

Pensionssystemet och pensionärernas inkomster

Särskilda studier från Finanspolitiska rådet

2022

Rådet vill tacka Elin Berglöf, Johannes Hagen, Tommy Lowén, Mårten Palme, Ole Settergren och medarbetare på Regeringskansliet för värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien Särskilda studier från Finanspolitiska rådet publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Fleminggatan 7
Tel: 08-453 59 90
info@fpr.se
www.fpr.se

ISBN 978-91-985545-3-3

Innehåll

1	Inledning	3
2	Pensionärernas inkomster	4
3	Pensionssystemet	10
3.1	Allmän pension och tjänstepension.....	11
3.1.1	Vilka faktorer bestämmer pensionen?	13
3.1.2	Faktiska pensioner	19
3.2	Grundskyddet	25
3.2.1	Grundskydd med garantipension	26
3.2.2	Grundskydd med äldreförsörjningsstöd.....	28
3.2.3	Grundskyddets utveckling över tid	29
3.3	Summering	31
4	Vilka principer bör vägleda reformer?.....	32
4.1	Centrala principer i pensionssystemet.....	32
4.2	Riktade höjningar av pensionerna.....	33
4.3	Generella höjningar av pensionerna	35
4.4	Summering	36
5	Varför stiger inte uttagsåldern?	37
5.1	Uttagsåldern varierar mellan grupper	37
5.2	Ekonomiska incitament.....	38
5.3	Begriplighet	39
5.4	Individuella val, ålderism och ”puffar”	41
6	Slutsatser.....	43
	Appendix 1: AP-fonderna och inkomstpensionens finansiering	46
	Appendix 2: Uppdaterade tjänstepensionsavtal ger högre pensioner.....	48
	Referenser.....	50

1 Inledning

Det pågår en bred ekonomisk-politisk diskussion kring pensionssystemet och pensionärernas ekonomi. Från politiskt håll framställs det ibland som att pensionärerna är en ekonomiskt utsatt grupp och att denna utsatthet bl.a. beror på att pensionssystemet inte levererar ersättningar i linje med vad som avsågs när systemet infördes.¹ Från andra aktörer ges ibland en delvis annan bild.² På senare tid har det genomförts flera förändringar av pensionssystemet, och ytterligare reformer har föreslagits av riksdagens partier. En s.k. riktålder kommer att införas, inkomstpensionstillägget började betalas ut förra året och ett s.k. garantitillägg har föreslagits. Pensionärernas ekonomi ser ut att bli en central fråga i höstens riksdagsval.

Hur ett pensionssystem bör se ut är en stor och komplex fråga som innefattar en mängd olika bedömningar och avvägningar. Något förenklat handlar pensionsfrågan om hur mycket resurser som ska avsättas under medborgarnas yrkesaktiva tid för att användas till pensioner. Pensionsfrågan handlar också om fördelningen mellan generationer, eftersom pensionsutbetalningarna för dagens pensionärer huvudsakligen finansieras av den yrkesaktiva befolkningen. Frågans komplexitet och stora påverkan på människors livsval och inkomster under en stor del av livet, liksom dess betydelse för fördelningen av inkomster mellan generationer, motiverar att den behandlas långsiktigt. Det var också utgångspunkten när det nuvarande pensionssystemet infördes efter en lång beredningsprocess. För att värna stabiliteten i systemet bildades den s.k. Pensionsgruppen; en blocköverskridande struktur vars syfte är att säkerställa att reformer på pensionsområdet har en bred politisk förankring.

Att pensionsfrågan ska hanteras långsiktigt innebär givetvis inte att det nuvarande pensionssystemet ska försvaras om det inte levererar i enlighet med samhällets förväntningar. Det innebär emellertid att förändringar av pensionssystemet bör vara genomtänkta och utgå ifrån ett gediget faktaunderlag. Syftet med denna rapport är att presentera ett sådant faktaunderlag och bidra till att nyansera och fördjupa debatten om pensionerna och pensionärernas ekonomi. Rapporten belyser fyra centrala frågor i den ekonomisk-politiska debatten om pensionerna och pensionärernas ekonomiska situation. Den empiriska analysen i rapporten lutar sig mot en underlagsrapport om pensionärernas inkomstutveckling under de senaste årtiondena.³

En första fråga är hur pensionärernas konsumtionsmöjligheter har utvecklats över tid. Konsumtionsmöjligheterna påverkas bl.a. av skatter och inkomster från pension, arbete och kapital. Med hjälp av ny statistik beskriver vi i avsnitt 2 utvecklingen av pensionärernas disponibla inkomster i olika inkomstklasser, hur de står sig i förhållande till inkomsterna i den övriga befolkningen och hur inkomsterna förändras i samband med pensioneringen.⁴

Pensionerna är för de flesta pensionärer den huvudsakliga inkomsten. En andra fråga är därför hur ersättningarna från pensionssystemet ser ut. I avsnitt 3 beskriver vi pensionssystemets olika delar, vilka faktorer som påverkar pensionens storlek och hur höga pensionerna är i förhållande till de politiska målsättningar som brukar uttalas. Vi beskriver även hur ersättningarna från grundskyddet har utvecklats över tid samt hur de förhåller sig till trygghetsersättningar för icke-pensionärer och mått på relativ respektive materiell fattigdom.

Som nämnts står reformer av pensionssystemet och grundskyddet högt på den politiska agendan och flera förslag florerar i debatten. En tredje fråga är hur dessa reformförslag förhåller sig till de centrala principer som var vägledande när pensionssystemet infördes för två decennier sedan.

¹ Detta har framförts av bl.a. Socialdemokraterna (2022), Vänsterpartiet (Expressen, 2021), Sverigedemokraterna (2021) och PRO och SKPF (2021).

² Pensionsmyndigheten (2021a, 2021b, 2022a), Alecta (2021) och Hagen (2022).

³ Hagen m.fl. (2022).

⁴ Vi analyserar inte pensionärernas förmögenhet, se Pensionsmyndigheten (2022a) för en analys.

Utifrån dessa principer analyserar vi i avsnitt 4 inkomstpensionstillägget, garantitillägget, riktåldern, höjning av pensionsavgifterna och förslaget om en s.k. gas i inkomstpensionssystemet.

Slutligen analyserar vi möjliga orsaker till att uttagsåldern inte har stigit trots ökad medellivslängd och betydande hälsoförbättringar. I avsnitt 6 avslutas rapporten med rådets slutsatser.

2 Pensionärernas inkomster

För att diskutera pensionsfrågan behövs en klar bild av pensionärernas ekonomiska situation. Hagen m.fl. (2022) har i en underlagsrapport till rådet beskrivit inkomstutvecklingen bland pensionärer under de senaste årtiondena. I detta avsnitt återger vi delar av resultaten för att illustrera pensionärernas konsumtionsmöjligheter.⁵ En pensionär definieras som någon som påbörjat uttag av allmän pension.

Det går att analysera utvecklingen av pensionärernas konsumtionsmöjligheter utifrån flera perspektiv. Vi belyser följande aspekter:

- utvecklingen av pensionärernas köpkraft över tid;
- inkomstutvecklingen bland pensionärer i relation till den genomsnittliga utvecklingen av pensionsgrundande inkomster i ekonomin;⁶
- inkomster bland pensionärer jämfört med andra åldersgrupper;
- inkomster som pensionär i relation till inkomster innan pensionsuttaget.

De heldragna linjerna i diagram 1 visar pensionärernas disponibla månadsinkomster i kronor under åren 1991–2019 i olika delar av inkomstfördelningen.⁷ Vi tittar på tre inkomstklasser inom pensionärskollektivet: låginkomsttagare (P10), medelinkomsttagare (P50) och höginkomsttagare (P90).⁸ År 2019 var de tre gruppernas inkomster efter skatt ca 9 900, 15 100 respektive 32 700 kronor per månad. Det kan jämföras med resten av samhället, där månadsinkomsterna i motsvarande inkomstgrupper vid samma tidpunkt var ca 9 300, 23 100 respektive 39 300 kr.⁹ Pensionärernas disponibla inkomster i de tre grupperna uppgår därmed till ungefär 106, 65 respektive 83 procent av nivåerna i motsvarande inkomstgrupper i samhället som helhet.

Av diagram 1 framgår också att de reala disponibla inkomsterna har stigit kontinuerligt i samtliga tre grupper. Pensionärer i alla tre inkomstgrupper har alltså fått en ökad köpkraft under de senaste årtiondena (heldragna linjer i diagram 1). Ökningen skiljer sig emellertid markant mellan de olika inkomstklasserna. Inkomsterna har stigit mest bland höginkomsttagarna, där de reala disponibla månadsinkomsterna ökade med 16 800 kr (106 procent) under perioden 1991–2019. För låginkomsttagarna uppgick ökningen under samma period till 4 068 kr (70 procent). Den ekonomiska ojämlikheten inom pensionärskollektivet har alltså ökat. Hagen m.fl. (2022) visar att denna utveckling främst beror på ökade arbetsinkomster och tjänstepensioner bland pensionärer med höga inkomster.

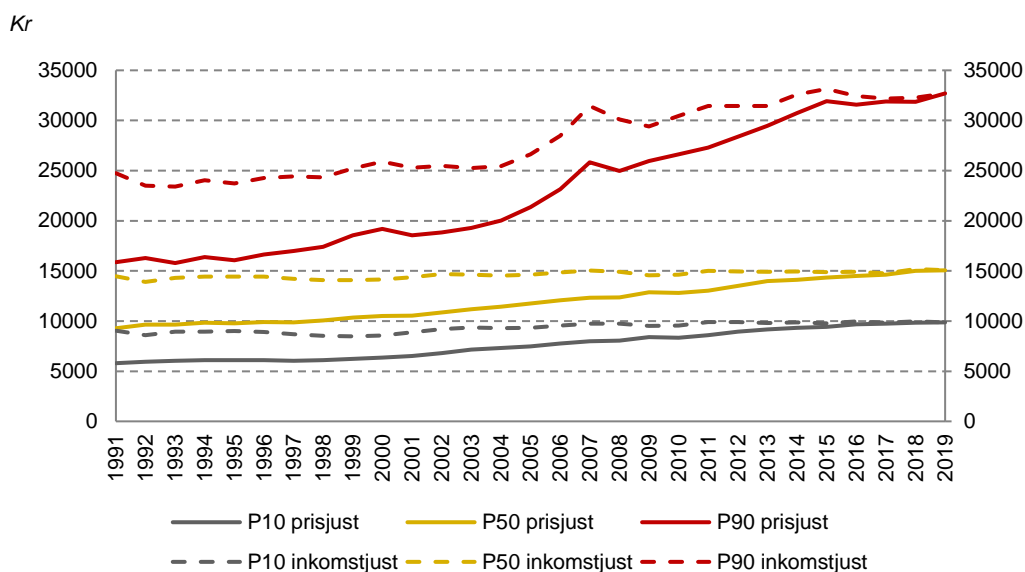
⁵ Disponibel inkomst hos pensionärer består i huvudsak av pensionsinkomster, arbetsinkomster, kapitalinkomster och transfereringar minus direkta skatter. Fokus i detta avsnitt är individens delkomponent till hushållets disponibla inkomst.

⁶ Den pensionsgrundande inkomsten är bruttolöneinkomsten minskad med den allmänna pensionsavgiften och dess utveckling motsvarar löneutvecklingen i den arbetsföra befolkningen. Det som genomgående benämns som ”inkomstjustering” i rapporten är justering med pensionsgrundande inkomster.

⁷ 2019 års priser. Tidsserien slutar 2019 eftersom tillgängliga individdata inte sträcker sig längre.

⁸ P står för percentil (hundredel) i inkomstfördelningen. P10 visar den disponibla inkomsten för den person som har en högre inkomst än 10 procent av populationen, P50 visar inkomsten för den som har en högre inkomst än hälften av populationen osv.

⁹ Gäller icke-pensionärer som är 20 år eller äldre.

Diagram 1 Disponibel månadsinkomst bland pensionärer

Anm.: Disponibel inkomst, individens delkomponent. P står för percentil (hundredel), vilket anger plats i inkomstfördelningen. Den 10:e percentilen utgörs i detta fall av personen som har högre inkomster än 10 procent av populationen, medan den 50:e percentilen utgörs av den person som har högre inkomst än hälften av populationen osv. Helderagna linjer visar prisjusterade inkomster, 2019 års penningvärde. Streckade linjer är justerade enligt Pensionsmyndighetens inkomstindex. Inkomstindex beräknas varje år som ett medelvärde över tre år på den nominella utvecklingen av pensionsgrundande inkomster i samhället.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

De streckade linjerna i diagram 1 visar hur pensionärernas disponibla inkomster har utvecklats sedan 1990 jämfört med den genomsnittliga inkomstutvecklingen bland icke-pensionärer. Som framgår i diagrammet har pensionärernas inkomstutveckling, i alla inkomstlagen, varit något bättre än den genomsnittliga inkomstutvecklingen i den arbetsföra befolkningen. Det är sannolikt att den relativa inkomstsituationen bland pensionärer har förbättrats ytterligare sedan 2019, t.ex. genom införandet av inkomstpensionstillägget förra året och höjningen av grundnivån i garantipensionen med 200 kr år 2020.

Att pensionärernas inkomstutveckling har varit jämförelsevis god understryks av diagram 2, som visar den reala medianinkomstens procentuella utveckling i olika åldersgrupper sedan 1991. Utvecklingen har varit positiv och likartad för samtliga grupper utom den yngsta (20–34 år). Mönstret är ännu tydligare bland de med lägst disponibel inkomst (diagram 3). Den reala inkomstutvecklingen bland pensionärer med låg inkomst har generellt varit starkare än för icke-pensionärer, och i synnerhet i förhållande till åldersgruppen 20–34 år. Där var de reala disponibla inkomsterna något lägre år 2019 än år 1991.¹⁰

Den svaga utvecklingen bland yngre kan ha flera förklaringar, t.ex. att antalet studerande har ökat betydligt sedan början av 1990-talet och att arbetsmarknadsinträdet fördröjts.¹¹ Av diagrammen 2 och 3 framgår emellertid att inkomstutvecklingen bland yngre var som svagast efter 90-talskrisen, efter IT-kraschen vid millennieskiftet och efter finanskrisen 2008. Mellan kriserna verkar ungas inkomster ha hållit relativt jämna steg med utvecklingen i övriga åldersgrupper. De ungas inkomster tycks alltså drabbas oproportionerligt hårt av ekonomiska kriser. Det kan bero på att unga generellt har en svagare arbetsmarknadsanknytning. Exempelvis är de oftare anställda på

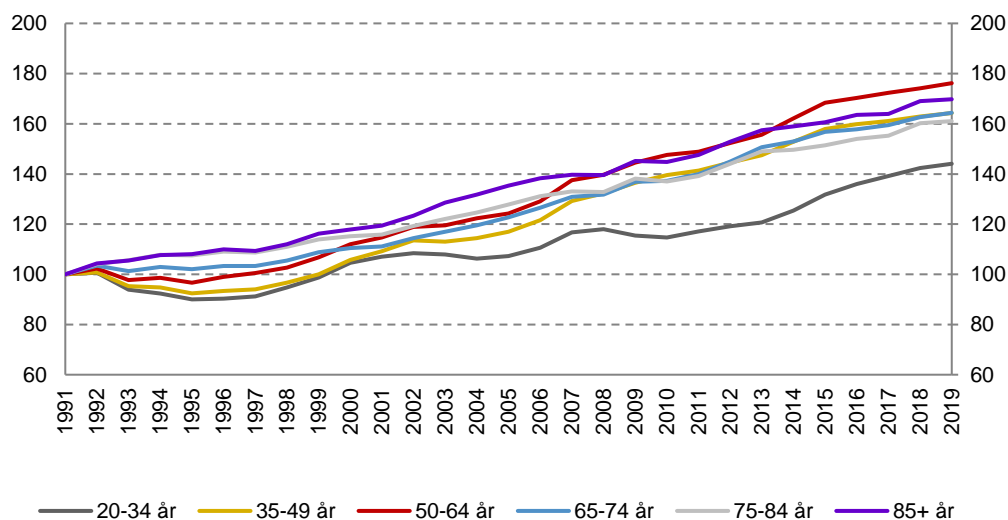
¹⁰ Även i P90 har den procentuella inkomstutvecklingen i åldersgruppen 20–34 varit sämre än i övriga åldersgrupper (Hagen m.fl., 2022).

¹¹ SCB (2021a).

tidsbegränsade kontrakt och löper därmed större risk att förlora anställningen vid konjunkturförsämringar.¹²

Diagram 2 Real disponibel inkomstutveckling, 50:e percentilen i varje åldersgrupp

Index 1991=100

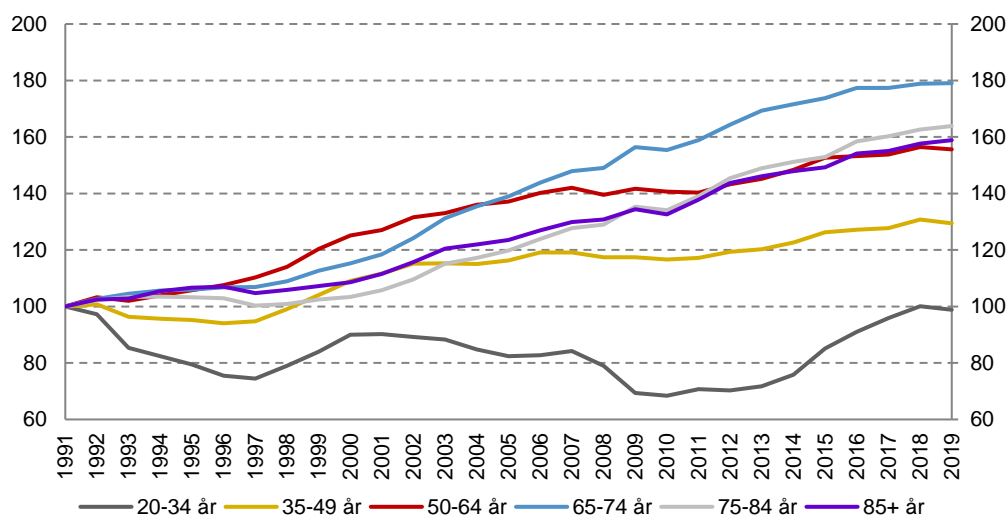


Anm.: Disponibel inkomst, individens delkomponent. Indexet är baserat på inkomstutveckling med fasta priser.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

Diagram 3 Real disponibel inkomstutveckling, 10:e percentilen i varje åldersgrupp

Index 1991=100



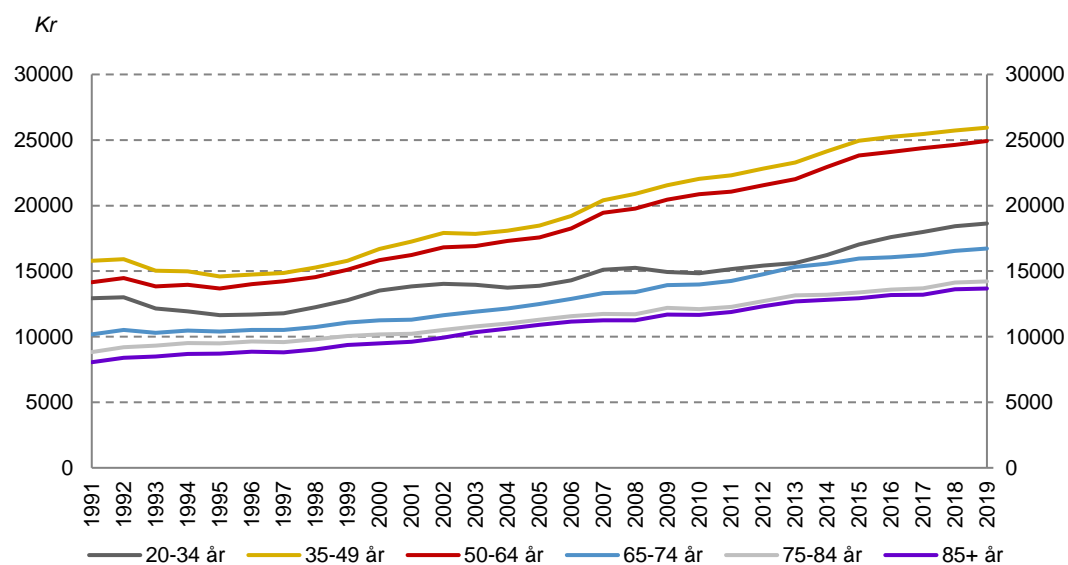
Anm.: Disponibel inkomst, individens delkomponent. Indexet är baserat på inkomstutveckling med fasta priser.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

¹² Finanspolitiska rådet (2021).

