vad exempelvis tjänstemännen får. LO-grupperna är alltså de som gynnas mest utav att nivåerna i den allmänna pensionen är så höga som möjligt. Därför är en höjning av inkomstpensionen att föredra.

De senaste åren har några LO-förbund avstått löneutrymme för att göra det möjligt att gå ner i arbetstid när man blir äldre genom ökade avsättningar till avtalspensionen. Denna utveckling får främst ses som ett svar på statens försämring av möjligheterna för äldre anställda som är utslitna att få sjukersättning, vilket hade varit den naturliga ersättningsformen när hälsan sviktar. En förbättring av möjligheterna att få sjukersättning, på det sätt som föreslås i denna rapport, torde innebära att behovet av kompletterande avsättningar för detta ändamål minskar.

5.1.4 LO anser

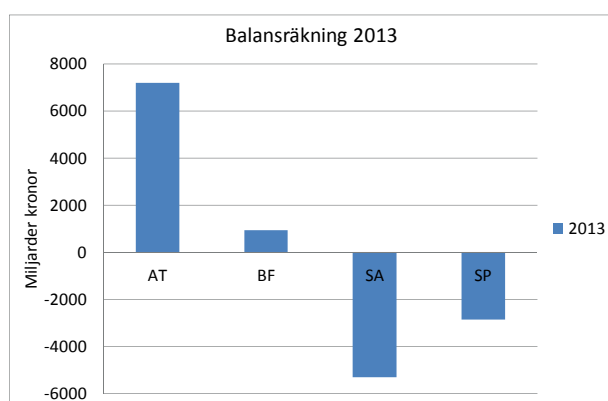
- ✓ Att avgiften till inkomstpensionen ska höjas. Hur stor höjning som behövs beror på vilken effekt de andra föreslagna åtgärderna förväntas få.

Bilaga. Balanseringen – fyra olika scenarier

Beräkningarna i det följande visar hur den så kallade bromsen påverkar pensionsutfallet och hur bromsen (balanseringen) kan påverkas (texten är från LO-rapporten "Pensionsreformen i full tid, 2013). Utvecklingen fram till 2020 har beräknats utifrån de ekonomiska förutsättningar som pensionsmyndigheten hade i sina beräkningar i januari 2013. Efter att dessa beräkningar har gjorts har de ekonomiska förutsättningarna förändrats. Dessutom har vissa beräkningsregler förändrats. Detta har påverkat prognosen för när balanseringen kommer att stängas. Senaste prognosen från maj 2015 visar att balanseringen stängs år 2018. Vi väljer ändå att redovisa dessa beräkningar som ett exempel på hur balanseringen fungerar och hur förändringar i olika ekonomiska förutsättningar påverkar balanseringen. Det faktum att förutsättningarna för balanseringens prognos har ändrats sedan 2013 visar hur svårt det är att vid en viss given tidpunkt göra korrekta prognoser om ett framtida pensionsutfall.

Inkomstpensionssystemet kan beskrivas med en konstruerad balansräkning med tillgångar och skulder. På tillgångssidan finns Avgiftstillgångar (AT) och Buffertfonden (BF). På skuldsidan finns Skuld till förvärvsaktiva (SA) och Skuld till pensionärer (SP). AT kan för år 2013 beräknas till storleksordningen 7200 miljarder kronor, BF till 900 miljarder, SA till 5300 miljarder och SP till 2900 miljarder. Det innebär att tillgångarna är ungefär lika stora som skulderna.

Balanstalet (BT) är kvoten mellan tillgångar och skulder och har därmed ett värde på ca 1. Om värdet på BT understiger 1 så aktiveras balanseringen (bromsen) två år senare. Bromsen innebär att skulderna skrivs ned så att BT efter några år får ett värde över 1. Till slut stängs balanseringen. Då är tillgångar = skulder och pensionssystemet anses vara i balans. Mer om BT och balansering nedan.



AT beräknas som årets inbetalningar multiplicerat med omsättningstiden (OT). OT visar den förväntade tid som en pensionsinbetalning i genomsnitt kommer att tillhöra pensionssystemet, dvs. den genomsnittliga tiden från att premien betalas in tills den ska betalas ut. BF består av 1-4:e AP-fonden samt 6:e AP-fonden.

SA är en skuld till förvärvsaktiva som beräknas som summan av de förvärvsaktivas pensionsbehållningar (PBH), eftersom PBH utgör en fordran på pensionssystemet. SP är pensionssystemets återstående skuld till pensionärerna. Den beräknas som årets pensionsutbetalningar multiplicerat med ett ekonomiskt delningstal.

Det ekonomiska delningstalet beskriver ungefär hur länge i genomsnitt som pensionssystemet kommer att betala ut årets pensioner. Detta delningstal skiljer sig från det s.k. biologiska delningstalet som beskriver hur länge en nybliven pensionär i genomsnitt kommer att leva reducerat med den s.k. normen. För varje åldersklass är det ekonomiska delningstalet något lägre än det biologiska.

Värdet på AT, SA och SP ska följa tillväxten. Detta sker genom att AT och SA skrivs upp med ett Inkomstindex (I-index). SP följer ett Följsamhetsindex (F-index) som i normalfallet beräknas som I-index nedräknad med normen. BFs värdeutveckling beror på avkastningen på aktier och räntebärande papper samt avgiftsnettot. Avgiftsnettot är skillnaden mellan premieinbetalningar och pensionsutbetalningar.

$$BT = (AT + BF) / (SA + SP)$$

BT påverkas mer eller mindre av premieinbetalningarnas storlek (PR) som i sin tur främst beror på hur sysselsättningen utvecklas. PR påverkar AT, SA och BF. BT påverkas även av pensionsutbetalningarnas storlek (P) som i sin tur främst beror på antalet pensionärer. Pensionernas storlek påverkar SP och BF. Slutligen påverkas BT av hur aktier och räntor påverkar BF.

Förkortningar som används i texten

AT = Avgiftstillgång

BF = Buffertfond

SA = Skuld till förvärvsaktiva

SP = Skuld till pensionärer

BT = Balanstal

BAL = Balanseringen

I-index = Inkomstindex

B-index = Balansindex

F-index = Följsamhetsindex

PR = Pensionspremier (pensionsrätter)

P = Pensioner

PGI = Pensionsgrundande inkomst

PBH = Pensionsbehållning

När BT understiger värdet 1 så aktiveras balanseringen två år senare, den s.k. bromsen.

