

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten

S2025/00783

Yttrande

Stockholm 2026-10-12

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

Svensk Försäkring har beretts tillfälle att lämna ett yttrande över ovan refererade betänkande och vill framföra följande synpunkter.

Inledning

Utredningens analys förefaller gedigen och uppdraget väl utfört inom ramen för det givna uppdraget. Svensk Försäkring anser dock att analysen vad gäller enskilda näringsidkare och småföretagare skulle göra sig förtjänt av en djupare analys vad gäller en höjd avgift och effekter på möjligheten att anställa personal, löneutrymme och pensionsavsättningar (sparande till pension). Det utvecklas närmare nedan.

Utredningens uppdrag har varit att analysera om avgiften är på "rätt" nivå givet intentionerna bakom pensionssystemet. Regeringen vill nu ha synpunkter på utredningens analys av pensionsavgiftsnivån utifrån dess syfte att, tillsammans med tjänstepensionerna och med beaktande av riktåldern, upprätthålla en långsiktigt "rimlig" pensionsnivå.

Svensk Försäkring anser att begrepp som "rimlig" och "rätt" pensionsnivå behöver preciseras för att kunna ligga till grund för ställningstaganden om pensionsavgiftens nivå. Bedömningen är i hög grad beroende av vilka mål som pensionssystemet förväntas uppfylla och vilka grupper analysen avser. Frågan om pensionsnivåernas tillräcklighet bör därför föregås av en tydlig problemdefinition.

Svensk Försäkring vill i sammanhanget särskilt betona det som lyfts i betänkandet vad gäller att upprätthålla framtida pensionsnivåer (sid. 16): "En avgiftshöjning höjer pensionsnivåerna, men kan inte som ensam åtgärd upprätthålla dem över tid. Pensionsåldern är fortfarande avgörande för att upprätthålla pensionsnivåerna på lång sikt."

Mot denna bakgrund vill Svensk Försäkring betona vikten av att skilja mellan frågan om pensionsnivåernas tillräcklighet för olika grupper och frågan om vilka åtgärder som mest effektivt kan stärka pensionsnivåerna. En tydligare problemdefinition är nödvändig för att bedöma både om det finns ett faktiskt problem som behöver åtgärdas och vilka verktyg som, i relation till det, är mest ändamålsenliga.

Är utmaningen låga inkomster bland vissa grupper av pensionärer, en otillräcklig kompensationsgrad för vissa grupper, att alla inte har möjlighet att arbeta fram till riktåldern eller att respektavståndet mellan arbete och pension bedöms vara otillräckligt? Olika problembeskrivningar motiverar olika åtgärder. En välgrundad bedömning av behovet av höjda pensionsavgifter förutsätter en tydlig analys av problemets karaktär, omfattning och bakomliggande orsaker.

Behov av att tydliggöra intentionerna bakom pensionssystemet

Dagens pensionssystem förhandlades fram inom ramen för en parlamentarisk utredning och vilar på ett antal centrala premisser med målsättningen att skapa ett långsiktigt finansiellt stabilt pensionssystem. Det innebär att samma regler gäller för alla, men inte nödvändigtvis att pensionsutfallet blir detsamma. Att inte tydligt beakta dessa premisser riskerar att leda till felaktiga slutsatser i den fortsatta diskussionen.

I betänkandet konstateras att pensionsavgifterna, enligt förarbetena, fastställdes utifrån ambitionen att en person med dåtidens medellivslängd skulle få omkring 60 procent av medelinkomsten (netto) i årlig pension. Utredningen konstaterar vidare att denna ambition uppnås vid en fullt ut livslängdsjusterad pensionsålder. Den uppnås däremot inte vid riktåldern, som är den ålder som tillämpas i dag.

Pensionsgruppen behöver därför att klargöra vilka principer som framöver ska gälla för det allmänna pensionssystemet:

- 1) Är målsättningen att pensionen ska uppgå till 60 procent av medelinkomsten netto vid en fullt ut livslängdsjusterad pensionsålder, eller ska målsättningen ändras så att den gäller vid riktåldern?
- 2) Är målsättningen att pensionen, givet ett antal förutsättningar, ska uppgå till 60 procent av en persons medelinkomst, eller ska målsättningen ändras så att pensionen ska motsvara 60 procent av slutlönen. Enkelt uttryckt, talar vi om ett försäkringsmässigt pensionssystem, där det finns ett tydligt och direkt samband mellan de avgifter (premier) man betalar in och de förmåner (ersättningar) man får ut från ett försäkringssystem, eller inte?
- 3) Är kravet för att uppnå 60 procent av den tidigare medelinkomsten i pension fortfarande *minst* 40 års heltidsarbete?