Den procentuella utvecklingen av pensionärernas disponibla inkomster har alltså varit jämförelsevis stark under de senaste decennierna. Diagram 4 och 5 visar de disponibla inkomsterna i olika åldersgrupper i kronor för medianinkomsttagare respektive låginkomsttagare. Av diagrammen framkommer att medianinkomsttagarna bland de äldsta pensionärerna (75–84 och 85+) har betydligt lägre inkomster än motsvarande inkomstklass i övriga åldersgrupper (diagram 4). Det beror dels på pensionssystemets utformning (avsnitt 3), dels på att de äldsta pensionärerna ofta är kvinnor som har haft ett lågt arbetskraftsdeltagande innan pensioneringen.¹³ Pensionärer med låg inkomst har samtidigt en högre inkomstnivå än unga med låg inkomst, men lägre än motsvarande inkomstklass bland yrkesarbetande (diagram 5).¹⁴

Diagram 4 Real disponibel inkomst, median i varje åldersgrupp

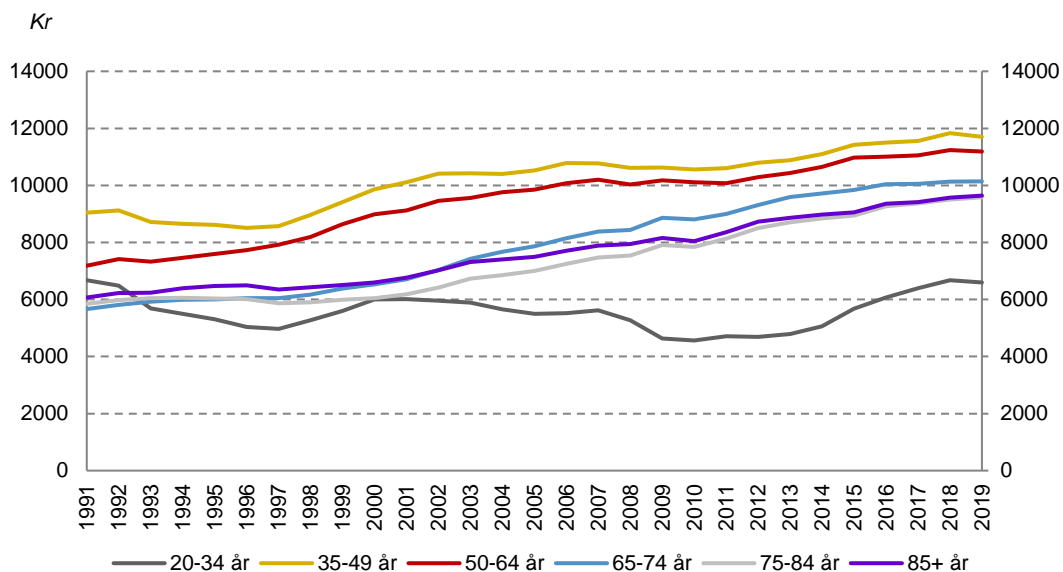


Anm.: Disponibel inkomst, individens delkomponent. Fasta priser, 2019 års prisnivå.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

¹³ Pensionsmyndigheten (2022a).

¹⁴ I avsnitt 3.2 beskriver vi omfattningen av relativ respektive materiell fattigdom bland pensionärer jämfört med övriga befolkningen.

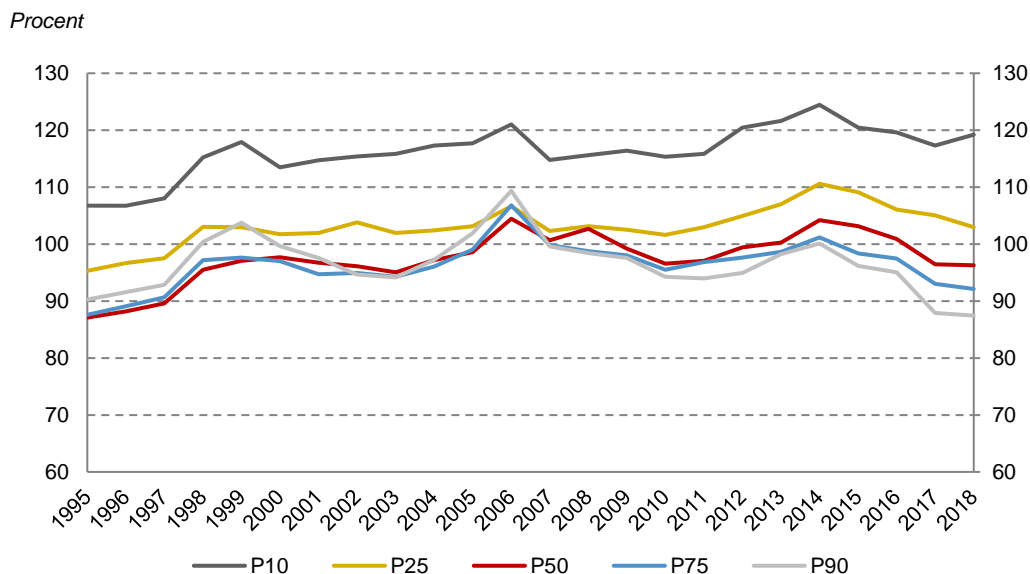
Diagram 5 Real disponibel inkomst, 10:e percentilen i varje åldersgrupp

Anm.: Disponibel inkomst, individens delkomponent. Fasta priser, 2019 års prisnivå.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

Ett sätt att undersöka i vilken utsträckning övergången från arbete till pension påverkar pensionärens konsumtionsmöjligheter är att relatera pensionärernas inkomster till den inkomst de själva hade före pensioneringen. Diagram 6 visar den disponibla inkomsten ett år efter pensioneringen som andel av den genomsnittliga disponibla inkomsten under de fem sista åren före pension. Vi fokuserar således på nyblivna pensionärer, dvs. alla som börjat ta ut allmän pension ett visst år, och delar in dem i inkomstklasser baserat på inkomsten före pension, från de med låga inkomster till de med höga inkomster.

Som framgår av diagram 6 har pensionärer i samtliga fem beskrivna inkomstklasser en disponibel inkomst som i genomsnitt motsvarar minst ca 90 procent av vad de hade innan de började ta ut pension. Att gå i pension innebär alltså generellt inte någon stor försämring av den ekonomiska standarden. För pensionärer med låga inkomster (P10 och P25) ökar till och med den disponibla inkomsten i samband med pensioneringen. Det beror på att grundskyddet för pensionärer, i form av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, är generösare än det skydd som det som erbjuds den arbetande befolkningen. En följd av det är att andelen som lever i materiell fattigdom är betydligt lägre inom pensionärskollektivet än bland befolkningen i övrigt (avsnitt 3.2). Slutligen kan det noteras att utvecklingen har varit relativt stabil sedan början av 2000-talet; det går varken att skönja en trendmässig uppgång eller nedgång sedan det nya pensionssystemet infördes.

Diagram 6 Disponibel inkomst efter jämfört med före pension i olika inkomstklasser

Anm.: P står för percentilgrupp i pensionärernas disponibelinkomstfördelning under de fem sista åren före pensionering. Percentilgrupp betyder plats (hundredel) i inkomstfördelningen. Den 10:e percentilgruppen utgörs av den procent som har högre inkomst än 10 procent av populationen, medan den 90:e percentilgruppen utgörs av den procent som har högre inkomst än 90 procent av populationen osv. Varje percentilgrupp avser ett genomsnitt av fem percentilgrupper, så att exempelvis P10 avser den genomsnittliga kompensationsgraden för personer som befinner sig i P8-P12. X-axeln anger pensionsår. Siffrorna gäller kompensationsgrad ett år efter pensionsuttaget.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

Pensionärernas ekonomiska situation beror emellertid inte bara på disponibla inkomster. Bilden påverkas även av andra faktorer. En sådan faktor är att den offentliga sektorn subventionerar bl.a. äldreomsorg, sjuk-, hälso- och tandvård för personer över 65 års ålder, vilket bidrar till att öka pensionärernas välfärd i jämförelse med resten av befolkningen. En annan faktor är förmögenhet. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar var den genomsnittliga icke-bostadsrelaterade nettoförmögenheten år 2019 drygt sex gånger så hög inom pensionärskollektivet (115 000 kr) som i åldersgruppen 20–64.¹⁵ Om bostäder räknas med är pensionärernas relativa situation sannolikt ännu starkare. Till bilden hör emellertid att pensionärernas förmögenheter är koncentrerade till de övre inkomstklasserna, och att det finns stora skillnader mellan ensamstående och sammanboende pensionärer.

Sammanfattningsvis har inkomstutvecklingen för pensionärskollektivet under de senaste decennierna varit i linje med eller starkare än den genomsnittliga inkomstutvecklingen i den arbetsföra befolkningen. Utvecklingen har emellertid varit särskilt stark i den övre delen av inkomstfördelningen. Det har lett till att den ekonomiska ojämlikheten inom pensionärskollektivet har ökat, vilket huvudsakligen förklaras av ökade arbetsinkomster och tjänstepensioner i toppen av fördelningen. Slutligen konstaterar vi att pensioneringen generellt inte innebär någon stor försämring av inkomstsituationen, och att inkomsterna bland de med låg inkomst i genomsnitt till och med ökar i och med pensionsbeslutet. Andelen som lever i materiell fattigdom är följaktligen betydligt lägre bland pensionärer än bland befolkningen i övrigt. Liknande slutsatser om pensionärernas inkomster har dragits i flera andra studier.¹⁶

¹⁵ Pensionsmyndigheten (2022a).

¹⁶ Alecia (2021) och Pensionsmyndigheten (2022a).

3 Pensionssystemet

Pensionärernas köpkraft har alltså ökat kontinuerligt under de senaste 30 åren och gruppens disponibla inkomster har utvecklats i linje med eller snabbare än inkomsterna i den arbetsföra befolkningen. Även om de disponibla inkomsterna är ett centralt mått för att belysa pensionärernas konsumtionsmöjligheter fokuserar den politiska debatten till stor del på inkomsterna från pensionssystemet. Hur pensionssystemet levererar är viktigt eftersom pensionsersättningen för de flesta pensionärer utgör den viktigaste inkomsten. Det är också i relation till just pensionssystemet som det har uttalats politiska målsättningar kring hur hög pensionen ska vara jämfört med den inkomst man hade under de yrkesverksamma åren. I detta avsnitt riktas fokus därför mot pensionerna.

Figur 1 Pensionssystemets delar



Anm.: Utöver de delar som framgår i figuren finns privat pensionssparande. Privat pensionssparande analyseras inte i rapporten. Personer som är födda innan 1954 har antingen helt eller delvis s.k. tilläggs pension i stället för inkomstpension och premiepension.

Källa: Egen illustration.

Pensionssystemet består av flera olika delar. Detta illustreras i figur 1 och delarna beskrivs närmare nedan. I det som följer beskriver vi först den allmänna pensionen och tjänstepensionen.¹⁷ Med hjälp av Pensionsmyndighetens s.k. typfallsmodell illustrerar vi sedan hur systemet fungerar genom att visa hur olika faktorer påverkar pensionernas storlek, både i kronor och som andel av bruttoinkomsten i slutet av arbetslivet. Vi illustrerar bl.a. livsinkomstens och uttagsålderns betydelse för hur stor pensionen blir. Därefter redovisar vi ny statistik kring hur pensionsinkomsterna före skatt har utvecklats under de senaste årtiondena. Slutligen beskrivs ersättningarna från det s.k. grundskyddet, som utgår till pensionärer som antingen har låg eller helt saknar inkomstgrundad pension. Vi visar hur grundskyddet har utvecklats över tid och hur det förhåller sig till trygghetsersättningar för icke-pensionärer och mått på relativ och materiell fattigdom. Avsnittet avslutas med en summering.

¹⁷ För en beskrivning av det gamla ATP-systemet och hur det förhåller sig till det nuvarande systemet, se Regeringskansliet (2009).

3.1 Allmän pension och tjänstepension

Den allmänna pensionen utgör större delen av de flesta pensionärers inkomst och består av tre huvudsakliga delar: inkomstpensionen (inkl. inkomstpensionstillägg), premiepensionen och garantipensionen.¹⁸

Inkomstpensionen är för de flesta pensionärer den största ersättningen. I enlighet med den s.k. livs-inkomstprincipen bestäms ersättningsnivåerna i systemet i huvudsak utifrån summan av individens pensionsgrundande inkomster under arbetslivet.¹⁹ Arbetsgivare och arbetstagare betalar sammanlagt in motsvarande 18,5 procent av varje anställds pensionsgrundande inkomst till allmän pension.²⁰ Merparten, 16 procentenheter av inbetalningarna, används för att finansiera inkomstpensionsutbetalningar samma månad, och bokförs samtidigt som intjänade pensionsrätter. Systemet har ett intjänandetak på 7,5 inkomstbasbelopp (motsvarande 44 375 kr i månaden 2022), och pensionsgrundande inkomster över denna nivå ger inte ytterligare pensionsrätter. Den del av avgiften som betalas av arbetsgivaren tas emellertid även ut på lön som överskrider taket. Dessa avgifter, omkring 20 mdkr per år, överförs till statens budget och utgör i praktiken en löneskatt.

Summan av de intjänade pensionsrätterna divideras med det s.k. delningstalet – som baseras på det förväntade antalet år i pension²¹ – för att avgöra vilken inkomstpension varje individ får per år. Under åren som pensionär betalas den intjänade pensionen till viss del ut i förskott så att ersättningsnivån är förhöjd vid pensioneringstillfället i utbyte mot en långsammare uppräknings-takt under åren som följer.²²

För att säkerställa systemets finansiella stabilitet finns en inbyggd automatisk balanseringsmekanism som aktiveras om balanstalet – kvoten av inkomstpensionens tillgångar och skulder – faller under 1. Då sänks indexeringen av pensionsutbetalningarna och uppräknings- och pensionsbehållningarna tills dess systemet åter är stabilt. Det beräknade balanstalet för 2023 är högt, ca 1,12,²³ huvudsakligen till följd av kraftiga värdeökningar på de allmänna pensionsfondernas (AP-fondernas) tillgångar under de senaste årtiondena. Utifrån detta perspektiv skulle inkomstpensionssystemet i dagsläget kunna sägas vara överfinansierat.²⁴

Sedan september 2021 finns även ett s.k. inkomstpensionstillägg som finansieras över statsbudgeten. Inkomstpensionstillägget innebär ett tillskott på maximalt 600 kr i månaden och riktar sig till dem som haft ett långt arbetsliv.²⁵ Tillägget är därmed inte inkomstgrundat i samma mening som inkomstpensionen.

De återstående 2,5 procentenheterna av inbetalningarna betalas in till *premiepensionen*. Premiepensionen är ett individuellt och fonderat system, vilket innebär att inbetalningarna öronmärks på individuell basis och investeras i avkastande fonder. Inom systemet finns ett s.k. fondtorg med hundratal olika pensionssparfonder att välja mellan.²⁶ För personer som inte aktivt väljer fond

¹⁸ Personer som tjänat in pensionspoäng under det gamla systemet får sin ersättning (helt eller delvis) i form av s.k. tilläggspension (Pensionsmyndigheten, 2021c).

¹⁹ I pensionsgrundande inkomst ingår bruttolöneinkomster (minus allmän pensionsavgift, se fördjupning 2) och ersättning från de flesta sociala trygghets- och försäkringssystem. Intjänandet av pensionsrätter för individer i olika trygghets- och försäkringssystem finansieras genom statens budget.

²⁰ Se fördjupning 2 för en beskrivning av pensionsavgifterna.

²¹ För de som går i pension 2022 vid 65 års ålder är den förväntade återstående medellivslängden 20,6 år och delningstalet 17,07. Delningstalet minskar med ca 0,6 per år som uttag skjuts upp. Att delningstalet inte minskar med ett år per år som pensionsuttag skjuts upp beror på den s.k. förskottsräntan (se fördjupning 1).

²² Denna mekanism kallas förskottsränta. Se fördjupning 1 för en närmare beskrivning av förskottsräntans betydelse för pensionernas nivå och utveckling.

²³ Balanstalet för 2023 beräknas utifrån hur systemets balansräkning såg ut i december 2021.

²⁴ Ungefär 82 procent av inkomstpensionens tillgångar utgörs av den s.k. avgiftstillgången, som representerar summan av kommande avgiftsinkomster från de som har förvärvsinkomst idag. Skuldsidan utgörs av den s.k. pensionsskulden, som motsvarar summan av alla intjänade pensionsrätter (Pensionsmyndigheten, 2022b). Se appendix 1 om AP-fonderna och inkomstpensionens finansiering.

²⁵ Tillägget omfattar även personer som fått pensionsgrundande transfereringar. Tillägget betalas ut till en majoritet av pensionärerna, inte bara till de med låg intjänad pension (Pensionsmyndigheten, 2021d). Vi kommenterar inkomstpensionstillägget ytterligare i avsnitt 4.

²⁶ Reformering och reglering av premiepensionens fondtorg behandlas i SOU 2019:44.

investeras inbetalningarna i den offentliga fonden AP7 Såfa, men kan närsomhelst flyttas till något av de privata alternativen.

Garantipensionen utgår till personer som helt saknar eller har låg intjänad pension.²⁷ Den tillhör det s.k. grundskyddet, finansieras över statsbudgeten och är inte inkomstgrundad utan räknas av mot allmän inkomstgrundad pension.²⁸ För att få full garantipension krävs att en person har bott i Sverige i minst 40 år mellan åldrarna 16–64.²⁹

Utöver den allmänna pensionen har ungefär 90 procent av Sveriges löntagare en *tjänstepension*.³⁰ Tjänstepensionen bestäms oftast i kollektivavtal och består av fonder som finansieras av inbetalningar från arbetsgivaren.³¹ Inbetalningarna till tjänstepensionen motsvarar i de flesta stora avtalen 4,5 procent av lönesumman upp till inkomstpensionens intjänandetak,³² och en väsentligt högre andel av lönedelar som överskrider taket. Detta innebär att tjänstepensionen utgör en betydligt större andel av den slutliga totala pensionen för höginkomsttagare än för låg- och medelinkomsttagare. Många har därtill ett privat pensionssparande.

Utöver allmän pension, tjänstepension och privat pension förstärks pensionärsers inkomster från flera andra håll, t.ex. via bostadstillägg och äldreomsorgsstöd.³³ Dessa system beskrivs i avsnitt 3.2.

Fördjupning 1 Förskottsrentans betydelse för pensionernas nivå och utveckling

I utformningen av pensionssystemet har lagstiftaren gjort avvägningen att omfördela pensionsinkomster från sent till tidigt under pensionen. Den avvägningen har bl.a. gjorts för att mildra den ekonomiska övergången från arbete till pension.³⁴

Inom pensionssystemet åstadkoms detta genom att inkomst- och premiepensionen betalas ut med en s.k. förskottsrenta på 1,6 procent. Förskottsrentan innebär att pensionen i genomsnitt blir ca 20 procent högre vid pensioneringstillfället³⁵ (gul linje) i utbyte mot att det i princip inte sker någon real inkomstuppräkning under åren som följer.³⁶ Om systemet inte hade någon förskottsrenta skulle pensionen följa inkomstindex (när bromsen inte är aktiv). Det illustreras av den blå linjen i diagram 7, där kompensationsgraden initialt är lägre men realinkomsten stiger över tid. Förskottsrentan innebär alltså att pensionsinkomsten omfördelas från sent till tidigt under pensionen. Det är fördelaktigt för personer som inte uppnår medellivslängden, och ofördelaktigt för personer som blir mycket gamla. Eftersom den förväntade livslängden skiljer sig mellan grupper innebär förskottsrentan en omfördelning från t.ex. högutbildade till lågutbildade och från kvinnor till män.³⁷ Den gröna linjen beskriver inkomstutvecklingen bland dem som yrkesarbetar under samma tidsperiod. Förskottsrentan bidrar till att en pensionärs inkomster minskar över tid som andel av samtida yrkesarbetandes löner, samtidigt som den fram till tidpunkten t är högre än vad som vore fallet utan förskottsrentan. Detta kan ge upphov till uppfattningen att pensionerna

²⁷ Personer som är födda 1937 eller tidigare får i stället grundskyddsersättning inom ramen för tilläggspensionen (Pensionsmyndigheten, 2021c).

²⁸ Avräkningen sker i två steg. För en ogift person sker avräkningen krona för krona upp till ca 5 000 kr brutto per månad. Därefter avräknas garantipensionen med 0,48 kr per krona av inkomstgrundad pension. För personer som är gifta är gränserna något lägre.

²⁹ För personer som har varit bosatta i Sverige under kortare tid multipliceras garantipension med kvoten av antalet bosättningsår dividerat med 40. Undantag har hittills gjorts för invandrare med flyktingstatus som fått asyl men i den antagna budgeten för 2022 tas detta undantag bort 2023 (Bet. 2021/22: FiU1, s. 82). Det går dock att tillgodoräkna sig bosättningsår i andra EU-länder och Norge, Schweiz, Island och Liechtenstein.

³⁰ Kjellberg (2018) och ISF (2018).

³¹ Både premie- och förmånsbestämda tjänstepensioner består av fonder.

³² Avsättningen till tjänstepensionen har i några avtal höjts till 6 procent. Se appendix 2 för mer information om de olika tjänstepensionsavtalen.

³³ Pensionärernas inkomster gynnas också av fördelaktiga skatteregler. Se avsnitt 5.

³⁴ Pensionsmyndigheten (2021e).

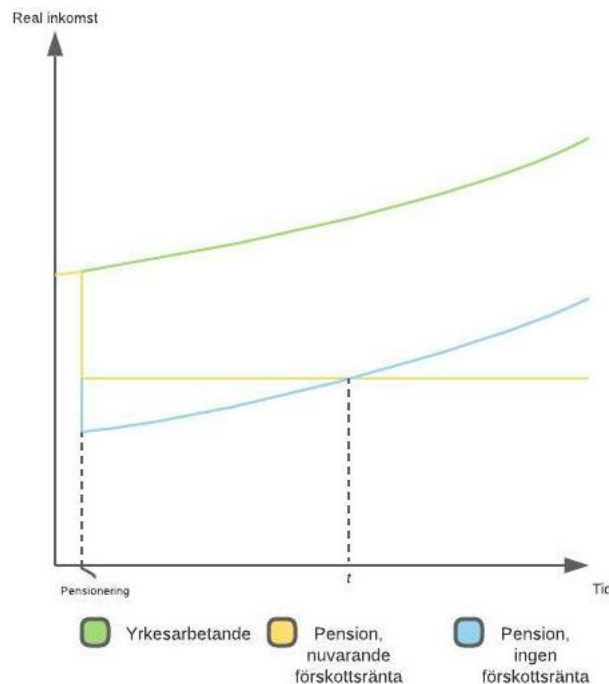
³⁵ Ibid.

³⁶ I praktiken innebär förskottsrentan att inkomstpensionsbehållningar ungefär uppräknas med prisindex i stället för inkomstindex, eftersom de reala inkomsterna i genomsnitt ökar med 1,5–2 procent per år. I köpkraftstermer är pensionen således i princip konstant över tid, därav den horisontella gula linjen i diagram 7.