Balanseringen (BAL) innebär att skuldsidan skrivs ned genom att vid beräkningen av SA och SP använda ett Balansindex (B-index) i stället för I-index. Balansindex beräknas genom att I-index multipliceras med BAL. BAL är i varje tidpunkt lika med produktsumman av alla BT när balanseringen

är aktiverad. Det första året är BAL lika med värdet på BT två år tidigare. Är balanseringen aktiverad under flera år beräknas värdet på BAL enligt följande:

$$\text{BAL}(t) = \text{BT}(t-2) * \text{BT}(t-3) * \text{BT}(t-4) * \dots$$

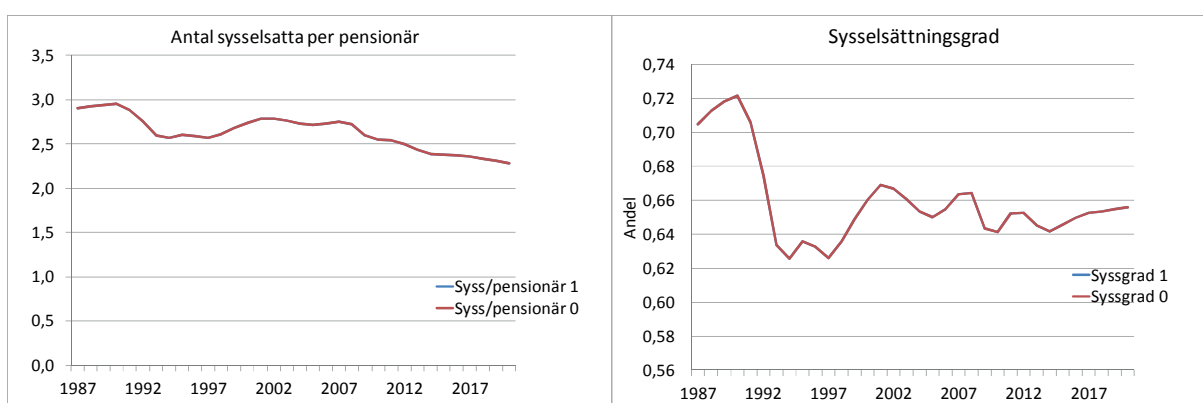
$$\text{B-index}(t) = \text{BAL}(t) * \text{I-index}$$

Balanseringen innebär att värdet på B-index blir lägre än I-index och är aktiverad så länge som värdet på B-index är lägre än I-index. Beroende på storleken på BT de följande åren så kommer B-index att antingen fortsätta att sjunka relativt I-index eller närma sig I-index.

Första gången som BT understeg värdet 1 var under finanskrisen 2008 och balanseringen aktiverades därmed första gången 2010. Finanskrisen fortsatte 2009 och BT fick åter ett värde under 1. Värdet på BAL blev följaktligen ännu lägre och balanseringen fördjupades. Mer om detta nedan.

Den historiska utvecklingen samt basscenariot fram till 2020

Antal sysselsatta per pensionär har minskat stadigt över tid. I slutet av 1980-talet gick det 3 sysselsatta på varje pensionär. Under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet då 500 000 personer förlorade sina jobb, sjönk kvoten till nästan 2,5 sysselsatta per pensionär. Därefter steg den för att åter minska under finanskrisen då 100 000 personer förlorade jobbet. I pensionsmyndighetens prognoser kommer antalet sysselsatta per pensionär att fortsätta och att sjunka och kan beräknas ligga på 2,3 sysselsatta per pensionär år 2020. Jämfört med slutet på 1980-talet har möjligheterna att finansiera pensioner då sjunkit med nästan 25 procent.



Syss/pensionär 0 = nollalternativets utveckling, dvs basscenariots.

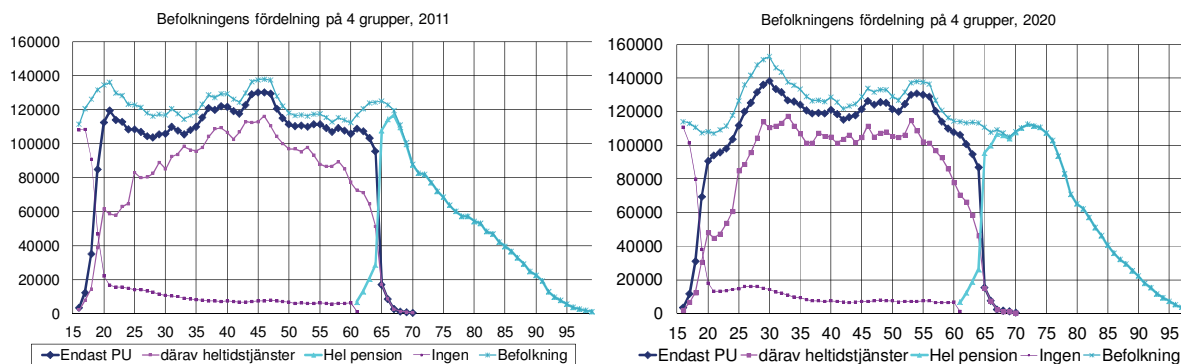
Syss/pensionär 1 = ett alternativt scenario. Finns ännu ej i dessa två figurer.

I slutet av 1980-talet låg sysselsättningsgraden²⁰ på över 70 procent men föll med nästan 10 procentenheter under 90-talskrisen. Den kraftiga sysselsättningsuppgången efter krisen bröts i början av 2000-talet och sysselsättningsgraden har därefter sjunkit. Under de närmast kommande åren väntas den dock åter att stiga och hamna på nästan 66 procent år 2020. Trots detta sjunker kvoten antal sysselsatta/pensionär vilket beror på den stora ökningen av antalet pensionärer.

Beräkningarna i denna rapport har gjorts med en pensionsmodell som konstruerats av LO-ekonomerna. Modellen beskriver hur de olika delarna i pensionssystemet kommer att utvecklas över tid beroende på befolkningens intjänade pensionsrätter och storleken på utbetalda pensioner. Utifrån pensionssystemets regelverk beräknas utvecklingen av IP-systemets balansräkning och balanseringsmekanism. Befolkningen är uppdelad i 1-årsklasser där varje 1-årsklass i sin tur är uppdelad i fyra olika grupper:

1. De som har pensionsunderlag men ännu inte tagit ut pension (Endast PU).
2. De som i gruppen Endast PU har heltidssysselsättning. Deltidsarbetande är omräknade till heltidssysselsatta. De övriga i gruppen Endast PU är främst studerande, arbetslösa, förtidspensionärer (sjukersättning) och sjuka.
3. De som tagit ut Hel pension.
4. De som varken hör till gruppen Endast PU eller Hel pension.

Figurerna nedan visar befolkningen uppdelad på dessa grupper för 2011 och 2020. Det framgår att andelen med full pension kommer att öka kraftigt mellan de två åren. Det beror till en del på att den ålderspuckel som 2011 utgjordes av 61-66 åringar år 2020 har förflyttat sig till åldersgruppen 70-75 år (alla har blivit 9 år äldre).



Utvecklingen fram till 2020 har beräknats utifrån de ekonomiska förutsättningar som pensionsmyndigheten hade i sina beräkningar i januari 2013. Det är denna utveckling som i rapporten benämns Basscenariot. I tabellen visas vilka antaganden som görs i Basscenariot om utveckling av sysselsättning, priser, räntor och aktievärden.