Problematisk växelverkan mellan grundskydd och inkomstpension

Utredningen konstaterar att det har uppstått en växelverkan mellan krav, från såväl politiskt håll som olika intresseorganisationer, på å ena sidan höjningar av grundskyddet och å den andra, krav på höjningar av respektavståndet genom höjd avgift och införande av inkomstpensionstillägg.

Det torde vara sannolikt att en höjd avgift, om den genomförs, kommer att följas av en diskussion om grundskyddets nivå. Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över grundskyddet, vilket är positivt. Svensk Försäkring vill dock framhålla vikten av att frågorna om avgiftsnivån och grundskyddet analyseras samlat. Det är

i dag ett problem att stora grupper har så låg inkomstpension att de är beroende av grundskyddet inom pensionssystemet. I det sammanhanget ser Svensk Försäkring även ett behov av en översyn av de olika grundskydden, framför allt BTP som är intransparent och icke-neutralt i förhållande till olika typer av inkomster och olika typer av förmögenhet.

Nettoeffekten av en avgiftshöjning oklar

Ett problem i dagens diskussion om höjd pensionsavgift är att beslutsfattare och debattörer vare sig är tydliga med vilken avgift som ska höjas (ålderspensionsavgiften eller den allmänna pensionsavgiften) eller hur finansieringen av en höjd avgift ska ske. Vilka val som görs har stor betydelse för pensionsutfallet netto för ett typfall. Svensk Försäkring anser att en analys av effekterna av en höjd avgift för pensionen måste ske parallellt med en analys av hur avgiftshöjningen ska finansieras.

Av de publika diskussioner som har förts tycks det luta åt att det är ålderspensionsavgiften som ska höjas och att det ska finansieras via sänkt allmän löneavgift, alternativt ett höjt uttag av socialavgifter.

Effekterna av förändringar inom socialavgifterna är komplicerade. Det är därför av särskild vikt att lagstiftaren är transparent gentemot medborgarna vad gäller nettoeffekten av en höjd pensionsavgift.

En sänkt allmän löneavgift innebär ett skattebortfall i och med att den allmänna löneavgiften är en skatt inom socialavgifterna. Detta skattebortfall måste finansieras genom höjda statliga skatter på annat håll alternativt genom besparingar inom det offentliga åtagandet.

Ett höjt uttag av socialavgifter påverkar utrymmet för investeringar, samt löneutrymmet och därmed konsumtionsutrymmet för medborgarna. Det gäller inte minst för enskilda näringsidkare och småföretag. Höjda skatter/avgifter innebär för dem lägre ekonomiska marginaler, som har en direkt påverkan på löneutrymmet, deras möjligheter att anställa ytterligare personal, genomföra investeringar i verksamheten, göra avsättningar till tjänstepension med mera. Svensk Försäkring efterlyser en tydligare analys av effekterna för enskilda näringsidkare och småföretag i denna fråga framöver.

Finansieringen av en höjd pensionsavgift innebär i praktiken att offentliga resurser omfördelas från andra möjliga användningsområden. Svensk Försäkring anser därför att frågan bör analyseras i ett bredare statsfinansiellt perspektiv, där nyttan av en avgiftshöjning vägs mot alternativa användningar av samma resurser.

Tjänstepension och allmän pension kommunicerande kär!

Från politiskt håll framförs inte sällan att den samlade pensionen för vanliga löntagare på sikt bör motsvara 70 procent av slutlönen. Att utgå från slutlönen i stället för medelinkomsten innebär en väsentligt högre ambitionsnivå än den som låg till grund för pensionsreformen. Det ger dessutom en felaktig bild av vad tjänstepensionen förväntas bidra med. För merparten av dagens förvärvsarbete är tjänstepensionen avgiftsbestämd (premiebestämd), inte förmånsbestämd.

Tjänstepensionernas utformning är dessutom avhängigt parternas förhandlingsfrihet.

Tjänstepension och allmän pension kan betraktas som kommuniserande kärl. Oavsett om det handlar om högre avsättningar till tjänstepension eller höjd avgift till det allmänna pensionssystemet påverkas löneutrymmet. En höjd avgift till det allmänna pensionssystemet väcker naturligen frågan om nivån på framtida avsättningar till tjänstepension.