³⁷ Detta eftersom högutbildade i allmänhet blir äldre än lågutbildade (SCB, 2021b) och kvinnor i genomsnitt lever längre än män. Delningstalet, som inte justeras för t.ex. kön, innebär en omfördelning i motsatt riktning.

halkar efter. Så är generellt fallet i förhållande till yrkesarbetandes inkomster, men inte när det gäller köpkraft.

Diagram 7 Förskottsräntans betydelse för inkomstpensionens nivå och förändring



Anm.: Förskottsräntan innebär att inkomst- och premiepensionen nästan är konstant i fasta priser. Till skillnad från illustrationen är den emellertid inte helt konstant, bl.a. till följd av avkastning inom premiepensionen och att den reala inkomstillväxten kan vara högre eller lägre än förskottsräntan.

Källa: Egen illustration.

3.1.1 Vilka faktorer bestämmer pensionen?

Den allmänna pensionen utformades för att ge ersättningar som motsvarar ungefär 60 procent av den slutliga pensionsgrundande inkomsten för dem som arbetat ett helt arbetsliv med en inkomst under 7,5 inkomstbasbelopp.³⁸ Den pensionsgrundande inkomsten motsvarar 93 procent av bruttolöneinkomsten. Som beskrivs i fördjupning 2 kan den politiska målsättningen för den allmänna pensionens ersättningsnivå därmed uttryckas som 56 procent av bruttolönlönen.³⁹ För total pension (allmän pension plus tjänstepension) uttalades ingen politisk ambition i samband med systemets införande, men ett mål som ofta nämns är 70 procent av den slutliga bruttolöneinkomsten.⁴⁰

I den statliga utredning som ligger till grund för dagens pensionssystem understryks individens ansvar för sin egen pension, och att målsättningarna kring ersättningsnivåerna bara gäller under förutsättning att uttagsåldern stiger i takt med medellivslängden.⁴¹ Det betonas att individen fritt väljer när vederbörande vill gå i pension, t.ex. baserat på hur stor den intjänade behållningen är och hur fritid vägs mot ytterligare inkomst. Pensionsutredningen ansåg att det var sannolikt att

³⁸ Det kan tyckas kontrainuitivt att pensionen ska relateras till slutlönen eftersom de pensionsrätter man betalar in i början av sitt arbetsliv i de flesta fall baseras på en betydligt lägre lön. De årliga pensionsrätterna som betalas in under hela arbetslivet ökar dock i takt med inkomstindex fram tills när pensionen tas ut. Pensionsrätterna för en individ som under arbetslivet har en inkomstutveckling i linje med inkomstindex kan därför jämföras med slutlönen. Se SOU 1994:20 och prop. 1997/98:151.

³⁹ $60 \cdot 0,93 = 56$. Se fördjupning 2.

⁴⁰ Enligt Pensionsmyndigheten (2021b).

⁴¹ SOU 1994:20. För att kompensationsgraden från den allmänna pensionen ska vara konstant behöver varje åttårig ökning av den förväntade återstående livslängden vid 65 motsvaras av en ökning av uttagsåldern med 0,84 år (Pensionsmyndigheten, 2021f).

individer på frivillig basis skulle ta ut pensionen senare i takt med att den genomsnittliga livslängden ökade för att undvika en lägre månatlig pension.⁴²

Fördjupning 2 Pensionsavgifter och kompensationsgrad

När den dåvarande regeringen 1998⁴³ föreslog ett nytt pensionssystem följde de förslagen från pensionsutredningen⁴⁴ både när det gällde definitionen av pensionsgrundande inkomst och den totala nivån för pensionsavgifter. Den ordning som lades fast gäller än idag. Inbetalningarna till det allmänna pensionssystemet – avgifter multiplicerat med den pensionsgrundande inkomsten – är således lika stora som det var tänkt.

Sedan det nya pensionssystemet infördes har den pensionsgrundande inkomsten utgjorts av arbetstagarnas bruttolöneinkomst med avdrag för den pensionsavgift som arbetstagarna betalar in, den s.k. allmänna pensionsavgiften.⁴⁵ Den allmänna pensionsavgiften har sedan systemet infördes varit 7 procent, vilket innebär att den pensionsgrundande inkomsten motsvarar 93 procent av bruttolöneinkomsten. Den sammanlagda nivån på pensionsavgifterna har sedan systemets införande varit 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Det motsvarar 17,21 procent av bruttolöneinkomsten (upp till avgiftstaket på 8,07 inkomstbasbelopp) eftersom $18,5 * 0,93 = 17,21$.⁴⁶ Avgiftsnivån kalibrerades utifrån målsättningen att ersättningen från den inkomstgrundande allmänna pensionen (inkomstpension och premiepension), den s.k. kompensationsgraden, ungefär skulle uppgå till 60 procent av den slutliga pensionsgrundande inkomsten för personer med ett helt arbetsliv i Sverige. Eftersom den pensionsgrundande inkomsten är 7 procent lägre än bruttolöneinkomsten motsvarar det en kompensationsgrad på $60 * 0,93 = 56$ procent i förhållande till bruttolöneinkomsten.

Man kan diskutera vilken jämförelseinkomst som är mest lämplig att använda för att beräkna kompensationsgraden. I likhet med bl.a. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har vi valt att använda bruttolöneinkomsten.⁴⁷ Det är därför viktigt att komma ihåg att en kompensationsgrad på 56 procent med avseende på bruttolöneinkomsten är i linje med målsättningen om 60 procent av den pensionsgrundande inkomsten.

I debatten framställs det ibland som att pensionsavgiften har sänkts till en lägre nivå än vad som avsågs när systemet lanserades. Som framgått i denna fördjupning är så inte fallet. Pensionsinbetalningarna har blivit lika stora som det var tänkt. De fall då kompensationsgraden i det allmänna pensionssystemet har blivit lägre än målsättningen på 60 (56) procent av den pensionsgrundande inkomsten (bruttolöneinkomsten) har andra förklaringar (avsnitt 3.1.1).

I detta avsnitt använder vi Pensionsmyndighetens s.k. typfallsmodell för att beskriva vilka faktorer som bestämmer pensionen. Med hjälp av modellen kan vi analysera hur pensionen påverkas av hur arbetslivet har sett ut. Vi analyserar betydelsen av uttagsåldern, arbetsinkomstens nivå, antalet

⁴² Som framgår i fördjupning 3 (i slutet av avsnitt 3.2) har det inte skett.

⁴³ Prop. 1997/98:151, avsnitt 8.2.

⁴⁴ SOU 1994:20, s. 438.

⁴⁵ Ett principiellt skäl för denna ordning är att pensionsförmånerna inte ska vara beroende av om pensionsavgiften betalas in av arbetsgivaren eller arbetstagaren då denna fördelning kan ändras över tid; prop. 1997/98:151, s. 198.

⁴⁶ Arbetstagarna betalar alltså 7 procent av bruttolöneinkomsten i allmän pensionsavgift. Arbetsgivarna betalar således $17,21 - 7 = 10,21$ procent av arbetstagarnas bruttolöneinkomst i ålderspensionsavgift.

⁴⁷ År 2000 inleddes en serie skattereduktioner på delar av den allmänna pensionsavgiften och från och med 2006 är skattereduktionen lika stor som arbetstagarnas allmänna pensionsavgift. I och med detta ansåg flera myndigheter att det inte längre var relevant att jämföra med den pensionsgrundande inkomsten för att beräkna kompensationsgrad.

arbetsår, deltidsarbete, tjänstepensionen och antalet år sedan pensionen började tas ut. I beräkningarna ingår inkomstpension (inkl. inkomstpensionstillägg), premiepension, tjänstepension och garantipension. Däremot ingår inte äldreförsörjningsstöd, bostadstillägg eller privat pensionssparande.⁴⁸

Pensionerna i de olika typfallen presenteras i tabell 1, både i kronor per månad och som procent av bruttolönen i slutet av arbetslivet.⁴⁹ Personen i huvudtypfallet (första raden i tabellen) är född 1957 och tar ut pensionen vid 65 (alltså 2022).⁵⁰ Vidare antas att personen i huvudtypfallet är ogift, har tjänstepension enligt avtalet för privata arbetare (SAF-LO), har arbetat heltid och började arbeta mellan 20–25 års ålder.⁵¹ Dessa antaganden modifieras sedan i beräkningarna för att belysa hur pensionen påverkas av olika faktorer. För låginkomsttagare antas en bruttolönlön på 20 000 kr, för medelinkomsttagare 30 000 kr och för höginkomsttagare 55 000 kr.⁵² Samtliga typfall utgår ifrån att inflationen är 2 procent, den reala tillväxten 1,8 procent och den reala nettoavkastningen i premie- och tjänstepensionen 3,5 procent.⁵³ Beräkningarna baseras på stiliserade antaganden kring arbetsliv och löneutveckling. De exakta siffrorna bör därför tolkas försiktigt.⁵⁴

⁴⁸ Även bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och privat pension ingår i typfallsmodellen. Vi har valt att inte ta med dem eftersom de kräver ytterligare antaganden, t.ex. om förmögenhet och privata sparkvoter.

⁴⁹ Se fördjupning 2.

⁵⁰ Uttagsålder är den ålder vid vilken allmän pension, antingen helt eller delvis, börjar tas ut. Den åldern som en individ lämnar arbetskraften för att gå i pension kallas utträdesålder. I typfallsmodellen skiljs inte på uttags- och utträdesålder. I verkligheten skiljer de sig dock något åt, se fördjupning 3.

⁵¹ Låginkomsttagare antas börja arbeta vid 20, medelinkomsttagare vid 23 och höginkomsttagare vid 25 års ålder. Eftersom pensioneringen antas ske vid 65 år antas tjänsteår i huvudtypfallet 45, 42 respektive 40.

⁵² Inkomstnivåerna har valts för att typfallen ska illustrera ersättningsnivåer som påverkas av garantipensionen (låginkomsttagaren), intjänandetaket (höginkomsttagaren) och varken eller (medelinkomsttagaren).

⁵³ Pensionsmyndighetens prognosstandard från 2021 (Pensionsmyndigheten, u.å.).

⁵⁴ Pensionsmyndigheten (2021g).

Tabell 1 Typfallsberäkningar

	Låg inkomst 20 000 kr/mån	Medelinkomst 30 000 kr/mån	Hög inkomst 55 000 kr/mån
1) Huvudtypfall, pension vid 65	14 014 (73 procent)	18 138 (63 procent)	30 988 (59 procent)
2) Pension vid 67	15 943 (81 procent)	21 187 (72 procent)	36 352 (67 procent)
3) Pension vid 65 år 2000	11 641 (87 procent)	14 437 (72 procent)	23 166 (63 procent)
Typfallsgrupp 1: Kortare arbetsliv			
4) Pension vid 62	9 423 (51 procent)	13 277 (48 procent)	22 736 (45 procent)
5) 10 tjänsteår	9 577 (50 procent)	9 949 (35 procent)	13 004 (25 procent)
6) 20 tjänsteår	10 769 (56 procent)	12 275 (43 procent)	19 150 (36 procent)
7) Deltid, 75 procent	11 998 (83 procent)	14 695 (68 procent)	23 275 (59 procent)
Typfallsgrupp 2: Tjänstepension			
8) Ingen tjänstepension	11 765 (61 procent)	14 764 (51 procent)	22 177 (42 procent)
9) KAP-KL	15 409 (80 procent)	20 230 (70 procent)	36 776 (70 procent)
10) ITP	14 621 (76 procent)	19 048 (66 procent)	35 067 (67 procent)
11) PA 16	15 102 (79 procent)	19 771 (69 procent)	36 545 (69 procent)

Anm.: Ersättning i kronor, 2022 års priser. Kompensationsgrad i parentes. Huvudtypfallet är utgångspunkt för samtliga typfall. Utan inkomst-pensionstillägget blir den beräknade kompensationsgraden som mest ca 2 procentenheter lägre. I typfall 3 är kompensationsgraden beräknad mot en bruttolönelön som vid pensioneringen år 2000 motsvarar 20 000, 30 000 respektive 55 000 kr idag. I typfall 7 beräknas kompensationsgraden mot en bruttolönelön som är reducerad för deltidsarbetet (dvs. 15 000, 22 500 respektive 41 250 kr).

Källa: Egna beräkningar med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Huvudtypfall

Personen i huvudtypfallet, som går i pension år 2022 vid 65 års ålder efter ett helt arbetsliv, får en pension som uppgår till 59–73 procent av slutlönen. Det är endast låginkomsttagaren som får en kompensationsgrad som överstiger 70 procent. Den viktigaste förklaringen till att medel- och höginkomsttagarna har en kompensationsgrad under 70 procent är att uttagsåldern i typfallet, likt i verkligheten, inte har stigit trots en ökad medellivslängd. Att låginkomsttagaren trots den stagnerande uttagsåldern har en kompensationsgrad på över 70 procent beror på garantipensionen. Om uttagsåldern skulle ha utvecklats i relation till medellivslängden, skulle pensionsuttaget i

genomsnitt ske vid ungefär 67 års ålder.⁵⁵ Typfall 2 visar vad det skulle innebära för ersättningarna. Kompensationsgraden blir då 81 procent för låginkomsttagaren, 72 procent för medelinkomsttagaren och 67 procent för höginkomsttagaren. Sammantaget visar typfallen 1 och 2 uttagsålderns betydelse för vad pensionsinkomsten blir, och illustrerar att kompensationsgraden kommer att falla om uttagsåldern ligger fast trots en ökande medellivslängd. Detta påpekades även i pensionsutredningen från 1994.

I den offentliga debatten lyfts äldre ensamstående pensionärer ofta fram som en särskilt utsatt grupp. Personen i typfall 3 är född år 1935, gick i pension år 2000 vid 65 års ålder och har därmed en pensionsinkomst som har bestämts utifrån löneläget för 22 år sedan. Som beskrivs i fördjupning 1 innebär förskottsräntan att inkomstsuppräknningen under pensionsåren betalas ut i förskott för att höja pensionen initialt, vilket får till följd att pensionsersättningarna i princip bara räknas upp med prisindex efter att pensionen har tagits ut.⁵⁶ Pensionen minskar alltså i förhållande till det allmänna löneläget under pensionens gång så länge den reala tillväxten är positiv, vilket innebär att de allra äldsta, allt annat lika, har betydligt lägre pensioner än nyblivna pensionärer. Denna mekanism förklarar skillnaderna mellan typfallen 1 och 3. För pensionärer med låg inkomst är skillnaden 2 373 kronor per månad (typfall 1 får 14 014 kr och typfall 3 får 11 641 kr. Att skillnaden inte är ännu större beror på att personen i typfall 3 får mer i garantipension.

Vidare visar typfallen att pensionssystemet är progressivt. Låginkomsttagarens pension överskrider i huvudtypfallet 70 procent och blir tydligt högre som andel av slutlönen än höginkomsttagarens. Detta beror på att låginkomsttagaren får garantipension, att intjänandet av pensionsrätter är takbegränsat till 7,5 inkomstbasbelopp och att inträdesåldern för inkomstgrupperna antas vara olika (se fotnot 51). Progressiviteten motverkas emellertid av tjänstepensionen, som ökar kraftigt ovanför inkomstpensionens tak. För höginkomsttagaren, vars slutlön överskrider taket med 10 000 kr, motsvarar den allmänna pensionen 42 procent av slutlönen och tjänstepensionen 17 procent. För låg- och medelinkomsttagarna, som båda befinner sig under taket, är den allmänna pensionen 61 respektive 51 procent av slutlönen, och tjänstepensionen 12 procent.

En ytterligare faktor som kan bidra till progressivitet, men som inte beaktas i ovanstående typfall, är att låginkomsttagare sannolikt har en långsammare löneutveckling än medel- och höginkomsttagare. Eftersom pensionen i hög grad beror på livsinkomsten, innebär en sämre löneutveckling genom arbetslivet att pensionen blir högre som andel av slutlönen. Denna mekanism kan illustreras genom ett enkelt räkneexempel. Vi antar att en person har arbetat i tre år, och att löneinkomsten var 100 kr under det första året, 200 kr under det andra året och 300 kr under det tredje året. Med en pensionsavgift på 20 procent och en genomsnittlig inkomstutveckling i samhället på noll procent är den intjänade pensionsbehållningen 120 kr efter det tredje året, vilket motsvarar 40 procent av slutlönen på 300 kr.⁵⁷ Om personen i fråga inte hade haft någon inkomstutveckling alls, dvs. 100 kr i löneinkomst under alla tre år, skulle pensionsbehållningen vara 60 kr, eller 60 procent av slutlönen på 100 kr. Kompensationsgraden påverkas alltså negativt av löneutveckling även om ersättningen i kronor påverkas positivt.

Typfallsgrupp 1: Kortare arbetsliv

Typfallen 4–7 beskriver pensionerna för personer som har arbetat mindre än i huvudtypfallet. I samtliga fyra fall får alla inkomstgrupper en pensionsersättning som tydligt underskrider de som

⁵⁵ Egentligen 67 år och 8 månader (Pensionsmyndigheten, 2022b).

⁵⁶ Detta beror på förskottsräntan, se fördjupning 1.

⁵⁷ Intjänandet av pensionsrätter under de tre åren är således 20, 40 respektive 60 kr. Pensionsrätterna räknas upp med inkomsterna i samhället (inkomstindex) men tillväxten antas här vara noll. Därmed uppgår pensionsbehållningen till 20+40+60 = 120 kr i slutet av år 3.

erhålls vid ett längre arbetsliv. Det ligger i linje med systemets grundprincip om livsinkomstens betydelse.

Som framgår av typfall 4 har tidig pension (62 år i stället för 65) stor betydelse för ersättningsnivån; kompensationsgraden blir klart lägre för alla inkomstgrupper. Det beror på att tidig pension både innebär färre intjänandeår och fler uttagsår, och att personer under 65 inte kan få garantipension.⁵⁸ Typfallet illustrerar kostnaden av att gå i tidig pension, och kan t.ex. representera personer som tillbringat hela sina arbetsliv i fysiskt eller psykiskt krävande yrken. I nuläget finns möjligheten att få ersättning inom sjukförsäkringen fram till 65 för de som inte längre kan jobba, och pensions-systemet utformades utifrån premissen att det skulle finnas ett sådant system. De som inte bedöms kunna arbeta och beviljas sjukersättning behöver därmed inte ta ut pensionen innan 65.

Typfallen 5 och 6 beskriver pensionsnivån för personer som bara arbetat i 10 respektive 20 år, och visar att kompensationsgraderna blir lägre än i huvudtypfallen. Betydelsen av färre tjänsteår är mindre för låginkomsttagaren än för medel- och höginkomsttagaren, vilket kan förklaras av det inkomstgolv som garantipensionen utgör. I tabellen framgår även att skillnaden mellan låginkomsttagaren i typfallen 5 och 6 är relativt liten, trots att personen i typfall 5 har arbetat dubbelt så mycket. Det beror på att båda har en så låg intjänad allmän pension (under 5 000 kr i månaden) att deras rätt till garantipension avräknas krona för krona mot ytterligare inkomstgrundad allmän pension (fotnot 28). Typfallen 5 och 6 kan representera flyktingar som anlände till Sverige relativt sent i livet, men som i kraft av asylstatus ändå har oavkortad rätt till garantipension.⁵⁹ De kan också representera kvinnor i äldre generationer med lågt arbetskraftsdeltagande.

Typfall 7 visar pensionen för en person som jobbat deltid under stora delar av arbetslivet och i genomsnitt arbetat 75 procent. Typfallet kan representera föräldrar, företrädesvis mödrar, som har burit det huvudsakliga barnansvaret. Även i detta typfall blir pensionen betydligt lägre än i huvudtypfallet.

Typfallsgrupp 2: Tjänstepensionens betydelse

Eftersom pensionsrätter endast tjänas in upp till 7,5 inkomstbasbelopp är kompensationsgraden inom den allmänna pensionen lägre för höginkomsttagare. Tjänstepensioner har inte samma begränsning och har därför stor betydelse för framför allt höginkomsttagares totala pension.⁶⁰ Det illustreras av personen i typfall 8, som saknar tjänstepension. Typfallet visar också att den allmänna pensionen når en kompensationsgrad på över 56 procent för låginkomsttagaren (som har garantipension), men inte för medelinkomsttagaren. Det beror huvudsakligen på att uttagsåldern inte har stigit i takt med den förväntade livslängden. Om uttagsåldern antas till 67 överstiger kompensationsgraden från den allmänna pensionen 56 procent för både låg- och medelinkomsttagare. Till följd av intjänandetaket är kompensationsgraden för höginkomsttagare dock fortsatt lägre.⁶¹

Det finns också stora skillnader mellan tjänstepensionsavtal. I typfall 9 har personen tjänstepensionsavtalet KAP-KL (för kommunal- och landstingssektor), som för personer födda 1957 är betydligt mer förmånligt än SAF-LO.⁶² Tjänstepensionen och den totala pensionen i typfall 9 är

⁵⁸ Garantipensionens åldersgräns är förklaringen till varför låginkomsttagarna i typfallen 4 och 5 har ungefär samma ersättning i kronor, trots att den förra har arbetat 42 år och den senare 10 år. Ersättningen till personen i typfall 4 kommer emellertid att stiga när hon fyller 65.

⁵⁹ Personer med flyktingstatus får full bosättningstid, och har därmed samma rätt till garantipension som inrikes födda (denna regel tas dock bort fr.o.m. 2023). Personer som har invandrat till Sverige utan asylskäl har inte det, utan förlitar sig i stället på åldreförsörjningsstödet (avsnitt 3.2.2).

⁶⁰ Se appendix 2 för olika tjänstepensionsavtal.

⁶¹ SOU 1994:20 och Pensionsmyndigheten (2021b).