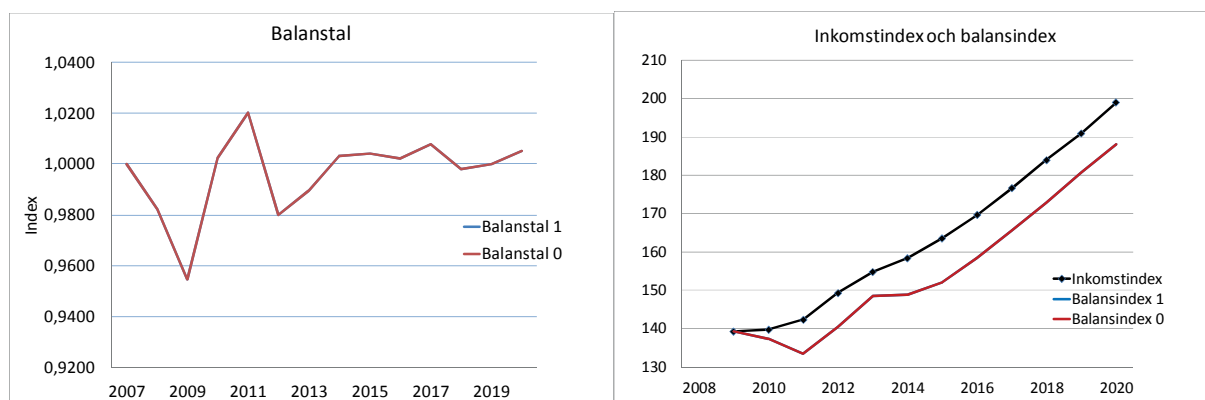
²⁰ Sysselsatta i procent av befolkningen i åldrarna 15-74 år.

Procentuell förändring				
	Arb. timm KPI (juni)	Aktieavka	Kort ränta	
2012	-0,4	1,0	16,8	1,3
2013	-0,4	0,3	4,0	0,8
2014	0,2	1,1	4,0	1,0
2015	1,4	1,8	4,0	1,5
2016	1,3	2,3	4,0	2,1
2017	1,0	2,9	4,0	3,0
2018	0,4	2,0	4,0	3,0
2019	0,4	2,0	4,0	3,0
2020	0,2	2,0	4,0	3,0

Dessa förutsättningar beskriver en relativt svag ekonomisk utveckling fram till 2020. Med ett oförändrat pensioneringsbeteende kommer BT att utvecklas svagt och ligga omkring 1. Detta medför en för dålig utveckling av pensionerna med tanke på att BT kraftigt understeg värdet 1 under finanskrisen 2008-2009. Värdet på BAL(2011) blev därför så lågt som 0,9383²¹. När balanseringen är så stor som den var 2011 så skulle man förvänta sig att BT åren därefter började kraftigt överstiga 1 för att balanseringen snart ska stängas. Så blir inte fallet p.g.a. att BT endast marginellt överstiger 1.

Det låga värdet på BAL(2011) medförde att B-index detta år understeg I-index med -6 procent. De utbetalda pensionerna blev detta år därför 6 procent lägre än de skulle ha blivit utan balansering.

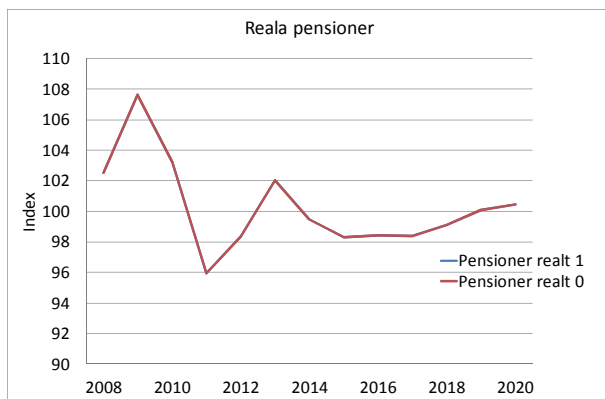
I den vänstra figuren nedan visas BT för respektive år och i den högra visas utvecklingen av I-index och B-index. Det framgår hur låga BT 2008 och 2009 sätter igång BAL 2010 och hur detta i sin tur påverkar b-index 2010 och 2011. År 2011 blev ett bra år och värdet på BT blev 1,0198. Detta medförde att balanseringen börjar vända upp 2013 och pensionerna väntas endast bli -4 procent lägre jämfört med om de i stället hade följt I-index. 2012 blev dock åter ett dåligt år och BT blev 0,9837. Därför kommer balanseringen att öka 2014 och BAL uppgå till 0,9435. B-index kommer då åter att understiga I-index med -6 procent och pensionerna blir i motsvarande grad lägre. Under åren 2014-2020 väntas BT bli omkring 1, vilket inte alls räcker för att stänga balanseringen. B-index kommer under hela den återstående perioden att ligga -6 procent under I-index och pensionerna kommer därför att varje år vara -6 procent lägre än om de i stället följt I-index.



²¹ BAL(2011) = BT(2008) * BT(2009): 0,9383 = 0,9826 * 0,9549

Pensionernas värde utvecklas svagare än vad B-index anger eftersom avräkning ska ske för tidigareläggning av framtida pensionsutbetalningar, den s k normen. Utbetalda pensioner följer därför F-index som per år utvecklas -1,6 procent svagare än B-index.

Pensionernas reala värde steg²² kraftigt 2009 genom att priserna detta år sjönk med -0,5 procent. Därefter började de falla när balanseringen aktiverades 2010. Pensionernas reala värde hade 2011 sjunkit markant och köpkraften var 6 procent lägre än den var 2008. Därefter steg de reala pensionerna för att åter väntas falla 2014. De följande åren väntas de reala pensionerna vara oförändrade och först fram mot 2020 stiga något. Detta räcker inte alls för att återställa pensionernas köpkraft. År 2020 kommer de reala pensionerna att vara to m -2 procent lägre än de var 2008.



Den främsta orsaken till att inte pensionernas köpkraft återställs är att balanseringen inte stängs. År 2020 har balanseringen varit aktiv i 11 år. Balanseringen är tänkt som en tillfällig lösning för att återställa balansen i inkomstpensionssystemet. När obalanserna inte kan rättas till på 11 år, visar detta att pensionssystemet under rådande förutsättningar inte kan leverera de pensioner som var tänkt.

Vi söker inte efter lösningar som innebär att IP- systemet regler ska ändras. I stället sätter vi fokus på hur de ekonomiska förutsättningarna behöver förändras för att balanseringen ska stängas.