I sammanhanget vill Svensk Försäkring förtydliga att utredningens bedömning (s. 15) att "ökade tjänstepensioner kan minska drivkrafterna till arbete och möjliggöra tidigare pensionsuttag" i relevanta delar även gäller en höjd avgift till det allmänna pensionssystemet. Såväl höjda tjänstepensionsavsättningar som höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet ger upphov till substitutions- och inkomsteffekter mellan arbete och fritid. Här vill Svensk Försäkring dessutom betona att tjänstepensionernas utformning ytterst är en fråga för arbetsmarknadens parter inom ramen för gällande regelverk.

Utredningens slutsats bygger sannolikt på den efterföljande observationen i betänkandet (s. 15) att "ansvarsfördelningen mellan staten och parterna påverkar lagstiftarens förmåga att påverka människors pensionsbeslut och pensionsnivåer."

Att skapa förutsättningar för ett längre arbetsliv

Utredningen konstaterar att pensionsåldern är avgörande för om pensionsnivåerna i den allmänna pensionen kommer att upprätthållas eller inte. Svensk Försäkring kan samtidigt konstatera att det är tydligt att individers möjligheter att arbeta till riktåldern, eller längre, varierar. Faktorer som hälsa, arbetsmiljö, arbetsuppgifternas karaktär, samt möjligheterna till omställning under yrkeslivet har stor betydelse för hur länge en person kan och vill arbeta.

Som Svensk Försäkring tidigare har framhållit är det svårt att bedöma behovet av förändringar i pensionssystemet utan en tydlig problemdefinition. Om den återkommande diskussionen om höjd pensionsavgift ytterst speglar att många upplever kravet på ett längre arbetsliv som svårt att uppfylla, finns det skäl att, i betydligt större utsträckning än vad som görs i dag, analysera vilka åtgärder som kan stärka förutsättningarna för ett längre och hållbart arbetsliv. Det är Svensk Försäkrings uppfattning att frågan om hur fler ska kunna arbeta längre förtjänar en mer framträdande plats i diskussionen om pensionernas långsiktiga nivå.

Arbetsgivare har i dag tillgång till flera olika "verktyg" för att främja hälsa, förebygga sjukfrånvaro och skapa hållbara arbetsmiljöer. Privata försäkringslösningar utgör en viktig del av detta arbete genom att bidra till förebyggande insatser, rehabilitering och snabbare tillgång till vård och stödåtgärder. Sådana insatser kan bidra till att människor får förutsättningar att stanna kvar längre i arbetslivet och därmed också få högre pensioner.

Därtill bör uppmärksammas att flexpension och deltidspension inom den kollektivavtalade tjänstepensionen inte enbart innebär ett ökat pensionssparande. De ger också möjlighet att successivt trappa ned arbetstiden under de sista åren i arbetslivet. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för återhämtning och därigenom

underlätta ett längre yrkesliv. För vissa kan det även skapa ekonomiska förutsättningar att byta till mindre krävande arbetsuppgifter eller befattningar med lägre lön, men som samtidigt ger förutsättningar för ett längre arbetsliv.

Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om dagens utformning av det förhöjda grundavdraget på bästa sätt stödjer ett längre arbetsliv. Eftersom det förhöjda grundavdraget inträder först vid riktåldern samspelar det inte fullt ut med de möjligheter till gradvis nedtrappning av arbetslivet som, på goda grunder, har byggts upp inom tjänstepensionsavtalen.

Svensk Försäkring anser att det kan finnas skäl att analysera om det förhöjda grundavdraget bör kunna ges tidigare i syfte att underlätta ett längre arbetsliv. Det skulle exempelvis kunna ges från tidpunkten för tidigaste uttag av allmän pension alternativt efter ett visst antal intjänandeår i pensionssystemet. En sådan förändring måste självfallet analyseras utifrån dess statsfinansiella konsekvenser, men Svensk Försäkring anser att frågor rörande beskattning bör ingå i de fortsatta övervägandena om hur pensionsnivåerna bäst kan stärkas.

Alternativ till en höjd pensionsavgift

Svensk Försäkring vill i sammanhanget framhålla att en höjd pensionsavgift inte är det enda sättet att stärka framtida pensionsnivåer. Om analysen skulle visa att vissa grupper har behov av högre pensioner bör även andra åtgärder, som kan vara mer träffsäkra, övervägas.