⁶² De huvudsakliga anledningarna varför SAF-LO ger lägre ersättningar för personer födda 1957 än övriga avtal är att SAF-LO generellt har varit senare med att förbättras. Detta innebär att skillnaderna mellan avtalen varierar i typfallsmodellen beroende på när typfallspersonen är född. Förändringarna av tjänstepensionsavtalen under de senaste åren har dock följt samma mönster; utvecklingen förefaller ha varit minst gynnsam i SAF-LO-avtalet. Det är därför sannolikt att skillnaderna som illustreras i tabell 1 kommer att bestå även i många framtida pensionärskohorter. Se appendix 2 för ytterligare information.

följaktligen högre än i huvudtypfallet. Typfallen 10 och 11 visar motsvarande resultat med tjänstepensionsavtalen ITP (för privatanställda tjänstemän) och PA 16 (för statligt anställda). Sammantaget är SAF-LO det minst förmånliga av de stora tjänstepensionsavtalen för personer födda 1957. Under övriga tjänstepensionsavtal får låginkomsttagaren 76–80 procent av slutlönen i total pension.⁶³ Även bland medel- och höginkomsttagare är kompensationsgraden omkring 70 procent. KAP-KL, ITP och PA 16 försäkrar sammanlagt omkring 5 miljoner arbetstagare, medan SAF-LO omfattar ca 3 miljoner.⁶⁴ Utifrån detta perspektiv framstår det som att stigande tjänstepensioner i hög grad kompenserar för att pensionsåldern inte stigit i takt med medellivslängden. Tjänstepensionerna kan dessutom väntas öka ytterligare framöver för många yrkesgrupper (appendix 2).

Sammanfattningsvis kan det svenska pensionssystemet beskrivas som utformat för att premiera arbete, men med mekanismer som verkar för att jämna ut ersättningsnivåer. Den allmänna pensionen bestäms av livsinkomsten, dock inom en ”korridor” där garantipensionen kan beskrivas som golv och intjänandetaket som tak. Tjänstepensionen utgör en motvikt till den allmänna pensionens inkomstutjämnande egenskaper, med regler som möjliggör omfattande intjänande ovanför taket. Sex faktorer är särskilt betydelsefulla för den totala årliga pensionen: *hur mycket en person har tjänat, hur mycket hon har arbetat, vid vilken ålder hon har gått i pension, hur lång tid som har gått sedan pensioneringen, om hon har en tjänstepension och i så fall vilken*. Det finns fyra grupper som kan antas ha jämförelsevis låga pensioner:

- personer som är mycket gamla;
- personer som går i tidig pension;
- personer som har arbetat lite (i Sverige);
- personer som saknar tjänstepension.

Typfallsanalysen fångar hur pensionssystemet är utformat för att fungera. Människors arbetsliv är dock betydligt mer mångfacetterade än vad som fångas av de stiliserade beräkningar vi presenterat ovan. Exempelvis påverkar studier, arbetslöshet, föräldraledighet, sjukdom, karriärsprång och makroekonomiska förändringar vad pensionen i slutändan blir. Hur pensionerna ser ut i verkligheten diskuteras i nästa avsnitt.

3.1.2 Faktiska pensioner

Vi har hittills diskuterat hur pensionssystemet är uppbyggt och vilka faktorer som bestämmer hur stor pensionen blir. Baserat på statistik från den underlagsrapport som rådet har beställt av Hagen m.fl. (2022) relateras i detta avsnitt faktiska pensionsersättningar till prisutvecklingen, inkomstutvecklingen bland den arbetsföra befolkningen och till den bruttoförfärvsinkomst som individer hade i slutet av arbetslivet. Det bör noteras att statistiken i detta avsnitt till viss del påverkas av pensionsutbetalningar som är baserade på intjänande inom det gamla systemet.⁶⁵

⁶³ Enligt Alecta tar 20 procent ut hela tjänstepensionen under de första fem åren, och 13 procent under de första tio åren. Omkring hälften väljer livslång utbetalning. Tidsbegränsade utbetalningar innebär att ersättningarna blir betydligt högre än i huvudtypfallet under de år tjänstepensionen betalas ut, för att sedan falla till en nivå som är betydligt lägre.

⁶⁴ Tjänstepensionens dag (u.å.). Notera att personer kan ha ersättning från flera olika tjänstepensionsavtal om de jobbat inom olika kollektivavtal under arbetslivet. ”Antalet försäkrade” summerar därför inte till antalet kollektivavtalsomfattade löntagare.

⁶⁵ Pensionsutbetalningar baserad på intjänande inom ATP-systemet kallas tilläggs pension. Tilläggs pension betalas ut i olika utsträckning till personer födda 1953 eller tidigare (Pensionsmyndigheten, 2021c). Det innebär att tilläggs pensionen successivt kommer att fasas ut.

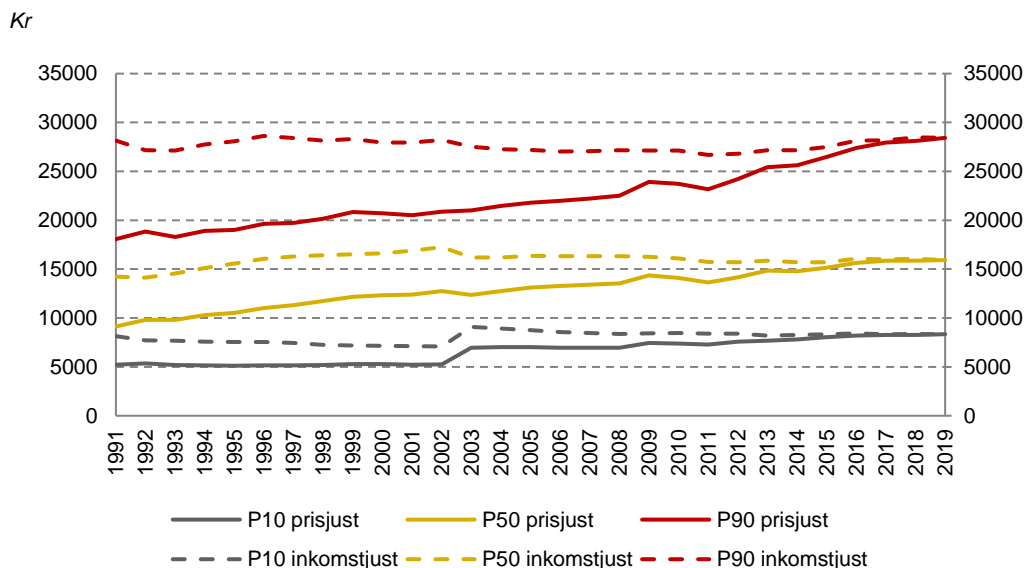
Pensionerna i kronor

Vi börjar med att beskriva pensionsnivåerna i kronor för alla som påbörjat uttag av allmän pension. Percentilindelningen baseras på individens plats i fördelningen av den variabel som studeras, t.ex. total pension, allmän pension osv.

I diagram 8 visas total pension (summan av allmän och tjänstepension) per månad i kronor, prisjusterat i 2019 års priser (heldragna linjer) och justerat för inkomstutvecklingen bland icke-pensionärer (streckade linjer). I enlighet med beskrivningen av pensionärens disponibla inkomster i avsnitt 2 har den totala pensionen i fasta priser ökat kontinuerligt i alla delar av fördelningen sedan 1991. År 2019 uppgick ersättningarna till ca 8 300, 15 900 respektive 28 400 kr för låg-, medel- och höginkomsttagare, vilket är 108, 56 respektive 58 procent av förvärvsinkomsterna bland motsvarande inkomstgrupper i övriga samhället. De inkomstjusterade ersättningarna har varit ungefär konstanta sedan pensionssystemet infördes. Pensionerna har alltså utvecklats i linje med de genomsnittliga inkomsterna bland icke-pensionärer under de senaste 15 åren. I och med bl.a. införandet av inkomstpensionstillägget år 2021 och höjningen av grundnivån i garantipensionen 2020 är det också sannolikt att utvecklingen av pensionsinkomsterna har varit förhållandevis stark sedan 2019.

Det finns dock stora skillnader i pensionsersättning mellan män och kvinnor (diagram 9). Det beror på att kvinnors löner har varit (och fortfarande är) lägre, att kvinnors arbetskraftsdeltagande historiskt har varit lägre och att kvinnor som deltagit på arbetsmarknaden har jobbat deltid i större utsträckning än män. Allra lägst är pensionerna för kvinnor som är över 80 år gamla, drygt 200 000 personer.⁶⁶ Många kvinnliga pensionärs ekonomiska tillvaro torde likna situationen för personerna i typfallen 5, 6 och 7 (avsnitt 3.1.1).

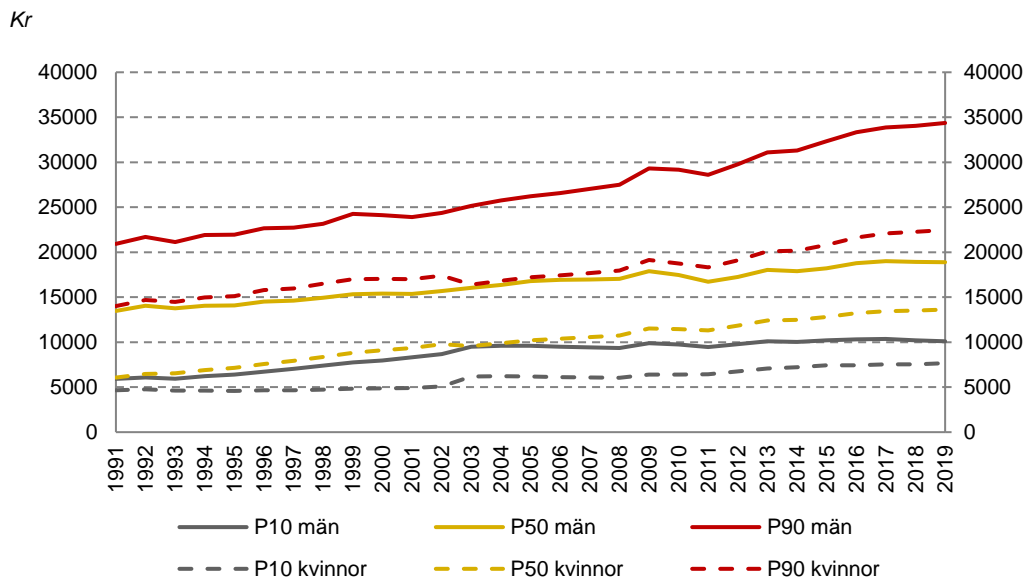
Diagram 8 Pensionsersättning i olika inkomstgrupper, total pension



Anm.: Total pension avser summan av allmän pension och tjänstepension, båda före skatt. P står för percentil (hundredel) i fördelningen av total pension. Den 10:e percentilen utgörs i detta fall av personen som har högre inkomst än 10 procent av populationen, medan den 50:e percentilen utgörs av personen som har högre inkomst än hälften av populationen osv. Heldragna linjer är prisjusterade, 2019 års penningvärde. Streckade linjer är justerade med Pensionsmyndighetens inkomstindex. Inkomstindex beräknas varje år som ett medelvärde över tre år på den nominella utvecklingen av pensionsgrundande inkomster i samhället.

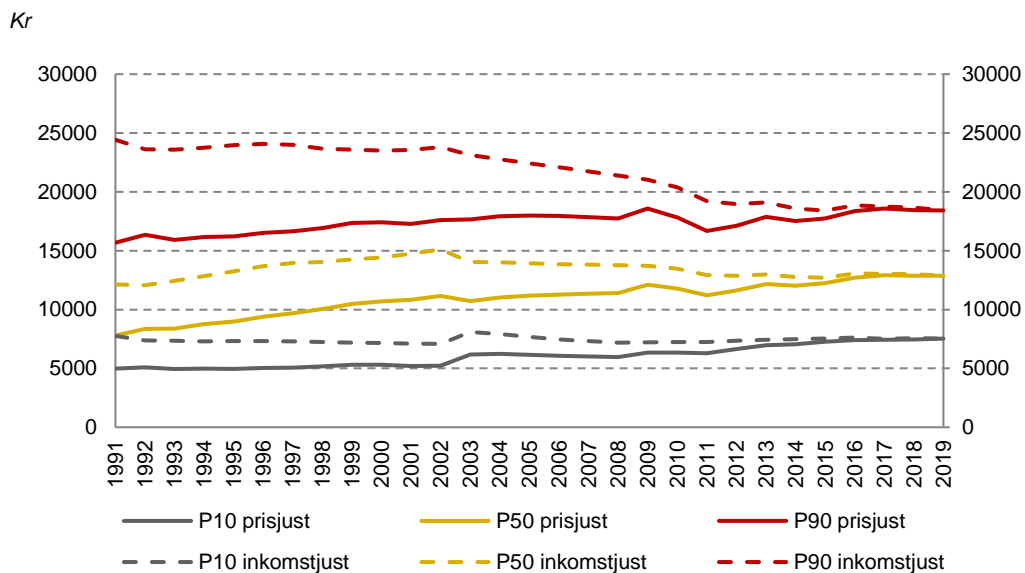
Källa: Hagen m.fl. (2022).

⁶⁶ Pensionsmyndigheten (2022c).

Diagram 9 Total pension, män och kvinnor i olika inkomstgrupper

Anm.: Total pension avser summan av allmän pension och tjänstepension före skatt. Prisjusterat, 2019 års penningvärde. P står för percentil (hundredel) i fördelningen av total pension bland manliga resp. kvinnliga pensionärer. Den 10:e percentilen utgörs i detta fall av personen som har högre inkomst än 10 procent av den aktuella populationen, medan den 50:e percentilen utgörs av den person som har högre inkomst än hälften av den aktuella populationen osv.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

Diagram 10 Pensionsersättning, allmän pension

Anm.: Inkomstpension, premiepension och garantipension, före skatt. P står för percentil (hundredel) i fördelningen av allmän pension. Den 10:e percentilen utgörs i detta fall av personen som har högre inkomst än 10 procent av populationen, medan den 50:e percentilen utgörs av personen som har högre inkomst än hälften av populationen osv. Heldragna linjer är prisjusterade, 2019 års penningvärde. Streckade linjer är justerade med Pensionsmyndighetens inkomstindex. Inkomstindex beräknas varje år som ett medelvärde över tre år på den nominella utvecklingen av pensionsgrundande inkomster i samhället.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

I diagram 10 redovisas den allmänna pensionens utveckling justerad för utvecklingen av prisnivå (heldragna linjer) respektive inkomstnivå i den arbetsföra befolkningen (streckade linjer). De prisjusterade ersättningarna har generellt ökat, medan de inkomstjusterade ersättningarna har fallit bland hög- och medelinkomsttagare. Att de inkomstjusterade allmänna pensionerna har fallit i den övre delen av fördelningen betyder att de har utvecklats långsammare än de genomsnittliga inkomsterna bland icke-pensionärer. Det beror bl.a. på att det gamla systemet, som gradvis har fasats ut, generellt gav högre ersättningar till medel- och höginkomsttagare än nuvarande system.⁶⁷ Det beror också på att uttagsåldern inte har stigit i takt med medellivslängden. Av diagram 10 framgår också att spridningen i ersättningar från den allmänna pensionen är förhållandevis liten. Skillnaden mellan personer i botten och toppen av fördelningen är strax över 10 000 kr, jämfört med 25 000 kr från den totala pensionen. Förklaringen är som nämnts att den allmänna pensionen har ett ”golv” och ett ”tak” i form av garantipension och intjänandetak.

Kompensationsgrader

I diagram 11 framgår hur kompensationsgraderna för total pension har sett ut under de senaste decennierna.⁶⁸ Resultaten avser nyblivna pensionärer och percentilerna baseras på individens plats i fördelningen av genomsnittliga förvärvsinkomster 1–5 år före uttaget av allmän pension.⁶⁹

Samtliga definierade inkomstgrupper har en genomsnittlig kompensationsgrad på mellan 60 och 70 procent eller mer. För personer med låga tidigare förvärvsinkomster är den betydligt högre – omkring 80 procent för den 25:e percentilen och över 100 procent för den 10:e percentilen. Det ska noteras att kompensationsgraden för låg- och medelinkomstpensionärer (P10, P25 och P50) har fallit sedan mitten av 2000-talet. För medianpensionären, som varken påverkas av intjänandetaket eller garantipensionen, har kompensationsgraden minskat med drygt 7 procentenheter sedan 2006, från 72 till 65 procent. Det beror huvudsakligen på att uttagsåldern inte har ökat i takt med medellivslängden och på att det gamla pensionssystemet gradvis har fasats ut. Den fallande trenden återfinns emellertid inte i de övre inkomstkikten (P75 och P90). Det kan hänga samman med att uttagsåldern bland höginkomsttagare successivt har stigit under de senaste 10–15 åren (dock från en jämförelsevis låg nivå). I övriga inkomstgrupper har uttagsåldern i stället minskat trendmässigt under den senaste tiden (diagram 12). Följaktligen har delningstalet, nämnaren med vilken den intjänade pensionsbehållningen divideras för att bestämma den årliga pensionen, stigit mindre bland höginkomsttagare än i övriga inkomstklasser.⁷⁰ Detta illustrerar att även små förändringar i uttagsålder kan få förhållandevis stor betydelse för storleken på den årliga pensionen. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar ökar kompensationsgraden med omkring 6,5 procentenheter per år som uttaget senareläggs.⁷¹ I relation till statistiken i diagram 11 och 12 tyder det på att en ökning av den genomsnittliga uttagsåldern till t.ex. 67 skulle höja kompensationsgraden till tydligt över 70 procent i alla inkomstklasser.

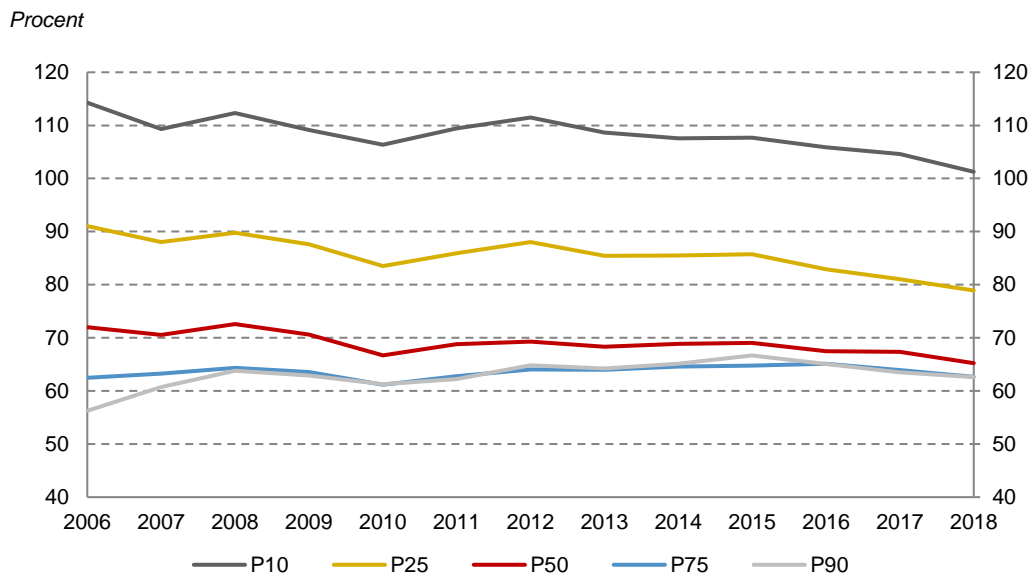
⁶⁷ Laun och Palme (2022).

⁶⁸ Kompensationsgraderna är beräknade med den genomsnittliga bruttolöneinkomsten under de fem sista åren innan pensionen i nämnaren och pensionsersättningen ett år efter pensionering i täljaren (tidsserien stannar därför vid 2018). Se fördjupning 2 om hur användningen av bruttolöneinkomsten minskar kompensationsgraden jämfört med om den pensionsgrundande inkomsten används.

⁶⁹ I förvärvsinkomsten ingår inkomst från arbete och pensionsgrundande transfereringar. Samtliga kompensationsgrader i delavsnittet inkluderar personer som tar ut pension på deltid. Varje percentil avser ett genomsnitt av fem percentilgrupper, så att t.ex. P10 avser den genomsnittliga kompensationsgraden för personer som befinner sig i P8-P12.

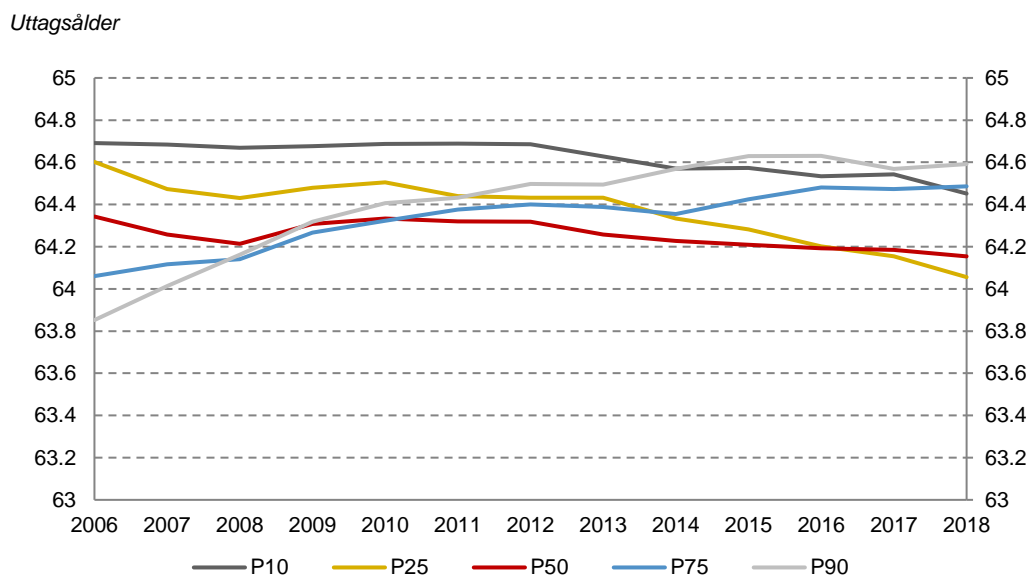
⁷⁰ Delningstalet har stigit med drygt 1,05 i P50 och omkring 0,45 i P90 (Hagen m.fl., 2022).