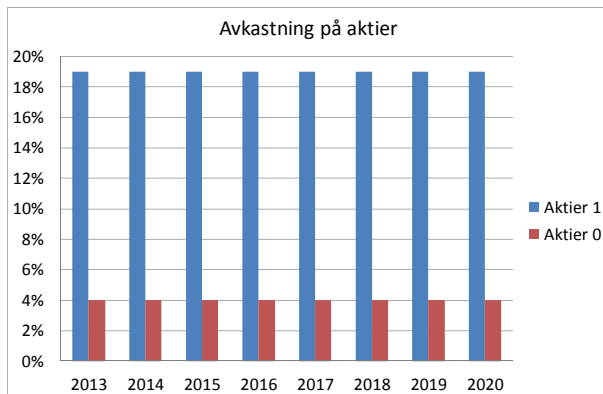
Nedan kommer tre olika scenarier att beskrivas samt deras effekter på balanstalet. Scenarierna börjar 2013 och avviker från basscenariot när det gäller:

- ✓ Buffertfondens värdeutveckling
- ✓ Sysselsättningsutvecklingen
- ✓ Pensionsåldern

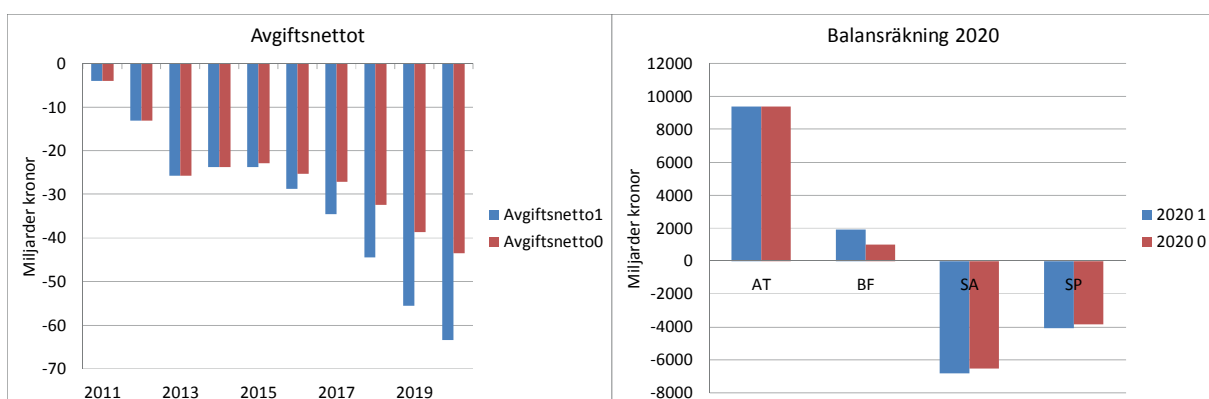
²² Köpkraftens utveckling när inflationen är borträknad.

Avkastningen på aktier blir 15 procent högre per år

I detta scenario antas en orealistiskt hög avkastning på aktier för att visa vad som krävs om endast en bättre avkastning på aktier ska medföra att balanseringen stängs. Avkastningen måste då vara 15 procent högre än vad som antagits i basscenariot. Det innebär att avkastningen skulle vara nästan 20 procent per år, vilket måste anses som orealistiskt högt.

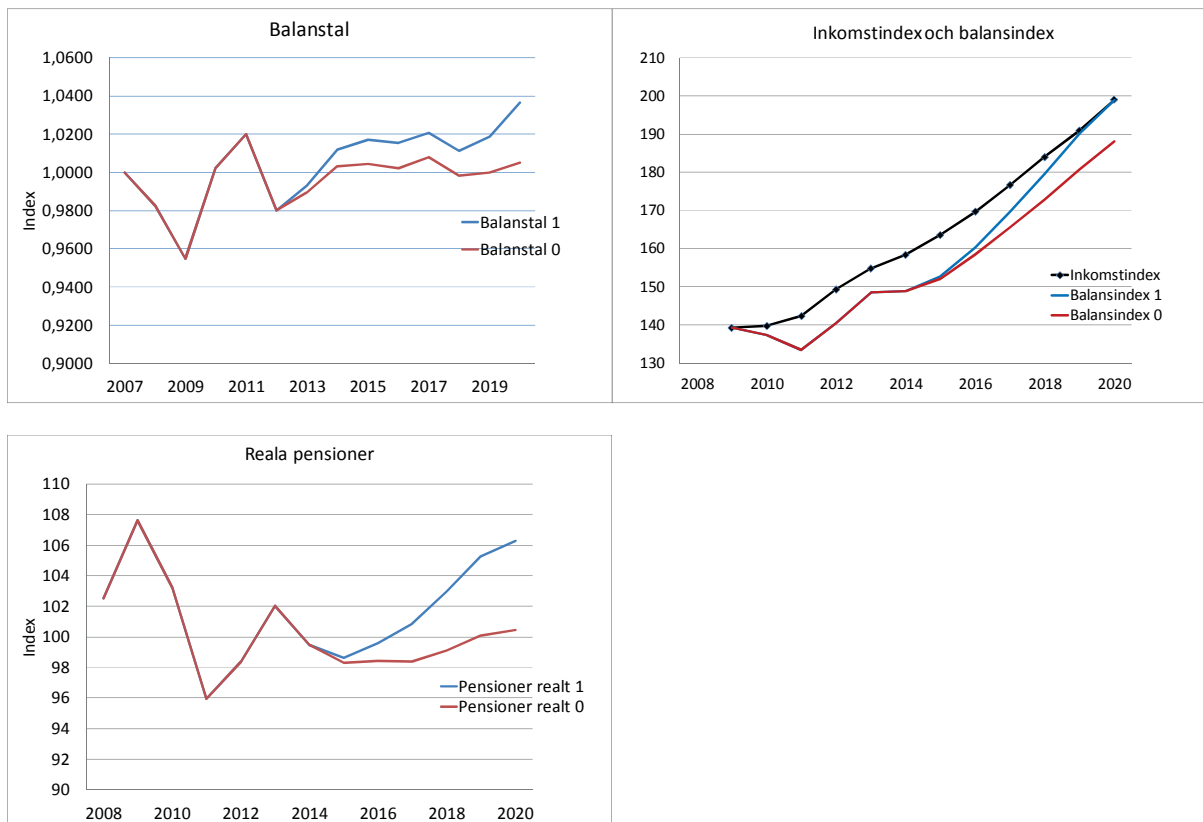


BFs värde kommer då att växa betydligt snabbare och blir 2020 nästan dubbelt så stor som i basscenariot. BT utvecklas därför betydligt bättre. BFs tillväxt begränsas dock av att avgiftsnettot blir negativt. Detta beror på att ett högre BT höjer B-index som i sin tur höjer F-index som i sin tur höjer P. Högre P höjer även SP och ett högre B-index höjer PBH och därmed höjs SA. Därför ökar även skulderna i pensionssystemet. BF ökar dock mer än SA och SP tillsammans och BT hamnar över 1.