Det kan exempelvis handla om att stimulera frivilligt pensionssparande genom en modell där individens privata pensionssparande kompletteras med ett offentligt bidrag (matchning). En sådan modell kan riktas mot de grupper som bedöms ha ett behov av att stärka sin framtida pension, samtidigt som den enskildes valfrihet bevaras.

Ett annat alternativ är att se över beskattningen av pensionskapital. I dag belastas tjänstepensionskapital med avkastningsskatt, medan premiepensionskapital inte gör det. En sänkt eller begränsad avkastningsskatt på exempelvis pensionskapital under utbetalning skulle omedelbart höja utbetalda pensioner.

Sammanfattande bedömning

Svensk Försäkring anser sammanfattningsvis att det i dag saknas tydliga definitioner av begrepp som "rimlig pensionsnivå" eller "rätt pensionsnivå". De försvårar bedömningen av om pensionsavgiften ligger på en ändamålsenlig nivå eller inte. Vi efterlyser därför en tydligare problemformulering för att kunna bedöma dels vilket problem det är som ska lösas, dels vilka verktyg som är mest ändamålsenliga i relation till det. I det sammanhanget kan det även finnas skäl att överväga alternativa sätt att höja pensionerna, exempelvis genom ett subventionerat privat pensionssparande eller att se över avkastningsskatten på tjänstepensionskapital under utbetalning.

Pensionsgruppen behöver förtydliga målen och premisserna för pensionssystemet. Det framgår av betänkandet att premiepensionens infasning är slutförd först

omkring 2040, vilket kommer att bidra till att höja den allmänna pensionen. Denna effekt måste finnas med i övervägandena om höjd pensionsavgift.

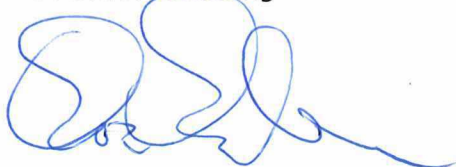
Det bör även hållas i åtanke att en höjd avgift kan ha en begränsad eller ingen betydelse för personer med låga inkomster på grund av utformningen av gällande garantipension. Den negativa effekten skulle dessutom kunna antas förstärkas om avgiftshöjningen finansieras med höjda skatter eller långsammare löneutveckling.

Till det kommer det faktum att en betydande del av den samlade pensionen är placerad på kapitalmarknaden, genom såväl premiepensionen som tjänstepensionen. Bedömningen av framtida pensionsnivåer behöver därför även beakta hur variationer i avkastning och marknadsutveckling kan påverka pensionsutfallet för olika grupper och generationer. Det gäller särskilt för prognoser som sträcker sig långt fram i tiden. Det bör tydligt redovisas vilka antaganden om avkastning och risk som ligger till grund för beräkningarna. En hög förväntad avkastning kan inte behandlas som ett riskfritt tillskott till pensionen.

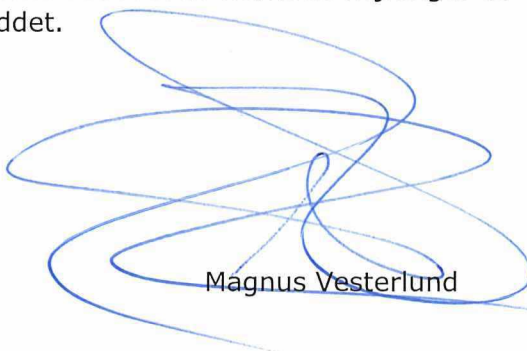
Svensk Försäkring vill i sammanhanget även påminna om att det politiska ansvaret för avgiftens nivå är särskilt stort i och med att det handlar om ett obligatoriskt och långsiktigt sparande. En avgift som uppfattas som rimlig och legitim är en grundläggande förutsättning för allmänhetens acceptans av ett långsiktigt obligatoriskt sparande.

Slutligen anser Svensk Försäkring att särskild vikt bör läggas vid åtgärder som stärker förutsättningarna för ett längre arbetsliv. Det är det mest effektiva sättet att långsiktigt stärka pensionsnivåerna inom ramen för pensionssystemets grundläggande principer och samtidigt minska behovet av framtida höjningar av pensionsavgiften och/eller grundskyddet.

Svensk Försäkring



Eva Erlandsson



Magnus Vesterlund