⁷¹ Pensionsmyndigheten (2019a). Storleken på ökningen beror bl.a. på vid vilken ålder utträdet sker, hur många år pensionären har haft en arbetsinkomst och huruvida personens tjänstepensionsavtal tillåter intjänande efter 65.

Diagram 11 Kompensationsgrad i olika inkomstgrupper, total pension

Anm.: Total pension avser summan av allmän pension och tjänstepension före skatt. Nya pensionärer vid respektive år, 2006–2018. X-axeln anger pensionsår. Siffrorna gäller kompensationsgrad ett år efter pensionsuttaget. P står för percentilgrupp i fördelningen av den genomsnittliga förvärvsinkomsten 1–5 år före pension. Den 10:e percentilgruppen utgörs av den procent av pensionärerna som har högre inkomst än 10 procent av populationen, medan den 90:e percentilgruppen utgörs av den procent som har högre inkomst än 90 procent av populationen. Varje percentilgrupp avser ett genomsnitt av fem percentiler, så att exempelvis P10 avser den genomsnittliga kompensationsgraden för personer som befinner sig i P8-P12.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

Diagram 12 Uttagsålder i olika inkomstgrupper

Anm.: Ålder då allmän pension börjar tas ut, antingen helt eller delvis. Nya pensionärer, 2006–2018.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

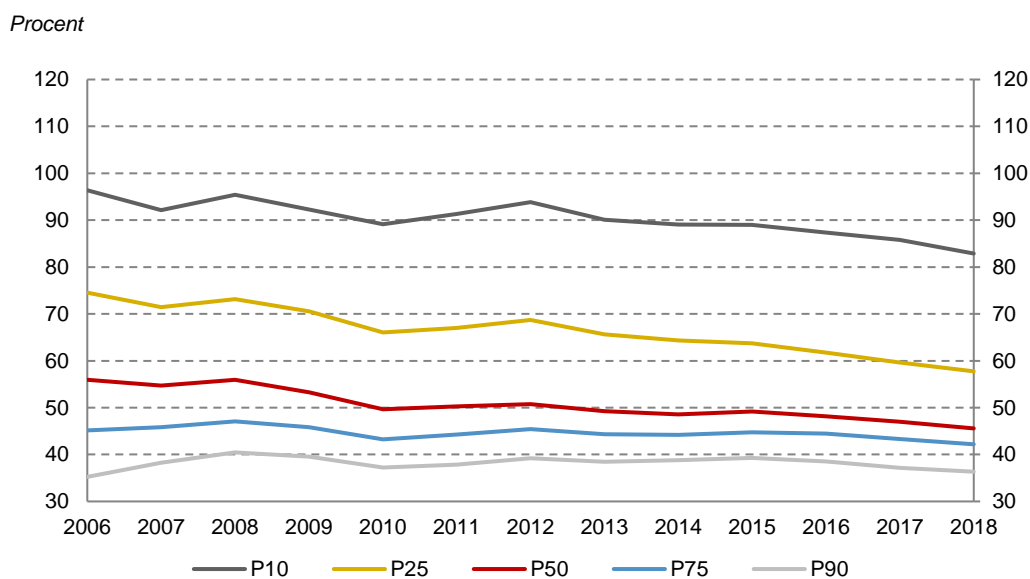
Den största delen av pensionen utgörs för de flesta av allmän pension (diagram 13). I förhållande till målsättningen om en kompensationsgrad från den allmänna pensionen på 56 procent för

personer som arbetat ett helt yrkesliv med en slutlön under intjänandetaket,⁷² finns det några viktiga saker att notera.

För det första visar diagrammet på en fallande trend, vilket huvudsakligen beror på de två faktorer som nämnts ovan: uttagsålderns stagnation och utfasningen av det gamla pensionssystemet. För en medianinkomsttagare, som varken påverkas av garantipension eller intjänandetak, uppgick kompensationsgraden från den allmänna pensionen till ca 46 procent år 2019, jämfört med omkring 56 procent för 15 år sedan. Under antagandet att kompensationsgraden från den allmänna pensionen ökar med omkring 3,5 procentenheter per år som uttaget senareläggs,⁷³ skulle en höjning av den genomsnittliga uttagsåldern till 67 leda till att medianpensionärens kompensationsgrad ligger i linje med den politiska målsättningen på 56 procent.

För det andra är spridningen i kompensationsgrader mellan de olika inkomstgrupperna större än för den totala pensionen, i synnerhet i den övre halvan av fördelningen. Höginkomsttagare får en klart lägre andel av sin bruttolönlön i allmän pension än personer i den övre mitten och mitten av fördelningen. Det ligger i linje med typfall 8 och beror på intjänandetaket. Som nämnts motverkas denna skillnad av tjänstepensionen, vars kompensationsgrad är högst för höginkomsttagarna (diagram 14). Kompensationsgraderna från tjänstepensionen har dock stigit trendmässigt över hela fördelningen sedan mitten av 2000-talet, och förklarar varför de totala kompensationsgraderna har minskat mindre än kompensationsgraderna inom den allmänna pensionen.

Diagram 13 Kompensationsgrad i olika inkomstgrupper, allmän pension

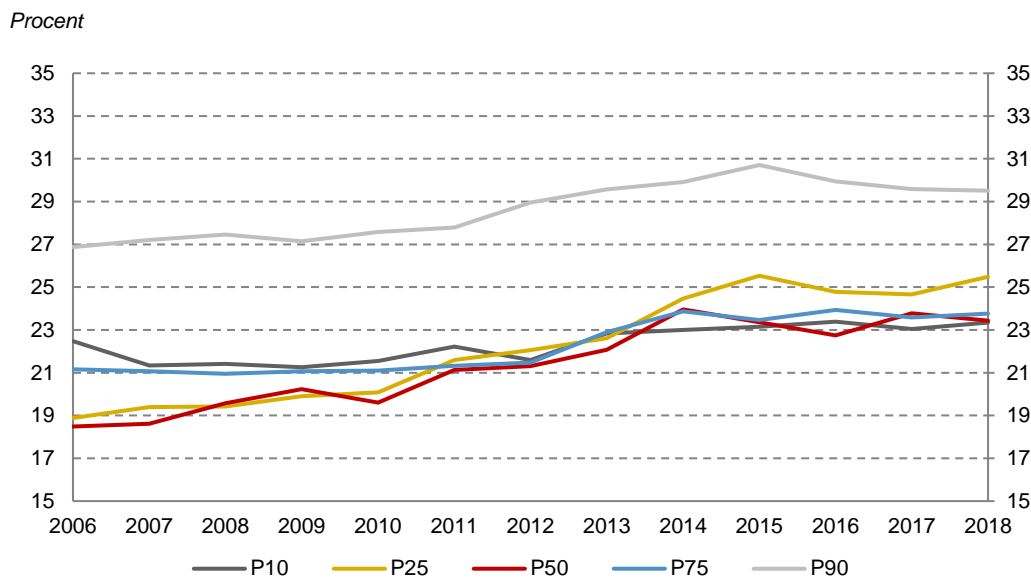


Anm.: Nya pensionärer 2006–2018, vid respektive år. Före skatt. Kompensationsgrad från inkomstpension, premiepension och garantipension. X-axeln anger pensionsår. Siffrorna gäller ett år efter pensionsuttag. P står för percentilgrupp i fördelningen av den genomsnittliga förvärvsinkomsten 1–5 år före pension. Den 10:e percentilgruppen utgörs av den procent av pensionärerna som har högre inkomst än 10 procent av populationen, medan den 90:e percentilgruppen utgörs av den procent som har högre inkomst än 90 procent av populationen. Varje percentilgrupp avser ett genomsnitt av fem percentilgrupper, så att exempelvis P10 avser den genomsnittliga kompensationsgraden för personer som befinner sig i P8-P12.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

⁷² Se fördjupning 2 för ytterligare information.

⁷³ I huvudtypfallet ovan (avsnitt 3.1.1) ökar kompensationsgraden från den allmänna pensionen med ungefär 3,5 procentenheter per år som pensionsuttaget senareläggs. Det innebär en ökning av kompensationsgraden med drygt 10 procentenheter, från 46 till 56 procent, om medianpensionären i diagram 12 och 13 i genomsnitt senarelägger pensionen från 64,2 till 67. Detta ligger i linje med Pensionsmyndigheten (2019a).

Diagram 14 Kompensationsgrad i olika inkomstgrupper, tjänstepension

Anm.: Nya pensionärer 2006–2018, vid respektive år. Före skatt. X-axeln anger pensionsår. Siffrorna gäller ett år efter pensionsuttag. P står för percentilgrupp i fördelningen av den genomsnittliga förvärvsinkomsten 1–5 år före pension. Den 10:e percentilgruppen utgörs av den procent av pensionärerna som har högre inkomst än 10 procent av populationen, medan den 90:e percentilgruppen utgörs av den procent som har högre inkomst än 90 procent av populationen. Siffrorna omfattar även personer som inte har tjänstepension. Varje percentilgrupp avser ett genomsnitt av fem percentilgrupper, så att exempelvis P10 avser den genomsnittliga kompensationsgraden för personer som befinner sig i P8–P12.

Källa: Hagen m.fl. (2022).

Sammantaget kan sägas att de reala pensionsersättningarna har ökat kontinuerligt i alla inkomstgrupper under de senaste decennierna, och att de inte har minskat i förhållande till inkomsterna bland icke-pensionärer. Kompensationsgraderna från den allmänna pensionen har dock fallit kraftigt, vilket huvudsakligen förklaras av uttagsålderns stagnation och den gradvisa utfasningen av det gamla pensionssystemet. Den allmänna pensionens genomslag i utvecklingen av de totala kompensationsgraderna har emellertid mildrats av att tjänstepensionerna har utvecklats mycket starkt. Stigande tjänstepensioner har alltså i viss mån kompenserat för de allmänna pensionernas förhållandevis svaga utveckling under de senaste årtiondena. Kompensationsgraden för total pension är omkring 65 procent för medianpensionären och betydligt högre än så bland låginkomsttagare.

3.2 Grundskyddet

Inom pensionssystemet finns ett grundskydd för personer med låg inkomstgrundad pension. Grundskyddet finansieras via statsbudgeten, dvs. inte inom ålderspensionssystemet, och utgörs av garantipension, bostadstillägg för pensionärer (inklusive konsumtionsstödet) och äldre-försörjningsstöd.⁷⁴

Grundskyddet går i högre grad till kvinnor än män. Det beror framför allt på att kvinnor i äldre kohorter (80 år och uppåt) har haft lägre förvärvsfrekvens än män. Andelen kvinnliga pensionärer som tar del av grundskyddet har dock minskat över tid, från 65 procent 2009 till 50 procent 2020.⁷⁵ Minskningen beror dels på att förvärvsfrekvensen bland kvinnor har stigit, dels på att de som haft

⁷⁴ I grundskyddet ingår enligt vissa även änkepension, men den är under utfasning. Även det aviserade garantitillägget i bostadstillägget är tänkt att ingå i grundskyddet. Garantitillägget diskuteras i avsnitt 4.

⁷⁵ Minskningen skiljer sig mellan kohorter (cirkavärden); från 85 till 65 procent för 80 år eller äldre, från 62,5 till 45 procent för 70–79 åringar samt från 45 till 40 procent för 65–69 åringar. Minskningen är dock mindre när det gäller bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd, bl.a. eftersom dessa stöd har ökat bland utrikes födda samtidigt som antalet utrikes födda har stigit.

låg förvärvsfrekvens tillhör de äldsta kohorterna och därmed avlider i större utsträckning. Totalt uppgår utgifterna för grundskyddet till ca 26 mdkr 2022 och det har varit relativt stabilt under de senaste fem åren.

Det finns stora skillnader i andelen som har grundskyddsersättning beroende på födelseland. År 2020 hade över 80 procent av pensionärerna födda i Afrika eller Asien ersättning från grundskyddet. Motsvarande siffra bland inrikes födda var ca 30 procent.⁷⁶ Skillnaden beror på att många utrikes födda pensionärer anlände till Sverige sent i livet. De hann därför inte arbeta länge nog för att bygga upp en tillräcklig inkomstgrundad pension, och behöver följaktligen förlita sig på grundskyddet för sin försörjning (se typfall 5 och 6 i tabell 1). Sysselsättningsgraden är generellt låg bland utomeuropeiskt födda och gruppen är i genomsnitt förhållandevis ung.⁷⁷ Andelen utomeuropeiskt födda i pensionärskollektivet kommer således öka under de kommande decennierna och kostnaderna för grundskyddet kan stiga betydligt om inte sysselsättningsgraden i gruppen ökar.⁷⁸ I en beräkning från 2017 finner Pensionsmyndigheten att statens utgifter för grundskyddet till utrikes födda kommer att öka med ca 30 mdkr till 2060, i dagens penningvärde.⁷⁹

3.2.1 Grundskydd med garantipension

År 2022 uppgår garantipensionen före skatt till maximalt 8 779 kr per månad för ensamstående och 7 853 kr per månad för gifta.⁸⁰ Den avräknas bara mot inkomstgrundad allmän pension, uppräknas med prisindex och släpar därför efter samhällets allmänna inkomstutveckling i avsaknad av politiska beslut. Garantipensionen har dock höjts vid flertalet tillfällen. Exempelvis höjdes grundnivån med 200 kr år 2020.⁸¹ Bostadstillägget för pensionärer är skattefritt och uppgår som mest till 7 090 kr per månad för ensamstående.⁸² Till skillnad från garantipensionen behovsprövas bostadstillägget mot hushållets alla inkomster⁸³ och till viss del även mot förmögenhet.⁸⁴ Tillägget är också nominellt konstant såvida politikerna inte beslutar att ändra det. Det har dock höjts vid flera tillfällen. I januari 2021 hade knappt 289 000 pensionärer bostadstillägg, varav 211 000 var kvinnor.

Maximalt grundskydd, dvs. full garantipension och fullt bostadstillägg,⁸⁵ summerar för ensamstående till 15 869 kr (8 779+7 090) brutto per månad. Det ger ca 14 800 kr efter grundavdrag och en genomsnittlig kommunal inkomstskatt och drygt 7 500 kr efter boendekostnader (varierar något beroende på boendekostnader).⁸⁶

Det finns inget uttalat politiskt mål om hur högt det sammanlagda grundskyddet ska vara i förhållande till andra inkomster. En vanlig jämförelsenorm som Pensionsmyndigheten refererar till är emellertid gränsen för s.k. låg ekonomisk standard.⁸⁷ Denna gräns definieras som 60 procent av medianen för disponibel inkomst i landet, vilket år 2020 var 13 100 kr efter skatt. Den högsta

⁷⁶ Pensionsmyndigheten (2022c).

⁷⁷ Pensionsmyndigheten (2017a).

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid. I en rapport från i år skriver Pensionsmyndigheten att detta sannolikt är en överskattning eftersom det sedan rapporten skrevs har införts en stramare lagstiftning för att få uppehållstillstånd, se Pensionsmyndigheten (2022c).

⁸⁰ Pensionsmyndigheten.

⁸¹ Regeringen (2019).

⁸² Det inkluderar höjningen av bostadskostnadstaket från 7 000 till 7 500 kr och konsumtionstillägget med 200 kr (för ogifta) i den antagna budgeten för 2022.

⁸³ Med undantag för inkomstpensionstillägget.

⁸⁴ För ensamstående beräknas det s.k. förmögenhetstillägget som 15 procent av den förmögenhet som överskrider 100 000 kr. Bostadstillägget minskas med 62 procent av de 15 procent som överskrider 100 000 kr. Räkneexempel: om förmögenheten är 200 000 kr minskas bostadstillägget på årsbasis med $0,62 \cdot 0,15 \cdot (200\,000 - 100\,000) = 9\,300$ kr.

⁸⁵ De diskretionära höjningarna av bostadskostnadstaket har inte följt med bostadskostnaderna över tid. År 2003 var andelen pensionärer som fick bostadstillägg och hade bostadskostnader över bostadskostnadstaket ca 25 procent. Andelen steg till över 50 procent fram till 2017 för att 2018 minska till ca 35 procent tack vare en höjning av taket (Regeringen 2018). Taket höjdes igen från 7 000 till 7 500 kr i den antagna budgeten för 2022. Det s.k. särskilda bostadstillägget är dock kopplat till prisbasbeloppet (prop. 2018/19:134). Det infördes 1991 och betalas ut till individer vars inkomster inte räcker till boendekostnader och övriga levnadsomkostnader.

⁸⁶ Siffran är beräknad med 2021 års genomsnittliga skattesats för garantipensionen (Pensionsmyndigheten, 2021a).

⁸⁷ Pensionsmyndigheten (2021b).

ersättningen från grundskyddet efter skatt 2022, ca 14 800 kr, kommer över 60 procent av medianinkomsten i år.⁸⁸ Trots det lever ca 300 000 pensionärer idag med en disponibel inkomst som är lägre än 60 procent av medianen i samhället, alltså med låg ekonomisk standard.⁸⁹ Det beror på flera faktorer:

- den som har boendekostnader som är lägre än 7 500 kr per månad får inte maximalt bostadstillägg;
- till skillnad från garantipensionen prövas bostadstillägget mot hushållets samlade inkomst, inklusive viss avräkning mot eventuell förmögenhet (se fotnot 84);
- garantipensionen minskas i relation till antalet bosättningsår, vilket innebär att t.ex. invandrare får ett s.k. äldreförsörjningsstöd som är lägre än garantipensionen (se nedan);
- det kan finnas individer som är berättigade till bostadstillägg men som inte söker på grund av okunskap eller rädsla för stigmatisering.⁹⁰

De 300 000 pensionärer som lever med låg ekonomisk standard motsvarar omkring 13 procent av pensionärskollektivet, vilket ligger i linje både med befolkningen i övrigt och EU-genomsnittet.⁹¹ Det finns dock stora skillnader mellan olika grupper inom pensionärskollektivet. Exempelvis har 23 procent av alla utrikes födda pensionärer en disponibel inkomst som är lägre än gränsen för låg ekonomisk standard, jämfört med 9 procent bland inrikes födda. Bland de som är födda i Asien eller Afrika är siffran ännu högre, nästan 50 procent.⁹² Som nämnts är sysselsättningen bland arbetsföra utomeuropeiskt födda betydligt lägre än i resten av befolkningen. Det innebär att inkomstskillnaderna mellan inrikes och utomeuropeiskt födda pensionärer kan bestå under lång tid om sysselsättningskillnaderna mellan grupperna inte minskar.

Låg ekonomisk standard är emellertid ett *relativt* begrepp. Ett illustrativt exempel är att andelen som lever med låg ekonomisk standard är lägre i Ungern än i Sverige, trots att Sveriges BNP per capita är mer än tre gånger så hög. Måttet säger alltså mer om landets inkomstfördelning än den faktiska levnadsstandarden bland dem med lägst inkomst. Det är också av betydelse att försörjningsbördan för pensionärshushåll generellt är mindre än för övriga hushåll eftersom de sällan har t.ex. hemmaboende barn,⁹³ och att det offentliga välfärdsåtagandet skiljer sig mellan länder. I Sverige har pensionärer t.ex. subventionerad äldreomsorg och sjuk-, tand- och hälsovård i en utsträckning som inte motsvaras i alla andra EU-länder.⁹⁴ Av dessa skäl finns det anledning att anta att svenska pensionärers *materiella* levnadsstandard underskattas i denna typ av internationella jämförelser, vilket vi återkommer till nedan.

Ett ytterligare sätt att belysa grundskyddets storlek är att beräkna det s.k. respektavståndet. Respektavståndet är skillnaden i ersättning till personer som inte arbetat alls och de som arbetat ett helt yrkesliv. Skillnaden mellan en pensionär med full garantipension och fullt bostadstillägg som inte har arbetat alls och en kvinnlig respektive manlig pensionär med genomsnittlig

⁸⁸ Om tillväxten i medianinkomsten är 3 procent 2021 och 2022 kommer 60 procent av medianinkomsten 2022 uppgå till: $13\,100 \cdot 1,03 \cdot 1,03 = 13\,898$ kr.

⁸⁹ Pensionsmyndigheten (2021b). Andel pensionärer som lever i s.k. materiell fattigdom behandlas i nästa delavsnitt.

⁹⁰ Regeringen (2018).

⁹¹ Pensionsmyndigheten (2021b).

⁹² Pensionsmyndigheten (2022c).

⁹³ Pensionsmyndigheten (2022a).

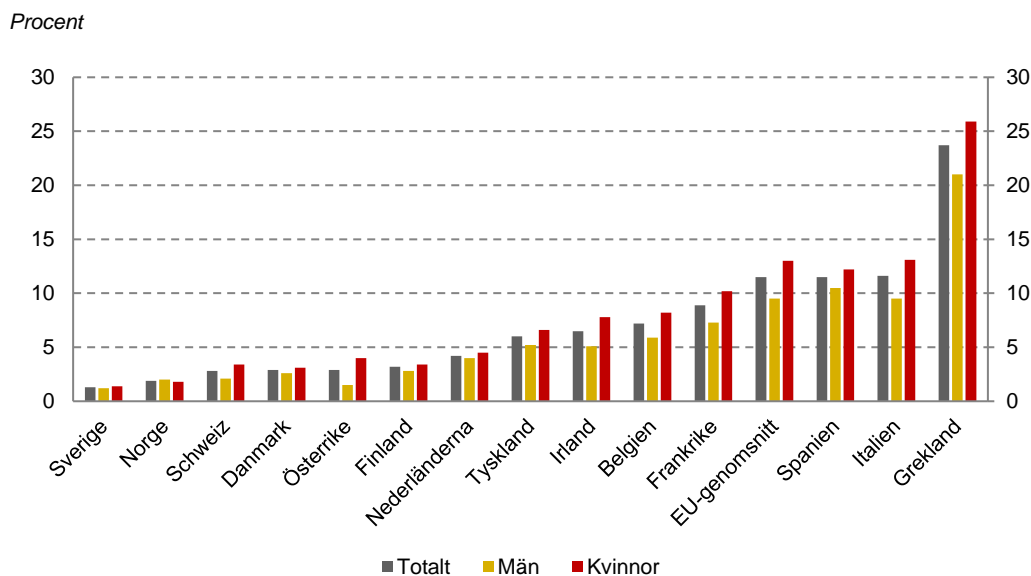
⁹⁴ Pensionsmyndigheten (2021b).

pensionsinkomst var 2020 1 463 kr respektive 4 426 kr per månad.⁹⁵ Skillnaden mot en individ med hög pensionsinkomst (85:e percentilen) uppgick till 9 518 kr.⁹⁶

3.2.2 Grundskydd med äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstödet riktar sig till personer som fyllt 65 år och som saknar eller har en låg inkomstgrundad pension, och samtidigt inte uppfyller kraven för garantipension eller har låg garantipension. Det innebär i praktiken att stödet främst går till personer med kort bosättningsstid i Sverige. Stödet syftar till att individen ska ha en skälig levnadsnivå efter boendekostnader. År 2022 räknas skälig levnadsnivå som 6 181 kr per månad för den som är ensamstående och 4 972 kr per månad för den som är gift, sambo eller registrerad partner.⁹⁷ Den skäliga levnadsnivån räknas upp med prisbasbeloppet, vilket innebär att äldreförsörjningsstödet, liksom garantipensionen, släpar efter den allmänna inkomstutvecklingen i samhället i avsaknad av politiska beslut.⁹⁸ I januari 2021 hade knappt 24 000 pensionärer äldreförsörjningsstöd, varav drygt hälften var kvinnor.⁹⁹ Äldreförsörjningsstödet har den högsta graden av behovsprövning och stödet avräknas mot inkomster krona för krona.