BT kommer under hela perioden fram till 2020 att ligga mellan 1,015 och 1,020 vilket medför att B-index närmar sig I-index och "kommer ifatt" I-index år 2020. Balanseringen stängs då av. Den bättre utvecklingen av B-index medför att pensionerna utvecklas bättre. Pensionerna återfår den köpkraft de hade före finanskrisen. Det höga värdet på BT år 2020 skulle kunna påverka pensionerna

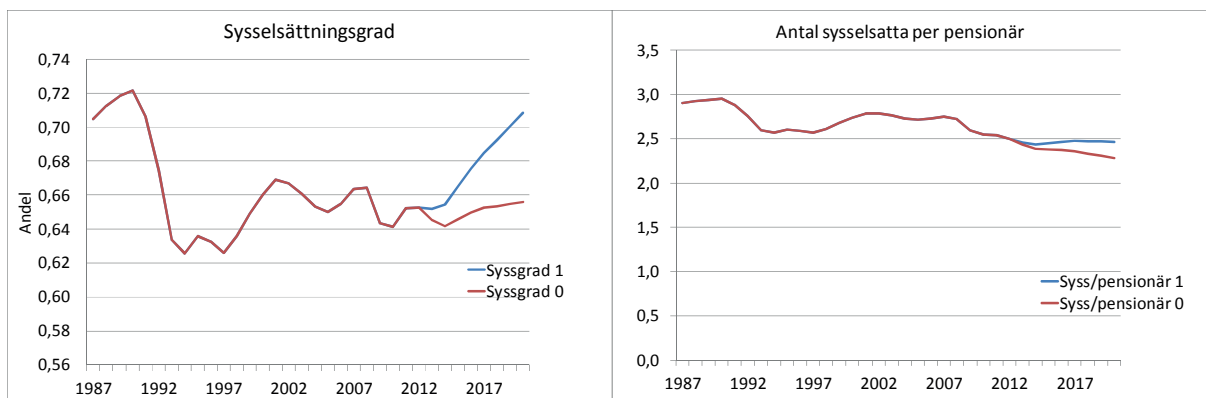
2022. Men detta kommer inte att ske eftersom balanseringen redan är stängd och då följer pensionerna I-index och inte B-index. Det finns sålunda ingen skatt i inkomstpensionssystemet. Ett värde på BT över 1 har då ingen direkt effekt på pensionerna annat än att det är en indikator på att systemet är starkt.



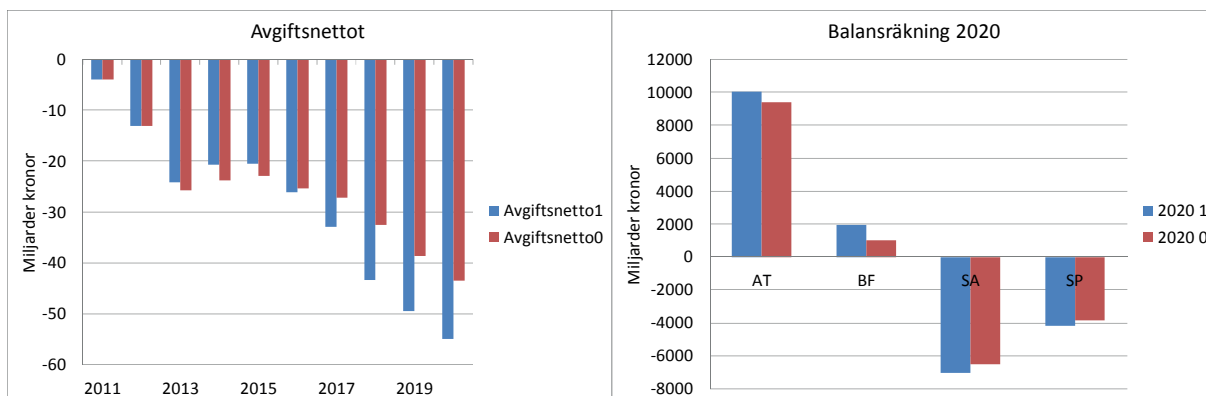
En avkastning på aktier med i genomsnitt nästan 20 procent per år är inte realistiskt. Exemplet visar dock att det kan komma oväntade positiva bidrag från BF men det kan också komma oväntade negativa bidrag. I de följande scenarierna antas avkastningen vara densamma som i basscenariot.

Sysselsättningsökningen blir 1 procent högre per år

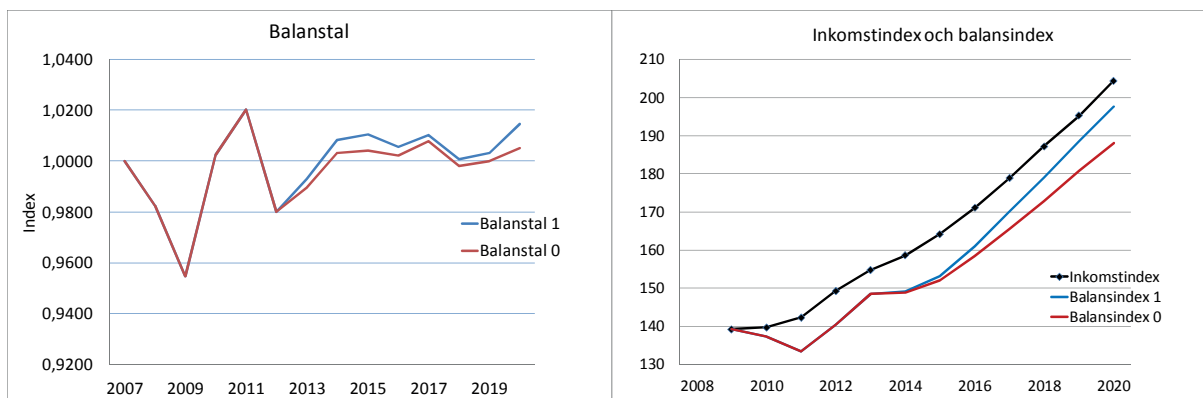
Detta scenario innebär att sysselsättningen varje år ökar 1 procent mer än i basscenariot och att år 2020 kommer 350 000 fler personer att vara sysselsatta. Sysselsättningsgraden kommer då att nå nivåer som den låg på innan 90-talskrisen. Andelen sysselsatta per pensionär ökar till 2,5. Denna kraftiga sysselsättningsökning fram till 2020 kan sannolikt inte komma till stånd utan stöd från en expansiv ekonomisk politik. Det räcker då inte med att Riksbanken håller så låg ränta som möjligt utan det kommer att krävas stora finanspolitiska stimulanspaket.



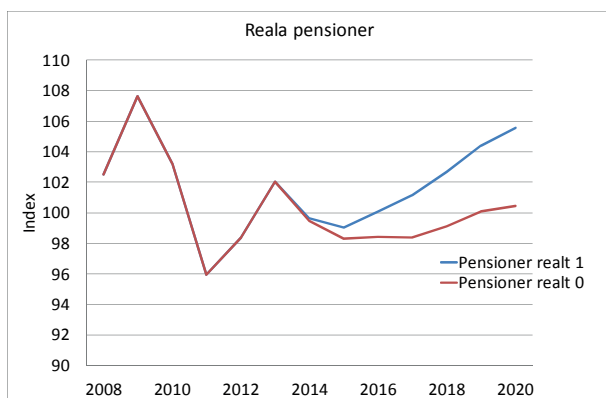
Den högre sysselsättningen medför högre PR och därför blir AT högre. Högre PR medför att även PBH och därmed SA blir något högre. Trots betydligt högre PR så blir förbättringen av avgiftsnettot begränsat. Detta beror på att även P ökar. Ps ökning har sin orsak i att genomsnittlig PGI per individ ökar då arbetslösa och personer utanför arbetskraften får jobb. En högre PGI per individ höjer I-index som i sin tur höjer F-index och P. Förbättringen av avgiftsnettot och BF blir därför begränsad.