Diagram 15 Andel personer 65 år och äldre som levde i materiell fattigdom 2019



Anm.: Definitionen av materiell fattigdom är att inte ha råd med minst fem av tretton utvalda utgiftsposter, t.ex. att inte klara oförutsedda utgifter, inte kunna bekosta tillräcklig uppvärmning av bostaden eller att inte ha råd med några nöjesaktiviteter som kostar pengar (SCB, 2020).

Källa: Eurostat.

Äldreförsörjningsstöd är skattefritt och under 2022 kan det, tillsammans med bostadstillägget, maximalt uppgå till 13 271 kr (6 181+7 090) per månad för ensamstående. Liksom för garantipensionen finns inget uttalat politiskt mål om hur högt äldreförsörjningsstödet ska vara i förhållande till andra inkomster. Generellt är det ca 1 500 kr lägre än full garantipension efter skatt.

⁹⁵ Tjänstepension är inkluderad. Den ”genomsnittlige pensionären” har varit pensionär i 10 år. Pensionsmyndigheten (2020a).

⁹⁶ Inom den allmänna pensionen är respektavståndet mindre. Med antagandena i huvudtypfallet (tabell 1) har en person med en slutlön på 20 000 kr i månaden och som tar ut sin pension vid 65 efter att ha jobbat 40, 30, 20, 10 respektive 0 år en månatlig allmän pension på 11 765 kr, 9 957 kr, 9 171 kr, 8 874 kr respektive 8 833 kr. Den månatliga allmänna pensionen för en person som har arbetat 10 år är alltså ungefär samma som för en som inte har arbetat alls. För medel- och höginkomsttagare, som inte har rätt till garantipension i samma utsträckning, är skillnaderna dock större.

⁹⁷ Pensionsmyndighetens webbplats.

⁹⁸ Lag (2001:853) om äldreförsörjningsstöd, 4 §.

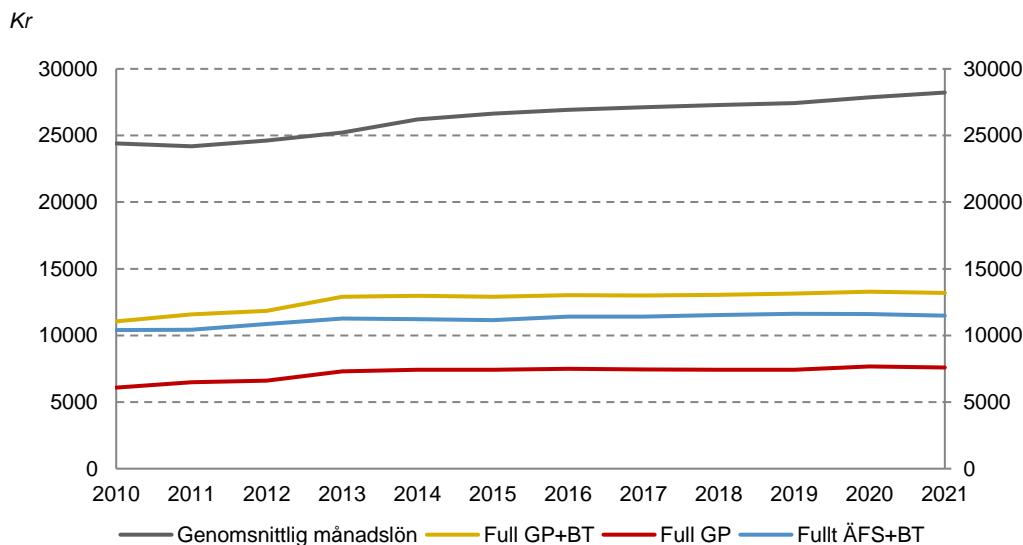
⁹⁹ Det kan jämföras med 2003 (2010) då ca 12 500 (17 500) hade äldreförsörjningsstöd (Pensionsmyndighetens statistikdatabas).

Äldreförsörjningsstöd plus fullt bostadstillägget kommer sannolikt därmed understiga gränsen för låg ekonomisk standard något under 2022. Samtidigt är äldreförsörjningsstödet väsentligt högre än försörjningsstödet.¹⁰⁰ Det, i kombination med exempelvis formen på det offentliga välfärdsåtagandet, har fått till följd att den materiella fattigdomen, andelen som inte har råd med grundläggande utgifter, är mycket lägre bland pensionärer (1,3 procent) än i befolkningen som helhet (omkring 4 procent). Den är dessutom mycket låg jämfört med andra EU-länder (diagram 15).

3.2.3 Grundskyddets utveckling över tid

Garantipensionen, äldreförsörjningsstödet och bostadstillägget släpar efter utvecklingen av arbetsinkomsterna i avsaknad av politiska beslut. Det beror på att garantipensionen uppräknas med prisbasbeloppet och att äldreförsörjningsstöd och bostadstillägget inte räknas upp överhuvudtaget. Trots upprepade politiska beslut om att höja stöden, har resultatet blivit att grundskyddet i allmänhet har släpat efter den genomsnittliga bruttomånadslönen under det senaste decenniet (diagram 16). Sedan införandet av jobbskatteavdrag från 2007 har pensionärer betalat en högre skatt på pensionsinkomster än vad de yrkesaktiva betalar på arbetsinkomster. Genom införandet av ett förhöjt grundavdrag för pensionärer 2009 (och utökningarna därefter) har dock skatteskillnaden successivt minskat och 2023 kommer den ha tagits bort helt jämfört med den arbetande befolkningen under 65.¹⁰¹

Diagram 16 Genomsnittlig månadslön, garantipension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg, efter skatt



Anm.: GP = garantipension, BT = bostadstillägg och ÄFS = äldreförsörjningsstöd. Bostadstillägget för garantipensionären i Pensionsmyndighetens typfall baseras på genomsnittlig boendekostnad för ensamstående personer över 65 år. Serierna är deflaterade med KPI. Bostadstillägget är beräknat mot en medelhyra för äldre. I huvudtexten refererar vi till maximalt bostadstillägg 2022, vilket ligger på en högre nivå.

Källor: Pensionsmyndigheten (2019b, 2021a), SCB:s statistikdatabas.

¹⁰⁰ 2022 var riksnormen för försörjningsstödet 4 250 kr för en ensamstående vuxen, dvs. ungefär 2 000 kr lägre än äldreförsörjningsstödet (Socialstyrelsen, 2021).

¹⁰¹ Regeringen (2020).

Om garantipensionen räknades upp med inkomstindex i stället för prisindex skulle den inte minska i relation till löneinkomsterna över tid. Vid en sådan utformning behöver det dock beaktas att inkomstpensionen, i och med förskottsräntan, i princip räknas upp med prisindex efter att pensionen tas ut (fördjupning 1). Full inkomstindexering av garantipensionen skulle således leda till att respektavståndet successivt minskar för de som redan är pensionärer. Det är tänkbart att garantipensionen skulle kunna inkomstindexeras fram till uttaget på samma sätt som inkomstpensionen. Det skulle dock leda till att varje ny kohort av pensionärer får ett högre grundskydd än tidigare kohorter.

Fördjupning 3 Uttagsålder och utträdesålder

Den månatliga pensionen baseras dels på individens sammanlagda pensionsbehållning, dels på den förväntade medellivslängden när individen väljer att börja ta ut sin pension.¹⁰² Om den förväntade medellivslängden ökar men pensionsåldern inte förändras minskar den månatliga pensionen eftersom individens samlade pensionsbehållning måste räcka till fler år. Pensionsutredningen 1994 betonade detta förhållande. De föreslog dock inte att pensionsåldern skulle kopplas till medellivslängden utan förutsatte att individer skulle välja att ta ut pension senare i takt med att medellivslängden stiger. Som framgår i denna fördjupning har så inte blivit fallet. Det är ett skäl till att Pensionsgruppen har beslutat om att införa den s.k. riktåldern, ett regelverk som successivt ska höja de åldrar då man tidigast kan ta ut allmän pension.

I diagram 17 framgår hur uttagsåldern för den allmänna pensionen och utträdesåldern från arbetsmarknaden har utvecklats. Uttagsåldern¹⁰³ är den genomsnittliga pensionsåldern bland dem som påbörjar sitt pensionsuttag eller ändrar i vilken omfattning den allmänna pensionen tas ut.¹⁰⁴ Som framgår i diagrammet har uttagsåldern i princip inte förändrats sedan 2004 trots att den förväntade återstående livslängden vid 65 har ökat med ca 2,5 år under samma tidsperiod.

Utträdesåldern från arbetsmarknaden har däremot ökat trendmässigt sedan 2006. Det beror på att arbetskraftsdeltagandet har stigit med ca 10 procentenheter i åldersgrupperna 60–64 år och 65–69 år under de senaste 15 åren. Utträdesålder är den ålder då en individ inte längre står till arbetsmarknadens förfogande och därmed inte ingår i arbetskraften. Ett utträde behöver dock inte innebära att man börjar ta ut pension. Vissa väljer att leva ett tag på sparade medel eller på sin partners inkomster. Andra kan uppbära försörjningsstöd (tidigare socialbidrag) eller sjukersättning (tidigare förtidspension). Utträdesåldern kan således vara lägre än den genomsnittliga uttagsåldern.

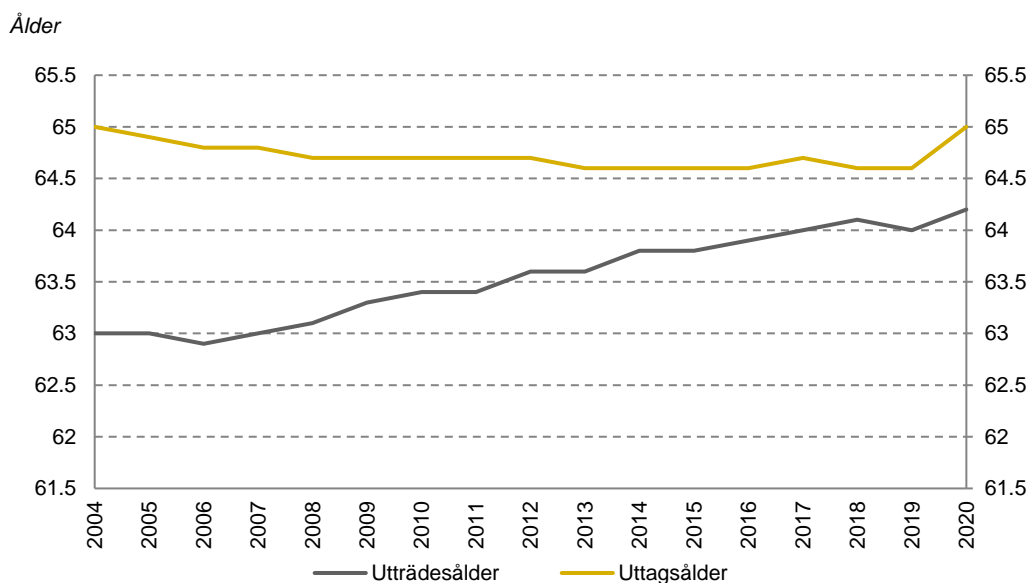
Som nämnts har den genomsnittliga uttagsåldern i princip inte förändrats på 15 år. Runt millenniumskiftet var normen att gå i pension vid 65 mycket stark; nästan 80 procent valde att börja ta ut den allmänna pensionen vid 65. Styrkan i denna norm har minskat betydligt och det är nu omkring 40 procent som väljer att börja ta ut sin pension vid 65. Spridningen har alltså ökat; fler går i pension tidigare respektive senare än vid 65. I avsnitt 5 diskuterar vi möjliga orsaker till att individer tar ut sin pension tidigt och till att den genomsnittliga uttagsåldern inte har ökat trots stigande medellivslängd och förbättrad hälsa bland äldre.

¹⁰² Se avsnitt 3.1 för en beskrivning av pensionssystemet.

¹⁰³ Pensionsmyndigheten använder begreppet *medelpensioneringsålder* för uttagsåldern.

¹⁰⁴ Partiella uttag av pension viktas, exempelvis räknas ett halvt uttag av pension som en halv pensionering. Omkring 40 procent av de som börjar ta ut pension fortsätter arbeta (Ossowicki, 2018).

Diagram 17 Uttagsålder och utträdesålder



Källa: Pensionsmyndigheten (2021h).

Slutligen bör den snabba uppgången i uttagsåldern år 2020, från 64,6 till 65 år, noteras. Den kan tyckas liten, men är stor procentuellt för ett enskilt år och beror på att lägstaåldern för att ta ut inkomstpension höjdes från 61 till 62 år och att den s.k. LAS-åldern höjdes från 67 till 68 år.¹⁰⁵ Det visar att uttagsåldern påverkas av regelverk. Längre var regelverken kring uttagsåldern oförändrade. Sedan nuvarande pensionssystem sjösattes 1998 har lägstaåldern för att ta ut inkomstpension och garantipension länge varit 61 respektive 65 år.¹⁰⁶ Lägstaåldern höjs ytterligare år 2023, till 63 år för inkomstpension och 66 år för garantipensionen. År 2026 införs en riktålder på 67 år införs och den beräknas höjas till 68 år 2034 och 69 år 2048. Lägstaåldrarna för allmän pension och garantipension ska kopplas till riktåldern och öka i takt med denna. Vid införandet av riktåldern 2026 höjs lägstaåldrarna för allmän pension och garantipension till 64 respektive 67 år. Sammantaget ger dessa förändringar skäl att tro att uttagsåldern kommer att stiga framöver.¹⁰⁷

3.3 Summering

Sammanfattningsvis har pensionsersättningarna utvecklats ungefär i linje med inkomsterna bland icke-pensionärer under de senaste årtiondena. Ersättningarna har därmed stigit snabbare än prisnivån, vilket innebär att pensionsinkomsternas köpkraft har ökat. Ersättningarna från den allmänna pensionen och tjänstepensionen ger en sammanlagd genomsnittlig kompensationsgrad på omkring 65 procent för pensionärer i mitten av fördelningen och betydligt högre än så i de lägre inkomstklasserna. Detta är ungefär i linje med vad som brukar nämnas som målsättning i debatten, möjligen något lägre. Den politiska ambitionen om en kompensationsgrad från den allmänna pensionen på 56 procent av bruttolöneinkomsten (60 procent av den pensionsgrundande inkomsten) infrias dock i nuläget bara för personer med garantipension (dvs. låginkomsttagare).

¹⁰⁵ LAS-åldern anger vid vilken ålder anställda slutar omfattas av lagen (1982:80) om anställningsskydd. En arbetsgivare kan därför säga upp en individ som uppnått den åldern utan att ta hänsyn till turordningsreglerna eller arbetsmarknadsskäl.

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:151.

¹⁰⁷ Flera viktiga åldersgränser inom socialförsäkringen planeras också följa riktåldern. Det gäller t.ex. högstaåldern i a-kassan och sjukförsäkringen (Regeringskansliet, 2017). Dessa åldersgränser har stor betydelse för inkomstnivån bland de med lägst pension, eftersom de bestämmer uttagsåldern för personer som behövt gå i tidig pension.

Det beror huvudsakligen på att medellivslängden har stigit sedan millennieskiftet medan uttagsåldern varit konstant. Målsättningarna för kompensationsgraden för den allmänna pensionen formulerades dock med förbehållet att den genomsnittliga uttagsåldern skulle stiga i relation till medellivslängden. Om uttagsåldern antas till 67, vilket ungefär skulle kompensera för effekten av den ökande medellivslängden sedan pensionssystemet infördes, är kompensationsgraden från total och allmän pensionen högre än 70 respektive 56 procent i alla inkomstgrupper.

Ersättningarna från grundskyddet, garantipension plus maximalt bostadstillägg, överstiger gränsen för låg ekonomisk standard, och äldreförsörjningsstödet är högre än försörjningsstödet. Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard är i linje med den övriga befolkningen medan andelen materiellt fattiga pensionärer är betydligt lägre, både i en internationell jämförelse och relativt andra grupper i Sverige.

Sammantaget bedömer vi att pensionssystemet i huvudsak levererar i enlighet med vad som var avsikten när systemet sjösattes och att pensionärer i allmänhet inte är en ekonomiskt utsatt grupp. I regel har de grupper som får förhållandevis låga pensioner av olika skäl arbetat lite, gått i pension tidigt, varit pensionärer länge eller saknat tjänstepension. Att dessa grupper får låga pensioner är inte överraskande. Det är en konsekvens av systemets konstruktion, med en nära koppling mellan inbetalningar och utbetalningar.

4 Vilka principer bör vägleda reformer?

Pensionärer har alltså generellt fått det bättre under de senaste decennierna, och risken att hamna i materiell fattigdom är betydligt mindre för den som är pensionär än för den som inte är det. Trots det diskuteras pensionssystemet ofta med utgångspunkten att pensionärer som grupp har en utsatt ekonomisk situation. Även om så inte är fallet kan det finnas skäl att ompröva inslag både i pensionssystemet och i andra offentliga system som påverkar den ekonomiska situationen för äldre. Om förändringar görs är det dock viktigt att de är väl genomtänkta och hållbara över tid. I ljuset av beskrivningen av pensionssystemet och pensionärernas inkomster i föregående avsnitt anser vi att eventuella generella förbättringar av pensionärernas ekonomiska situation nog bör prövas mot behovet av andra offentliga satsningar. Under den senaste tiden har flera förslag som syftar till att höja pensionerna diskuterats och genomförts. I detta avsnitt relaterar vi förslagen till de principer som ligger till grund för pensionssystemet.

4.1 Centrala principer i pensionssystemet

Pensionsreformens övergripande mål var att upprätta ett system som ger rimliga pensioner och samtidigt är finansiellt stabilt. Målsättningen formulerades i ljuset av hållbarhetsproblem inom ATP-systemet, där pensionsutbetalningarna varken följde den samhällsekonomiska utvecklingen eller baserades på individens sammanlagda inkomster under arbetslivet.¹⁰⁸ Dessa tillkortakommanden ledde bl.a. till att pensionsavgifterna successivt steg som andel av den totala lönesumman när tillväxten var låg och i takt med att befolkningen i genomsnitt blev äldre. För att det nya systemet skulle uppfylla de överordnade målen om rimliga pensioner och finansiell stabilitet beslutades att:

- individens rätt till allmän pension ska bestämmas utifrån en *livsinkomstprincip* där ersättningen motsvaras av de avgifter som individen har betalat in till systemet under arbetslivet;

¹⁰⁸ SOU 1994:20, avsnitt 1.1.

- systemet ska vara *självfinansierande* genom att pensionsutbetalningar löpande finansieras genom pensionsavgifter inom ett slutet system. För att upprätthålla självfinansieringen ska systemet innehålla buffertfonder och en balanseringsmekanism som minskar pensionsutbetalningarna i händelse av att systemet blir underfinansierat (den s.k. bromsen);
- för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för personer med låg intjänad pension ska det finnas en ekonomisk grundtrygghet som finansieras med allmänna skattemedel.

Det tål att understrykas att det nuvarande pensionssystemet, i och med livsinkomstprincipen, innebär att pensionsnivåerna i mycket stor utsträckning är en sysselsättningsfråga. Det gäller både hur mycket man har arbetat och vid vilken ålder man tar ut pensionen. Den totala mängden arbete är viktig eftersom den tillsammans med lönen bestämmer hur stor den intjänade pensionsbehållningen är när den tas ut. Uttagsåldern är viktig eftersom den bestämmer över hur många år pensionsbehållningen ska fördelas. Pensionsutredningen förutsatte att denna utformning skulle motivera fler att arbeta längre och ta ut pensionen senare i takt med att hälsoläget bland äldre förbättrades och medellivslängden ökade. Utformningen skulle därigenom bidra till en överensstämmelse mellan vad som utgör en privatekonomiskt respektive samhällsekonomiskt önskvärd pensionsålder. I ett land som Sverige med omfattande skattefinansierad välfärd är det avgörande att sysselsättningen bland äldre ökar när medellivslängden stiger. En ytterligare princip som präglade pensionsreformen var således att systemet ska ge *tydliga incitament till ett långt arbetsliv*.¹⁰⁹

Pensionsutredningen framhöll även att det måste vara förutsägbart för individer vilken pension de kommer få, och att systemet därmed måste vara *lättbegripligt* så att individer kan genomskåda det och påverka sin pension.¹¹⁰ I förlängningen innebär ambitionen om begriplighet att pensionsfrågan måste präglas av *bred politisk enighet*. Den s.k. Pensionsgruppen bildades just i detta syfte.¹¹¹ Politisk splittring i pensionsfrågan innebär en risk för återkommande förändringar av systemet som gör det svårare för individer att förutse sina pensioner. Brist på politisk enighet ökar också risken för finansiell instabilitet; beslut via hoppande majoriteter i riksdagen ökar sannolikheten för förändringar som strider mot självfinansieringsprincipen. Slutligen lyfte Pensionsutredningen fram att förändringar av systemet bör beakta vad som utgör en *rimlig fördelning* mellan generationer.¹¹² Hänsyn ska tas till både nuvarande och kommande pensionärer, inklusive de som ännu inte börjat tjäna in till sin pension. Ambitionen ska vara att så långt som möjligt undvika fördelningskonflikter mellan generationer.