Den största betydelsen för att pensionssystemets balansräkning förbättras har ökningen av PR. När den högre PR multipliceras med OT ger detta stora tillskott till AT. Högre PR och ett högre I-index medför att även SA ökar men inte alls lika mycket som AT. Även SP ökar då P ökar, men tillgångssidan ökar mer än skuldsidan i balansräkningen. BT blir högre än i basscenariot för alla år. B-index börjar närma sig I-index men balanseringen är fortfarande aktiv år 2020.



Arbetsmarknadens parter förutsätts att i löneförhandlingar kunna hantera riskerna med ett högre inflationstryck från högre sysselsättningen så att inte inflationsmålet på 2 procent hotas. Inflationen ligger därför kvar på 2 procent precis som i basscenariot. De reala pensionerna blir då 5 procent högre år 2020 än i basscenariot. Hälften beror på ett högre I-index och hälften beror på en mindre balansering.

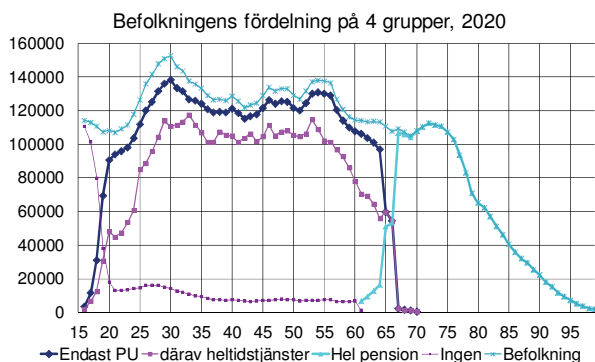


En sysselsättning som 2020 är 350 000 personer högre än i basscenariot räcker för att återställa pensionernas realvärde från tiden för finanskrisen. Men det räcker inte för att stänga balanseringen och pensionerna är därför fortfarande 3 procent lägre än man skulle förväntat sig.

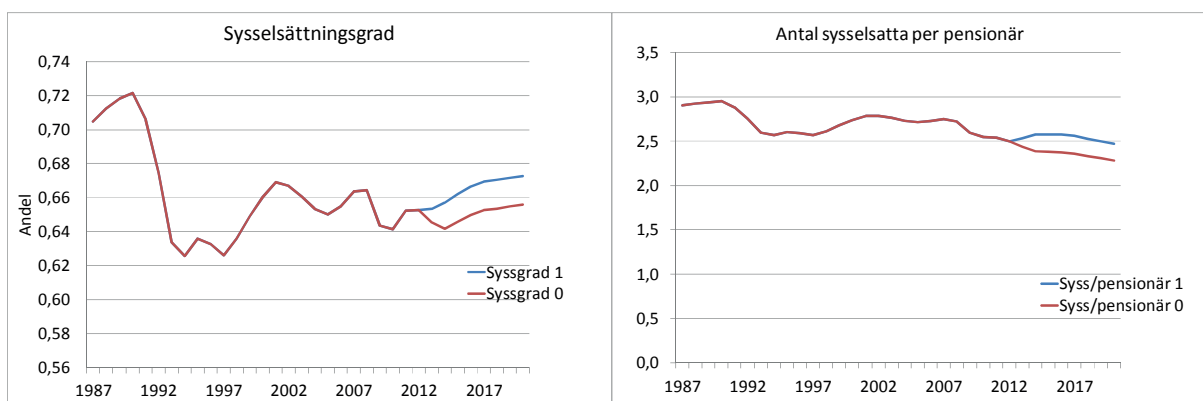
Hälften av alla planerade pensionsavgångar flyttas till 67 år

I detta scenario flyttas hälften av de planerade pensionsavgångarna vid 62-66 år fram till 67 års ålder. Det är inte realistiskt att anta att alla redan 2020 skulle flytta sin pensionering till 67. Detta scenario beskriver därför mer realistiskt hur en höjning av pensionsåldern kan se ut och vilka effekter som kan uppstå. I figuren visas hur befolkningens fördelning på de fyra grupperna skulle bli år 2020. Den högre pensionsåldern märks på att det tidigare stora antalet pensioneringarna vid 65 är halverade

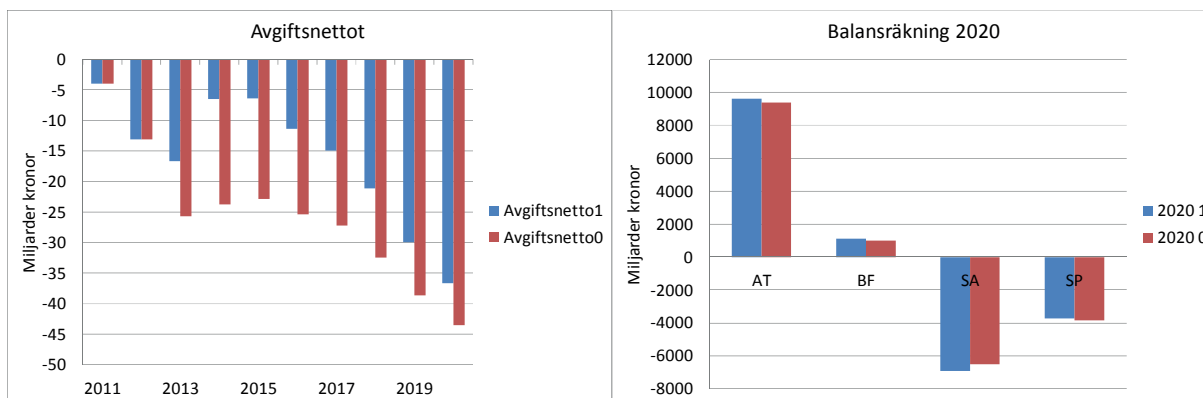
och framflyttade till 67. Antalet nya pensionärer minskar som mest 2013 och 2014 med ca 50 000 personer per år. Därefter begränsas minskningen av nya pensionärer till några tusen per år. År 2020 har antalet pensionärer blivit 115 000 personer mindre.



De som skjuter upp sin pensionering antas fortsätta att arbeta. Därför blir även sysselsättningen 115 000 personer högre år 2020. Denna sysselsättningsökning sker naturligtvis endast i åldersklasserna 62-66 år. Sysselsättningshöjningen är en engångseffekt som främst inträffar under åren 2013 och 2014. Sysselsättningsgraden stiger därför märkbart under 2013 och 2014. Därefter klingar effekten av och sysselsättningsgraden stabiliseras på en högre nivå än tidigare. Antalet sysselsatta per pensionär blir den högsta sedan 90-talskrisen. Detta är ett resultat av två effekter, nämligen att antalet pensionärer minskar och att antalet sysselsatta ökar.

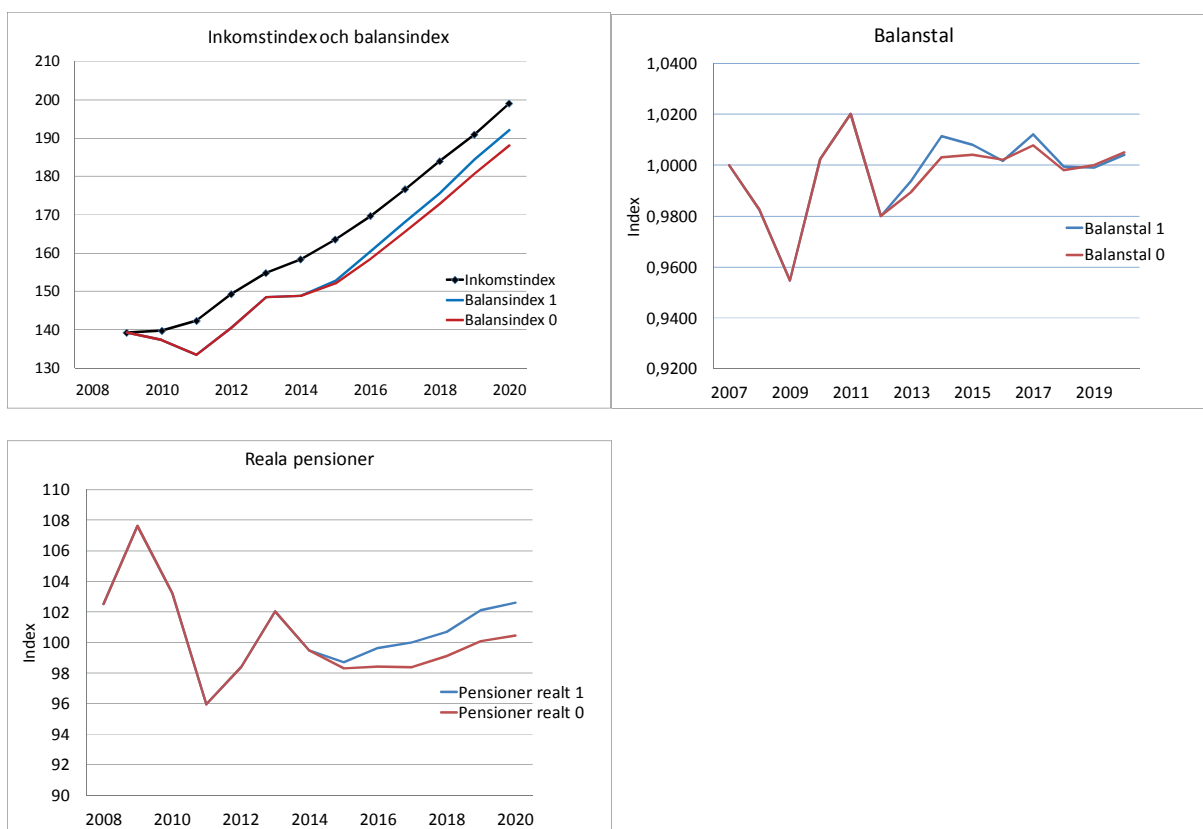


Avgiftsnettot förbättras märkbart eftersom P minskar och PR ökar. BF blir större. Lägre P medför att även SP blir lägre. Högre PR medför att AT blir högre. Dessa positiva effekter på balansräkningen motverkas av att även SA blir större då PR ökar.



BT stiger och balanseringen blir mindre vilket medför att B-index närmar sig I-index. Det högre värdet på B-index medför att SA skrivs upp. Även P skrivs upp vilket medför att minskningen av SP blir begränsad. BT återgår efter ett par år till liknande värden som i basscenariot.

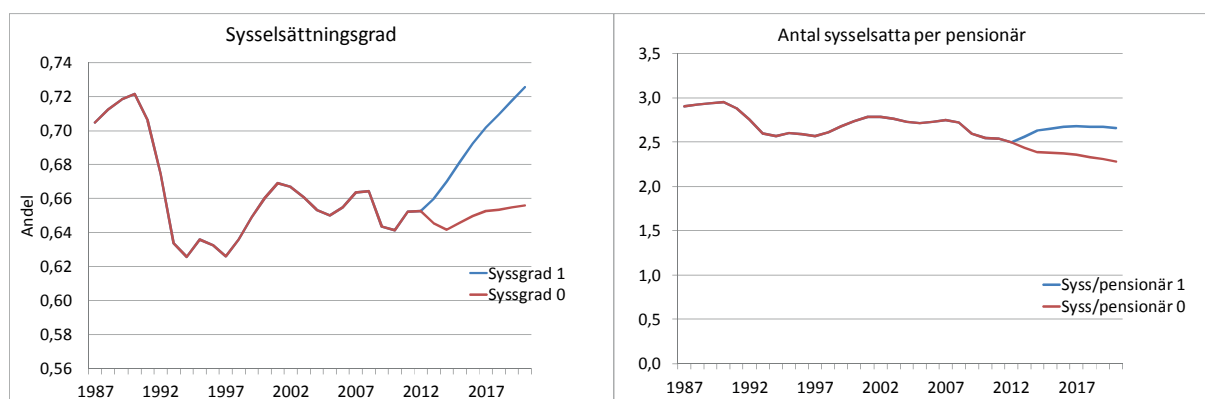
Till skillnad mot när sysselsättningen ökar genom expansiv politik, är det ingen arbetslös som får jobb i detta scenario. Därför ökar inte heller PGI per person och I-index påverkas inte. F-index och de reala pensionerna ökar endast som ett resultat av att B-index har närmat sig I-index. De reala pensionerna blir ett par procent högre år 2020 än i basscenariot.



En höjning av pensionsåldern till 67 räcker inte för att stänga balanseringen. De reala pensionerna ligger 2020 fortfarande under nivåerna före finanskrisen. Det finns dock en sysselsättningspotential kvar genom att bara hälften av alla planerade pensioneringar flyttades fram till 67. Hälften går fortfarande i pension vid 65. Skulle även dessa flytta sin pensionering till 67, skulle antalet pensionärer minska med ytterligare 100 000 och antalet sysselsatta öka i motsvarande omfattning. Ett sådant scenario att mer eller mindre alla pensioneras först vid 67 är sannolikt inte realistiskt förrän någon gång efter 2020.