Det nuvarande pensionssystemet kan sägas vara baserat på ovan nämnda principer. Systemet ska följa livsinkomstprincipen, vara självfinansierande bortsett från grundtryggheten, ge incitament till ett långt arbetsliv, vara begripligt, präglas av bred politisk enighet och förhålla sig till vad som utgör en rimlig intergenerationell fördelning. Rådets uppfattning är att principerna är välmotiverade och att reformer i möjligaste mån bör utformas i linje med dem.

4.2 Riktade höjningar av pensionerna

Diskussionen om hur pensionerna kan höjas för särskilda grupper inom pensionärskollektivet har resulterat i två större reformförslag: inkomstpensionstillägget och garantitillägget i bostadstillägget. Det förra är infört, det senare är föreslaget.

Inkomstpensionstillägget infördes i september 2021 och har som uttalat syfte att öka respektavståndet och höja pensionerna för personer som jobbat ett helt arbetsliv men ändå har låg pension. Tillägget

¹⁰⁹ Ibid., s. 82–83. Se vidare avsnitt 5 kring ekonomiska incitament att arbeta högre upp i åldrarna.

¹¹⁰ Ibid., s. 81–82. Utifrån enkätstudier diskuterar vi i avsnitt 5 i vilken utsträckning pensionssystemet uppfattas som begripligt.

¹¹¹ Pensionsgruppen är en överenskommelse mellan sex riksdagspartier (S, M, C, KD, L och MP) om att förändringar inom den allmänna pensionen ska fattas med bred och blocköverskridande politisk enighet.

¹¹² SOU 1994:20, s. 81–82.

kan betalas ut från 65 års ålder, finansieras över statsbudgeten (ca 6 mdkr per år) och innebär ett tillskott på upp till 600 kr per månad före skatt för personer som har en inkomstgrundad bruttopension på mellan drygt 9 000 och 17 000 kr i månaden.¹¹³ Av tilläggets namn framgår att det ska tjäna som ett tillskott till inkomstpensionen. Det ligger därmed utanför grundskyddet. Att tillägget trots det finansieras över statsbudgeten (och inte genom pensionsinbetalningar under arbetslivet) innebär att det avviker från livsinkomstprincipen och självfinansieringsprincipen. Åtgärden bidrar positivt till incitamenten att arbeta genom att öka respektavståndet. De samlade utbetalningarna från tillägget blir emellertid mindre ju senare pensionen tas ut. För en person som arbetat 40 år eller mer innebär en senareläggning av pensionsuttaget efter 65 att den samlade inkomsten från tillägget sett till hela pensionsperioden minskar med 7 200 kr (600 kr per månad) för varje år som uttaget skjuts upp. Detta inslag minskar incitamenten till ett längre arbetsliv.¹¹⁴ Inkomstpensionstillägget fungerar dessutom på ett annat sätt än systemets ursprungliga delar. Det ökar därmed systemets komplexitet och gör det svårare för individer att förstå sin pension.

Garantitillägget i bostadstillägget planeras träda i kraft i augusti 2022, förutsatt att det röstas igenom av riksdagen. Det ska betalas ut som ett bidrag inom ramen för bostadstillägget till personer över 65 år med en månatlig inkomstgrundad allmän pension på ca 14 350 kr eller mindre,¹¹⁵ och uppgår till som högst 1 000 kr skattefritt per månad. Tillägget ingår därmed i grundskyddet och innebär således inte någon avvikelse från livsinkomst- eller självfinansieringsprinciperna. Garantitillägget leder dock till att respektavståndet minskar, och att det i vissa fall till och med blir negativt.¹¹⁶ Annorlunda uttryckt innebär tillägget att ytterligare arbete i vissa fall kan leda till att den totala årliga pensionsinkomsten blir lägre. Garantitillägget är också, på samma sätt som inkomstpensionstillägget, utformat så att den samlade inkomsten från tillägget sett till hela tiden som pensionär minskar om pensionsuttaget sker efter 65 (eller riktåldern när den träder i kraft).

Tillägget ska varken räknas av mot förmögenhet, arbets- och kapitalinkomster, inkomster från tjänstepension eller privat pensionssparande. Det väntas utgå till ca 1 miljon personer, vilket är omkring 300 000 fler än garantipensionen. Syftet med åtgärden är samma som med garantipensionen, alltså att säkerställa en rimlig levnadsstandard för pensionärer som har låg intjänad allmän pension. Anledningen varför garantitillägget trots det föreslås betalas ut inom ramen för bostadstillägget är att en höjning av garantipensionen skulle behöva göras inom Pensionsgruppen, där det inte förefaller ha funnits en politisk enighet i frågan. Det är en brist i sig. I likhet med inkomstpensionstillägget gör förslaget också systemet mindre begripligt eftersom det innebär att pensionssystemet ges ytterligare en komponent som fungerar enligt andra regler än systemets huvuddelar. Till exempel är garantipensionen och garantitillägget utformade för att träffa olika stora grupper, vilket innebär att pensionssystemet får två olika definitioner av vid vilken pensionsnivå staten bör skjuta till allmänna bidrag.

Om det finns en politisk vilja att höja pensionerna bland befintliga pensionärer med låg och medelhög inkomst kan det åstadkommas inom ramen för garantipensionen. En höjning av garantipensionens nivå eller uppräkningstakt skulle kunna ha en liknande fördelningsprofil som garantitillägget. Skillnaden är att garantitillägget träffar 300 000 fler personer, vilket beror på att garantipensionens tak enligt nuvarande avräkningsregler är lägre än garantitilläggets.¹¹⁷ Höjningar

¹¹³ För att få fullt inkomstpensionstillägg krävs att man har haft pensionsgrundande inkomst under minst 40 år. De som har haft pensionsgrundande inkomst under mindre än 40 år men har en inkomstgrundad pension inom det angivna intervallet får ett inkomstpensionstillägg enligt regeln $(x/40) * 600$. Intervalllets övre gräns är relativt högt satt och innebär att en majoritet av pensionärerna får del av tillägget (Pensionsmyndigheten, 2021d).

¹¹⁴ IFAU (2020).

¹¹⁵ Garantitilläggets storlek bestäms även utifrån bosättningsstid enligt samma principer som garantipensionen. Det krävs alltså att en person har bott i Sverige i 40 år mellan åldrarna 16–64 för att vederbörande ska få fullt garantitillägg. Det innebär att tillägget inte är utformat för att stärka den ekonomiska standarden för utrikes födda pensionärer som kom till Sverige sent i livet; en av de ekonomiskt svagaste grupperna i pensionärskollektivet.

¹¹⁶ Se prop. 2021/22:99 och IFAU (2022).

¹¹⁷ Ungefär 14 350 kr i allmän pension i garantitillägget jämfört med ca 12 800 kr i garantipensionen. En annan skillnad är att nivån på garantipensionen beror på civilstånd, vilket inte är fallet med garantitillägget.

av garantipensionen bör dock föregås av en analys av effekterna på respektavståndet. Det gäller även för garantitillägget.

4.3 Generella höjningar av pensionerna

Den ekonomisk-politiska diskussionen om hur pensionerna kan höjas generellt har i huvudsak kretsat kring höjning av uttagsåldern, höjning av pensionsavgiften och införandet av en gas i inkomstpensionen.

En *höjning av uttagsåldern* har lyfts fram som ett sätt att förhindra att kompensationsgraden från den allmänna pensionen urholkas ytterligare. Det är ett skäl till att Pensionsgruppen har beslutat om att införa en s.k. riktålder. Riktåldern träder i kraft 2026 och innebär att lägstaåldern för uttag av allmän pension och bostadstillägg börjar öka i relation till medellivslängden.¹¹⁸ Åldersgränsen för uttag av inkomstpension kommer t.ex. höjas till 64 år 2026 medan lägstaåldern för garantipension, bostadstillägget och äldre försörjningsstöd höjs till 67. Pensionsgruppen har även beslutat att successivt höja den s.k. LAS-åldern,¹¹⁹ från 68 till 69 år 2023. Som framgått har uttagsåldern en mycket stor betydelse för nivån på pensionen. En tumregel är att pensionen ökar med ungefär 6 procentenheter per år som pensionsuttaget senareläggs.¹²⁰ Ett senare pensionsuttag innebär att den intjänade behållningen ska finansiera färre år i pension, vilket leder till att de årliga utbetalningarna blir större. Via effekten på lägstaåldern ökar riktåldern dessutom drivkrafterna att arbeta längre, vilket även har en positiv effekt på de offentliga finanserna och samhällsekonomin i övrigt.¹²¹ Förhoppningen är att riktåldern också ska påverka den starka normen om när det är lagom att gå i pension. Slutligen förändrar riktåldern grundläggande regler i befintliga delar av systemet i stället för att skapa nya delar och antogs av Pensionsgruppen i bred politisk enighet.

En *höjning av pensionsavgiften* har föreslagits från flera håll under de senaste åren. Det är ett sätt att höja pensionerna inom ramen för systemets befintliga finansieringskanaler. I och med att det är de försäkrade själva som finansierar sina pensionsinbetalningar, skulle reformen sannolikt ske på bekostnad av reallöneutvecklingen.¹²² När inbetalningarna till pensionsystemet under arbetslivet höjs ökar intjänandet till pensionen, vilket leder till högre pensioner. Att höja pensionsavgiften är i linje med pensionsystemets principer om självfinansiering och att pensionen ska bestämmas utifrån livsinkomsten.

När systemet infördes sattes avgiftsnivåerna till 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Avgiften har varit oförändrad sedan dess och nivån sattes för att ge en kompensationsgrad på omkring 60 procent av den slutliga pensionsgrundande inkomsten för personer som arbetat ett helt arbetsliv med en slutlön under intjänandetaket.¹²³ Det förutsattes att avgiftsnivån inte skulle behöva höjas för att upprätthålla målsättningen, eftersom uttagsåldern förväntades stiga i relation till medellivslängden. Som framgår av fördjupning 3 har det inte skett. Rådet har inte någon principiell syn på vad som utgör en lämplig avgiftsnivå. Det är en i hög grad politisk fråga som bl.a. involverar en bedömning av hur mycket inkomster som medborgarna ska åläggas spara inför sin kommande pension. Vi anser emellertid att det vore oklokt att använda högre avgifter som ett verktyg för att återkommande kompensera för den stagnerande uttagsåldern. Det skulle riskera upprepade avgiftshöjningar i takt med den stigande medellivslängden. Trendmässigt stigande avgiftsnivåer skulle minska löneutrymmet och var

¹¹⁸ Se vidare fördjupning 3.

¹¹⁹ LAS-åldern anger vid vilken ålder anställda slutar omfattas av lagen (1982:80) om anställningsskydd.

¹²⁰ Pensionsmyndigheten (2019a). Storleken på ökningen beror bl.a. på vid vilken ålder utträdet sker, hur många år pensionären har haft en arbetsinkomst och huruvida personens tjänstepensionsavtal tillåter intjänande efter 65.

¹²¹ Se avsnitt 5 för vidare diskussion.

¹²² En höjning av pensionsavgifterna via ålderspensionsavgiften skulle öka företagets kostnader och sannolikt minska utrymmet för löneökningar. Om pensionsavgifterna i stället skulle höjas via den allmänna pensionsavgiften minskar arbetstagarnas disponibla inkomster i motsvarande grad.

¹²³ Se fördjupning 2.

dessutom ett av huvudproblemen som pensionsreformen avsåg att lösa. Sammantaget framstår en ordning med successivt stigande pensionsavgifter därför inte som hållbar.

Det har även diskuterats om avgifterna bör höjas retroaktivt, vilket skulle innebära att pensionerna höjs genom en ökning av pensionsskulden.¹²⁴ Pensionerna skulle därmed stiga även för personer vars inbetalningar under arbetslivet har motsvarat den tidigare, lägre avgiften. I nuläget finns det inget politiskt förslag kring exakt hur en retroaktiv avgiftshöjning skulle se ut.¹²⁵ Beroende på utformning kan åtgärden påverka inkomstfördelningen mellan generationer olika mycket. Klart är dock att nuvarande och inom kort blivande pensionärer, i jämförelse med den yngre befolkningen, skulle få en jämförelsevis hög pension i förhållande till avgifterna de har betalat in.

Det har även föreslagits att *inkomstpensionssystemet bör fördes med en s.k. gas*. Det skulle innebära att pensionsrätter och årliga pensioner räknas upp i en förhöjd takt när systemet är överfinansierat.¹²⁶ Pensionerna skulle alltså höjas genom att pensionsskulden räknas upp och balanstalet sänks. Förslaget är i huvudsak i linje med systemets centrala principer. Det har dock fördelningspolitiska effekter mellan generationer. Pensionerna för i synnerhet nuvarande och inom kort blivande pensionärer skulle höjas genom att systemets nettoställning försämrats.¹²⁷ Personer som ännu inte har börjat arbeta, t.ex. skolungdomar, skulle inte få del av åtgärden, och skulle arva ett system med en lägre nettoförmögenhet och som därmed löper större risk att i framtiden hamna i en situation där bromsen behöver aktiveras. Om gasen införs med en buffert enligt förslaget från 2004 skulle denna risk samtidigt vara liten. I ljuset av pensionärskollektivets förhållandevis goda inkomst-situation är det inte uppenbart fördelningspolitiskt motiverat att använda systemets överskott för att genomföra generella höjningar av pensionerna i dagsläget.

4.4 Summering

Pensionssystemet ska följa livsinkomstprincipen, vara självfinansierande bortsett från grundtryggheten, ge incitament till ett långt arbetsliv, vara begripligt, präglas av bred politisk enighet och förhålla sig till vad som utgör en rimlig intergenerationell fördelning. Rådets uppfattning är att principerna är välmotiverade och att reformer i möjligaste mån bör utformas i linje med dem.

Inkomstpensionstillägget och garantitillägget är två riktade pensionsreformer. Båda reformerna har tydliga brister i förhållande till systemets principer. Exempelvis leder de båda till att systemet blir mindre begripligt. Förslaget om att införa ett garantitillägg är också problematiskt eftersom det inte har tagits fram i den breda politiska enighet som är önskvärd.

Vad gäller förslagen om att höja pensionerna generellt är det samhällsekonomiskt bästa en höjd uttagsålder. Införandet av riktåldern kommer sannolikt att bidra till att den genomsnittliga uttagsåldern stiger, vilket kommer höja de årliga pensionerna. Det är också troligt att åtgärden kommer stärka de offentliga finanserna genom att påverka fler att arbeta längre.

Införandet av en gas i inkomstpensionen är ett annat möjligt sätt att höja pensionerna generellt. Åtgärden skulle ha fördelningspolitiska implikationer eftersom framför allt nuvarande och inom kort blivande pensionärer skulle gynnas genom att systemets nettoförmögenhet minskas för kommande generationer. De finansiella stabilitetsriskerna med en sådan åtgärd torde emellertid vara förhållandevis små om balanstalströskeln sätts till 1,1. Mot bakgrund av pensionärernas

¹²⁴ Själva avgiftshöjningen skulle höja värdet på avgiftstillgången, som utgör ungefär 82 procent av inkomstpensionssystemets tillgångar. Balaanstalet skulle därmed inte falla i proportion till uppskrivningen av pensionsskulden.

¹²⁵ Se Pensionsmyndigheten (2021i) för ett förslag till konkret utformning.

¹²⁶ En utredning föreslog 2004 att gasen kan aktiveras när balanstalet överskrider 1,1 (SOU 2004:105).

¹²⁷ En gas skulle gynna alla som har intjänade pensionsrätter i proportion till hur stora deras pensionsbeholdningar är. Personer som ännu inte har börjat arbeta, t.ex. skolungdomar, skulle alltså inte få del av åtgärden och ungdomar som nyligen trätt in på arbetsmarknaden skulle gynnas i mycket liten utsträckning.

jämförelsevis starka ekonomiska situation är det dock inte självklart att det vore fördelningspolitiskt motiverat att förbruka systemets överskott i dagsläget. Om balanstalet skulle fortsätta stiga, exempelvis i linje med KI:s beräkningar från år,¹²⁸ kan diskussionen om att införa en gas hamna högt upp på den politiska dagordningen. Det är därför lämpligt att frågan analyseras vidare i en bred politisk konstellation för att ha en beredskap inför en sådan situation.

En avgiftshöjning skulle kunna motiveras om det finns en bred politisk enighet om att omfördela resurser över tiden, från de yrkesverksamma åren till pensionsåren. En avgiftshöjning är dock inte okontroversiell eftersom den skulle påverka löneutrymmet. Mot den bakgrunden vill vi understryka att avgiftshöjningar inte bör användas för att kontinuerligt kompensera för en stagnerande uttagsålder. En sådan utveckling skulle urholka löneutrymmet och utgöra ett brott mot ett av pensionsreformens syften; att förebygga trendmässigt stigande avgiftsnivåer. Vår slutsats är därför att uttagsåldern behöver stiga om pensionsnivåerna långsiktigt ska upprätthållas.

5 Varför stiger inte uttagsåldern?

Eftersom livsinkomsten är en bärande princip i pensionssystemet är antalet år i sysselsättning och i vilken utsträckning man arbetar (heltid/deltid) av central betydelse för vilken pension man får. Den månatliga pensionen påverkas också av om pensionen börjar tas ut tidigt, framför allt eftersom den sammanlagda pensionsbehållningen då måste fördelas på fler år (avsnitt 3.1.1).

Pensionsutredningen från 1994 lyfte fram både betydelsen av antalet år i sysselsättning och behovet av att arbetslivet förlängs om pensionsnivåer ska kunna bibehållas när medellivslängden ökar. Utredningen betonade också att pensionssystemet bör utformas så att det som är privatekonomiskt fördelaktigt är i linje med vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. I ett land med omfattande skattefinansierad välfärd är en hög sysselsättning avgörande. Att individer väljer att arbeta högre upp i åldrarna är också viktigt för att säkerställa bemanning inom välfärdssektorn som är mycket personalintensiv.

Pensionsutredningen från 1994 utgick ifrån att individer på frivillig väg skulle välja att ta ut pension allt senare när medellivslängden ökade. Som framgick i fördjupning 3 har så inte skett. I detta kapitel diskuterar vi olika möjliga förklaringar till detta och vad som kan behöva göras.

5.1 Uttagsåldern varierar mellan grupper

Att uttagsåldern inte har ökat under de senaste decennierna är ett viktigt skäl till att kompensationsgraden för medianpensionärens allmänna pension är något lägre än de 56 procent av bruttolönlönen (60 procent av den pensionsgrundande inkomsten) som var målsättningen när nuvarande system infördes. En ökning av uttagsåldern till 67 skulle råda bot på detta (avsnitt 3.1.2).¹²⁹ Mot bakgrund av det missnöje med pensionerna som stundom framkommer i den offentliga debatten finns det anledning att ställa sig frågan varför uttagsåldern inte har stigit.

Inledningsvis är det värt att betona att hälsan hos äldre blivit bättre. Förutsättningar för ett successivt längre arbetsliv finns för många. Mortaliteten har halverats på 50 år, den självskattade hälsan har förbättrats kraftigt,¹³⁰ den fysiska kapaciteten¹³¹ har ökat och utbildningsnivån har stigit. De som trots denna gynnsamma utveckling går i pension före 65 är en relativt brokig skara.¹³²

¹²⁸ Konjunkturinstitutet (2022).

¹²⁹ Se även Pensionsmyndigheten (2019a).

¹³⁰ Skillnader i hälsa kan inte förklara den stora skillnaden i arbetsutbud mellan 60–64 resp. 65–69 åringar. (Skoog, 2020).

¹³¹ Bland annat hjärt- och lungfunktion.

¹³² Ossowicki (2018).

- lågutbildade har lägre uttagsålder än högutbildade;
- individer med låga inkomster har lägre uttagsålder;¹³³
- makar och sambor har lägre uttagsålder än ensamstående;
- inrikes födda har lägre uttagsålder än utrikes födda;
- kvinnor inom service/vård/omsorg och män inom bygg/tillverkning har lägre uttagsålder än andra yrkesgrupper;
- av de som tog ut tidig pension var 28 procent av männen arbetslösa och 13 procent långtidssjukskrivna (>180 dagar). Motsvarande siffror för kvinnor var 20 respektive 18 procent.

Skälen till ovanstående skillnader varierar. I en del fall kan ekonomiska skäl dominera. Eftersom det inom vissa gränser står individerna fritt att välja när de ska ta ut pension kan den stagnerande uttagsåldern vara ett uttryck för individernas egna önskemål, dvs. de föredrar att med de villkor som gäller gå i pension hellre än att arbeta mer för att få en högre pension. I andra fall kan arbetsuppgifter och arbetsmiljö väga tyngre; personer i slitsamma yrken har ett tidigare uttag än högutbildade i tjänsteyrken. Regler och tillämpning inom sjukförsäkringen har också varit en faktor. De senaste 15 åren har reglerna och tillämpningen stramats åt, vilket mer än halverat antalet personer i sjukersättning (tidigare förtidspension).¹³⁴ Bland de som nekas sjukersättning finns det dem som väljer att i stället gå i tidig pension.¹³⁵ Mot denna bakgrund är det viktigt att sjukförsäkringen fungerar som en väg ut ur arbetslivet för personer som saknar arbetsförmåga. Samtidigt behöver arbetslivet utformas så att människor klarar av att jobba hela vägen till pensionen. Det kan exempelvis handla om förbättrad arbetsmiljö och ökade möjligheter till arbetsanpassning och omställning.¹³⁶

5.2 Ekonomiska incitament

Det kan finnas ekonomiska skäl till att den genomsnittliga uttagsåldern inte har ökat trots en ökad medellivslängd och förbättrad hälsa. Pensionen och den disponibla inkomsten skulle av många kunna anses vara på en nivå som gör att man kan unna sig att gå i pension relativt tidigt. Den med god pension kan kosta på sig att fundera på när det passar bäst att lämna arbetslivet, och i beslutet väga in värdet av annat, att exempelvis kunna umgås mer med barn och barnbarn, ha tid till resor eller utöva någon hobby. Detta brukar inom nationalekonomin benämnas som en *inkomsteffekt*. Ju högre inkomst man har desto mer tid utan arbete kan man unna sig.