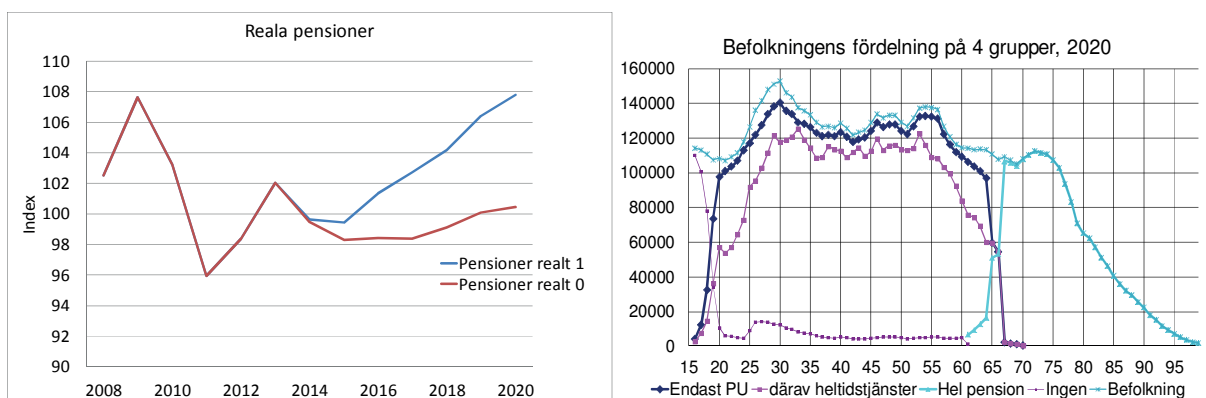
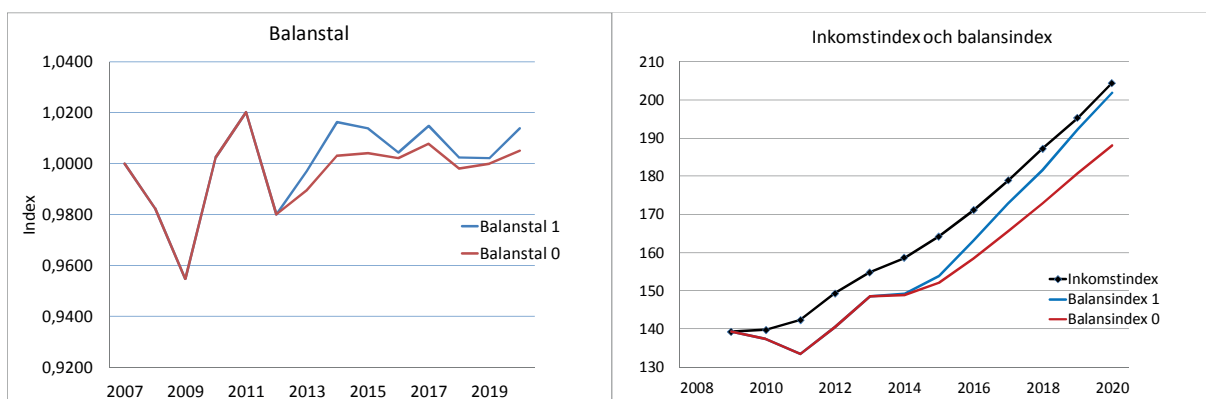
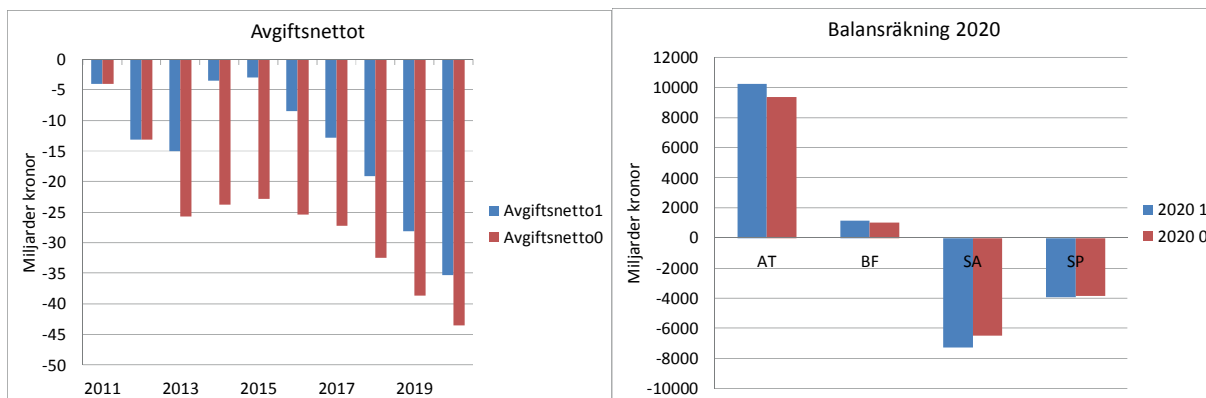
Kombination av alternativen med högre sysselsättning och pensionsålder

I detta scenario antas både sysselsättningsökningen stiga med 1 procent och hälften av planerade pensioneringar flyttas till 67 års ålder. Sammanlagt kommer 450 000 fler personer att vara sysselsatta 2020 och sysselsättningsgraden nå samma höga nivåer som i slutet på 1980-talet. Antalet sysselsatta per pensionär återgår till de nivåer som rådde för finanskrisen 2008-09.



Avgiftsnettot förbättras kraftigt de första åren. Alla delar i balansräkningen blir större än i basscenariot, men genom att tillgångssidan ökar mer så blir BT högre. BT blir högre än i basscenariot under hela perioden fram till 2020, vilket leder till att B-index nästan når upp till I-index år 2020. Balanseringen är fortfarande aktiv men BAL har nästan nått värdet 1²³. De reala pensionerna blir högre än de var före finanskrisen.

²³ När BAL = 1 eller högre stängs balanseringen av.



Detta scenario innebär att nästan alla som kan jobba gör det år 2020. I figuren ovan över befolkningens fördelning på fyra grupper, framgår att nästan hela befolkningen under 65 år tjänar in pensionsrätter (Endast PU). Med undantag för de i yngre och äldre åldrar har nästan alla heltidstjänster. I de yngre åldrarna (16-25) beror den stora skillnaden mellan Endast PU och heltidstjänster på att de oftast studerar och endast arbetar extra med en deltidstjänst. I de äldre åldersgrupperna (60-65) beror skillnaden främst på de många förtidspensionärerna. I detta scenario tvingas förtidspensionären enligt dagens regler att ta ut ålderspension vid 65. Därför blir antalet Endast PU och antalet heltidstjänster lika från 65 års ålder.

Detta scenario med högre sysselsättningsökning och pensionsålder skulle kunna betraktas som ett optimalt scenario fram till 2020. Trots den stora sysselsättningsökningen och höjd pensionsålder så kvarstår fortfarande en liten balansering. Detta visar hur svårt det är få balanseringen att stängas. I denna rapport analyseras detta inte vidare utan avsikten är att återkomma med annan rapport som analyserar om det finns brister i IP-systemet och vilka förändringar man i sådant fall bör göra.



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida
eller beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

September 2015
ISBN 978-91-566-3144-3
www.lo.se

FOTO: Lars Forsstedt