Men för pensionsbeslutet spelar det också roll hur mycket den samlade pensionsbehållningen förändras av att arbeta ytterligare ett år, den s.k. *priseffekten*. När man går i pension divideras den pensionsbehållning som man tjänat ihop med delningstalet. Det innebär att den årliga pensionen ökar när pensionsuttaget senareläggs, vilket kan motivera människor till att gå i pension senare. Arbetar man längre förräntas pensionsbehållningen också med inkomstindex under längre tid, vilket ger en större total pensionsbehållning vid pensioneringstidpunkten. Ett längre arbetsliv innebär dessutom att den totala pensionsbehållningen ökar genom att pensionsavgifter betalas in under fler år. Sammantaget innebär dessa tre mekanismer att pensionen blir högre för varje år den skjuts upp.¹³⁷

¹³³ Med lägst inkomst avses den 10:e percentilen.

¹³⁴ Finanspolitiska rådet (2022), kap. 3.

¹³⁵ Pensionsmyndigheten (2018).

¹³⁶ SOU 2020:69.

¹³⁷ Ett ytterligare arbetsår innebär också att pensionsbehållningen utökas med det årets tilldelning av s.k. arvsvinster. Se Pensionsmyndigheten (2019a). Däremot finns det tjänstepensionsavtal som inte betalar in pensionsavgifter efter 65.

Både det gamla och nya pensionssystemet är konstruerat för att ge motiv till ett förlängt arbetsliv.¹³⁸ Incitamenten var dock starka redan i det gamla pensionssystemet, och är i vissa avseenden svagare i det nya systemet. Inkomsteffekten mot tidigare pensionering är emellertid mindre i det nya pensionssystemet jämfört med det gamla, eftersom ett kortare arbetsliv, genom intjänandehistoriken, genererar lägre pensionsnivåer.¹³⁹ Att tjänstepensionerna ökar och kompenserar för detta inkomstbortfall motverkar dock denna förändring.

Flera reformer under senare tid har påverkat incitamenten kring pensionsåldern. Inkomstpensionstillägget innebär att inkomsten efter skatt har ökat för majoriteten pensionärer. Som nämndes i avsnitt 4 verkar tillägget för ett pensionsuttag vid 65 genom att summan av utbetalningar sett till hela pensionen minskar om pensionen tas ut senare.¹⁴⁰ Det föreslagna garantitillägget har en liknande effekt. Effekten präglar också garantipensionen. En person som har 4 000 kr i månaden i garantipension går t.ex. miste om 48 000 kr i garantipensionsinkomst per år som pensionen skjuts upp. Detta bortfall i pensionsinkomst torde i många fall vara större än den sammanlagda pensionsökning som sker under de år som pensionen senareläggs, eftersom garantipension avräknas mot inkomstgrundad pension. Dessa två faktorer – att garantipensionen inte påverkas av antalet utbetalningsår i kombination med att den avräknas mot inkomstgrundad pension – innebär sannolikt att många garantipensionärer får en lägre pensionsinkomst sett till hela perioden som pensionär ju senare pensionen tas ut.¹⁴¹

Skatteförändringar under senare år har också påverkat incitamenten till ett längre arbetsliv. Personer över 65 år som arbetar har ett förhöjt jobbskatteavdrag, och får därmed behålla en jämförelsevis stor del av arbetsinkomsten. Dessutom är arbetsgivaravgiften lägre för anställda över 65. I och med det förhöjda jobbskatteavdraget är skatteuttaget ca 9 procentenheter lägre för en 66-åring som arbetar jämfört med en 66-årig pensionär om bruttoinkomstnivån är samma.¹⁴² Dessa två faktorer – det förhöjda jobbskatteavdraget och den lägre arbetsgivaravgiften – har gjort det mer sannolikt att personer väljer att arbeta efter 65.¹⁴³

Sammantaget är pensionssystemet, med vissa undantag, utformat för att det ska vara ekonomiskt gynnsamt att jobba längre och ta ut pensionen senare. Dessa ekonomiska incitament har dock inte varit tillräckliga för att få den genomsnittliga uttagsåldern att stiga i relation till det förbättrade hälsoläget och medellivslängden.

5.3 Begriplighet

En förutsättning för att de ekonomiska incitament som är inbyggda i systemet ska påverka medborgarnas beteende är att pensionssystemet är begripligt. Pensionsmyndigheten genomför årliga undersökningar av förståelsen för systemet med särskilt fokus på vad som påverkar den framtida pensionen. Det finns flera tecken på att kunskapen om systemet har förbättrats mellan 2013 och 2019 (tabell 3):¹⁴⁴

- de som tycker att pensionssystemet (med förklarande information) är lätt att förstå har ökat från 39 till 49 procent (fråga 1);
- de som korrekt tror att informationen om den totala pensionen finns att hitta på *Minpension.se* har ökat från 37 till 51 procent (fråga 2);

¹³⁸ Laun och Palme (2022).

¹³⁹ Pensionsmyndigheten (2017b).

¹⁴⁰ IFAU (2020).

¹⁴¹ Det bör dock noteras att även individer med låg intjänad pension har goda incitament att arbeta längre för att påverka sin inkomst på kort sikt eftersom löneinkomsten ofta överstiger pensionsinkomsten.

¹⁴² Pensionsmyndigheten (2021j).

¹⁴³ Laun (2017).

¹⁴⁴ Pensionsmyndigheten (2020b).

- de som tycker att de får tillräckligt stöd för att fatta pensionsrelaterade beslut har ökat från 49 till 63 procent (fråga 3).¹⁴⁵

Samtidigt visar Pensionsmyndighetens undersökning att många fortfarande har problem att förstå pensionssystemet. Fler än var femte (22 procent) tror felaktigt att det orangea kuvertet ger information om den totala pensionen även om en viss minskning har skett mellan 2013 och 2019 (fråga 2).¹⁴⁶ Vidare var det endast 7 procent 2013 respektive 14 procent 2019 som vid öppna svarsalternativ angav pensioneringstidpunkten som en viktig bestämningsfaktor för pensionen (fråga 4).¹⁴⁷ Det sistnämnda är bekymrande eftersom pensioneringstidpunkten är så viktig för den månatliga pensionen. Denna okunskap skulle kunna vara ett skäl till att uttagsåldern inte har ökat.¹⁴⁸

Att stora grupper fortfarande upplever sig ha begränsad förståelse för hur pensionssystemet fungerar är problematiskt, dels för att det kan försämra de ekonomiska argumentens genomslag på sysselsättningsbesluten, dels för att det riskerar att bidra till ogrundat missnöje med systemet. Mot denna bakgrund är det angeläget att Pensionsmyndigheten fortsätter arbeta för att förbättra medvetenheten kring hur systemet fungerar och var information finns att hämta – inte minst genom att den utmärkta tjänsten *Minpension.se* blir än mer känd och använd. Det är också viktigt att politiska företrädare, debattörer, media m.fl. är tydliga med hur pensionssystemet fungerar, särskilt när det gäller uttagsålderns betydelse. Därutöver skulle informationen i det orangea kuvertet kunna förbättras genom att inkludera tjänstepensionen.¹⁴⁹ Det orangea kuvertet skulle också kunna innehålla prognoser för den totala årliga pensionen vid ett antal olika uttagsåldrar. Ett sådant upplägg skulle på ett tydligt sätt visa vilken betydelse uttagsåldern har för vilken pension som betalas ut, och skulle därmed kunna förbättra de ekonomiska incitamentens genomslagskraft.

¹⁴⁵ Detta stöds i en annan enkätstudie, som finner att drygt 60 procent anser att de själva är mycket eller ganska välinformerade om sin pension; se ISF (2020), tabell 30.

¹⁴⁶ Det orangea kuvertet visar endast den allmänna pensionen, inte tjänstepensionen.

¹⁴⁷ När respondenter får välja mellan ett antal listade alternativ väljs pensioneringstidpunkten som viktig av 87 procent.

¹⁴⁸ Att kunskapen om systemet har ökat utan påverkan på den genomsnittliga uttagsåldern talar emellertid emot att kunskapsnivå skulle vara avgörande för när människor väljer att ta ut sin pension.

¹⁴⁹ För de som erhåller det orangea kuvertet via mobilappen Kivra dirigeras direkt till en pensionsprognos där tjänstepensionen ingår.

Tabell 3 Kunskap om pensionssystemet

Andel, procent

	2013	2019
1) Hur lätt tycker du det är att förstå pensionssystemet?		
Med förklarande information	39	49
Utan förklarande information	i.u.	32
2) Var kan du ta reda på hur stor din totala pension blir?		
Minpension.se	37	51
Pensionsmyndigheten.se	28	33
Orangea kuvertet	31	22
3) Har du den information och det stöd du behöver för att ta olika beslut inför och kring din pension?		
Ja	49	63
4) Vilka faktorer tror du påverkar mest hur stor pensionen kommer att bli? (öppen fråga, får nämna flera faktorer)		
Livsinkomsten	66	68
Tjänstepensionen	7	13
Pensioneringstidpunkten	7	14

Anm. Fråga 1) i tabellen avser diagram 2, s. 30, i Pensionsmyndigheten (2020c); fråga 2) avser diagram 3, s. 31; fråga 3) avser diagram 18, s. 41, och fråga 4) avser diagram 11–12, ”Pensionssparare (ej pensionär)”, s. 35–36.

Källa: Pensionsmyndigheten (2020c).

5.4 Individuella val, ålderism och ”puffar”

Pensionssystemet är konstruerat för att ge individer relativt stor frihet i valet mellan arbetsliv och pension. Lägstaåldern för uttag av den allmänna pensionen är en begränsning (f.n. 62 år) men därefter är det individers egna val som avgör.¹⁵⁰ Det finns indikationer på att det framför allt är individernas egen uppfattning om värdet av fler år som pensionär jämfört med de fördelar som följer med fortsatt arbete som styr den valda pensionsåldern. En studie visar att:¹⁵¹

- av de som går i pension anger ca 80 procent att ett motiv bakom beslutet var att ”göra andra meningsfulla saker” medan ca 30 procent angav ekonomiska överväganden;¹⁵²
- av de som fortsätter arbeta efter 65 angav ca 95 procent att det beror på att arbetet ger ”stimulans som berikar mig” medan ca 55 procent angav ekonomiska överväganden;
- när väl pensionsbeslutet är taget och individer blir varse såväl sin pensionsinkomst som sin nyvunna fritid är 86 procent nöjda med sitt beslut.

¹⁵⁰ För människor som är fysiskt eller psykiskt utslitna finns ibland inte möjligheten att fortsätta arbeta. Sjukersättning och den aviserade trygghetspensionen för de som har maximalt fem år kvar (f.n. 60 år) till dess sjukersättning upphör (f.n. 65 år) analyseras i Finanspolitiska rådet (2022), kap. 3.

¹⁵¹ ISF (2020).

¹⁵² Flera motiv kunde väljas, därav summerar svaren till över 100 procent.

Dessa resultat är linje med en enkätundersökning gjord av Pensionsmyndigheten där en pension vid 65 års ålder och en kompensationsgrad på 70 procent representerar den genomsnittliga idealpensionen bland medborgarna.¹⁵³ De kompensationsnivåer som redovisas i avsnitt 2 förefaller alltså för många vara förenliga med vald pensionsålder. En möjlig tolkning av detta är att tjänstepensionerna i vissa grupper kan ha motverkat en förlängning av arbetslivet, eftersom deras starka tillväxt har möjliggjort en total kompensationsgrad runt 70 procent även om pensionen tas ut vid 65 års ålder (se avsnitt 5.2 om inkomsteffekter).

Eftersom pensionssystemet är självfinansierat är det offentligfinansiellt mindre problematiskt om människor väljer att gå i pension tidigt. Men om en tidig pensionering är förenat med missnöje med pensionerna som leder till krav på kompensation blir det betydligt mer problematiskt. Den pågående pensionsdebatten präglas dessvärre av tendenser i en sådan riktning. Att de allra flesta skulle vara nöjda med sin pension stämmer också dåligt överens med det missnöje med pensionerna som förefaller präglade den offentliga pensionsdebatten. Ovanstående enkätsvar innebär dock att 14 procent av pensionärerna inte är nöjda med sina pensionsbeslut. Det är en relativt stor grupp människor.

Normer har en stor betydelse för när människor väljer att gå i pension. Många uppfattar det fortfarande som naturligt att gå i pension vid 65 år, även om spridningen i uttagsålder har börjat öka. Mycket talar också för att attityder till äldre och deras arbetskapacitet påverkar när pensionsavgångar sker. Studier visar att en positiv inställning hos chefer får seniora medarbetare att stanna kvar längre.¹⁵⁴ Därtill finns studier som visar att jobbansökningar ratas i större uträkning redan efter att den sökande passerat 40 år.¹⁵⁵ Studier visar också att subjektiva värderingar av relationen mellan ålder och prestation har ett negativt samband, medan objektiva värderingar ofta inte har det. Sammantaget konstaterar utredningen *Delegationen för senior arbetskraft* att s.k. ålderism – dvs. stereotypa föreställningar eller diskriminering som baseras på en persons ålder – är mer förekommande i Sverige än i många andra länder.¹⁵⁶ Utredningen konstaterar också att det, utöver att förändra arbetsgivares attityder, behövs ett batteri av åtgärder för att underlätta för äldre att stanna i arbetslivet. Det handlar exempelvis om livslångt lärande och arbetsanpassning. I detta avseende har den offentliga sektorn – staten, kommunerna och regionerna – som arbetsgivare ett stort ansvar att visa hur ett hållbart arbetsliv kan utformas i praktiken, där arbetsmiljön och möjligheterna är sådana att arbetstagare vill och förmår att arbeta allt längre upp i åldrarna.

Regler kan också påverka människor att gå i pension tidigare än de annars skulle ha gjort. Den s.k. LAS-åldern har t.ex. haft effekten att arbetsgivare automatiskt avslutar anställningar när den föreskrivna åldern uppnåtts. Vidare finns det fortfarande tjänstepensionsföretag som skickar pensionsinformation inför 65-årsdagen och börjar betala ut tjänstepension vid 65 om inget annat meddelas. Vissa yrkesgrupper har även avtal som möjliggör uttag av tjänstepension från 55 års ålder. Dessutom upphör intjänandet till tjänstepensionen för många yrkesgrupper när 65-årsdagen nås.¹⁵⁷ Det kan också noteras att reklam och pensionärsrabatter ofta riktar sig till personer som är just 65 år och äldre. Slutsatsen är att det finns mycket mer att göra när det gäller att påverka människors beteenden och attityder.

Specifika åtgärder som kan ”puffa”¹⁵⁸ individer att gå i pension senare kan också införas. Som framgick i avsnitt 4 har LAS-åldern höjts, och lägstaåldern för uttag av allmän pension och garantipension höjs 2023. Införandet av riktåldern innebär att lägstaåldrarna kommer höjas ytterligare framöver, vilket bör bidra till att den genomsnittliga uttagsåldern ökar. Dessutom kan

¹⁵³ Pensionsmyndigheten (2020c).

¹⁵⁴ Wikström och Liff (2020). Se även SOU 2012:28 och ISF (2020).

¹⁵⁵ Carlsson och Eriksson (2017).

¹⁵⁶ SOU 2020:69. Enligt utredningen finns dock inte evidens kring hur stor relativ betydelse ålderism har för pensionsbeslutet.

¹⁵⁷ Det innebär samtidigt att det blir billigare för arbetsgivaren vilket kan öka dennes incitament att behålla den äldre arbetskraften.

¹⁵⁸ Den engelska termen är *nudging*.

riktåldern i sig ha en normpåverkande effekt genom att ändra människors bild av vad som utgör en ”normal” pensionsålder.

6 Slutsatser

Samtliga riksdagens partier uttrycker en oro för pensionärers ekonomi och flera reformer av pensionssystemet har beslutats och föreslagits under senare tid. Mot denna bakgrund har vi belyst olika aspekter av pensionärernas inkomster och ersättningarna från pensionssystemet. Vi har också analyserat en del av de förändringar i pensionssystemet som beslutats och föreslagits samt reflekterat kring vad som kan göras för att understödja en högre pensionsålder.

Inledningsvis kan vi konstatera att pensionärernas ekonomi – både vad gäller disponibel inkomst och pensionsinkomst – aldrig har varit bättre. Under de senaste tre decennierna har köpkraften bland pensionärer stigit snabbare än genomsnittet bland icke-pensionärer, i alla inkomstlagen. Den disponibla inkomsten bland nyblivna pensionärer uppgår till minst ca 90 procent av den disponibla inkomst de hade innan pensioneringen, och bland den fjärdedel av pensionärskollektivet som har lägst disponibel inkomst *ökar* inkomsten i samband med pensioneringen. Andelen materiellt fattiga inom pensionärskollektivet är betydligt lägre än bland befolkningen som helhet och lägst i hela EU. Mot denna bakgrund konstaterar rådet att pensionärer i allmänhet inte är en ekonomiskt utsatt grupp.

Vår beskrivning av pensionärers faktiska pensioner tyder också på att pensionssystemet i huvudsak har levererat i linje med de politiska målsättningar som uttalats kring hur höga pensionsersättningarna ska vara. Den allmänna pensionen har dock blivit några procentenheter lägre i förhållande till den pensionsgrundande inkomsten än vad som målsattes. Det beror huvudsakligen på att uttagsåldern varit oförändrad medan den förväntade återstående livslängden har ökat med ca 2,5 år sedan år 2000.

Det finns ett antal grupper i pensionärskollektivet som får jämförelsevis låg månatlig pension. En första grupp är de som av olika skäl har arbetat lite, en andra är de som gått i tidig pension. Det är inte någon överraskning, dels eftersom pensionssystemet bygger på livsinkomsten, dels eftersom pensionsbehållningen behöver räcka till fler år om man börjar ta ut den tidigt. Grundskyddet, bl.a. garantipension och bostadstillägg, innebär dock att pensionärer med låg eller ingen inkomstrelaterad pension får en inkomst som överstiger gränsen för låg ekonomisk standard. Det gäller i synnerhet för personer som inte har någon förmögenhet. En annan grupp som har jämförelsevis låg pension är de allra äldsta. Det handlar företrädevis om ensamstående kvinnor över 80 år – drygt 200 000 personer. Att denna grupp har jämförelsevis låga pensioner beror dels på att deras samlade arbetsinkomst ofta varit låg, dels på den s.k. förskottsräntan, som innebär att inkomstpensionens uppräkningsstakt sänks i utbyte mot att pensionsnivån är högre under den första halvan av tiden som pensionär. Dessa två faktorer medför att många av dessa äldre är garantipensionärer. Deras relativa inkomstnivå påverkas därmed också negativt av att garantipensionen räknas upp med pris- i stället för inkomstökningstakten. En ytterligare grupp med en jämförelsevis låg pension är de knappa 10 procenten av arbetstagarna som saknar tjänstepension och som därför är helt beroende av den allmänna pensionen.

I och med att livsinkomsten och uttagsåldern är avgörande för pensionens storlek är det avgörande att sysselsättningen ökar i grupper som idag har en svag ställning på arbetsmarknaden, och att arbetslivet förlängs i relation till den ökande medellivslängden. De strukturella problem som finns på arbetsmarknaden idag, framför allt bland lågutbildade och utrikes födda, behöver åtgärdas av flera skäl. Konsekvenserna för de aktuella gruppernas ekonomiska levnadsstandard under pensionen är ett sådant skäl.

Det finns skäl att vara kritisk till den politiska hanteringen av pensionsfrågan på senare tid. Pensionssystemet lämpar sig inte för kortsiktighet och osäkerhet, utan kräver långsiktiga beslut

tagna av breda politiska majoriteter. Vi anser därför att förändringar av pensionssystemet bör genomföras i bred politisk enighet. Det är också viktigt att systemet är begripligt och ger drivkrafter till ett långt arbetsliv. Flertalet av de pensionsrelaterade förslag som har framförts under senare år, exempelvis inkomstpensionstillägget och garantitillägget, avviker från flera av dessa principer. Om politikerna önskar höja pensionerna, vare sig det rör sig om generella eller riktade höjningar, bör det så långt som möjligt göras inom ramen för de principer som systemet bygger på, bl.a. genom att justera avgifter, nivåer på grundskyddets befintliga delar och lägstaålder för pensionsuttag. Det vore dock bekymmersamt om upprepade avgiftshöjningar används som ett verktyg för att bibehålla nivån på pensionerna om orsaken till lägre pensionsnivåer fortsätter att vara att uttagsåldern inte utvecklas i relation till den ökade medellivslängden. Det skulle innebära att en ökande del av utrymmet för lönehöjningar används till pensioner. Politiken bör i stället bidra till att uttagsåldern stiger i takt med att medellivslängden ökar. Införandet av den s.k. riktåldern är ett viktigt steg i rätt riktning.

Det har också diskuterats om pensionerna kan höjas generellt genom införandet av en gas i inkomstpensionen. Åtgärden skulle innebära att systemets buffert i viss utsträckning används för att skriva upp befintliga pensionsrätter. Det skulle i sin tur innebära en omfördelning mellan generationer. I ljuset av pensionärernas förhållandevis goda ekonomiska situation är det inte uppenbart att systemets överskott bör förbrukas för att höja pensionerna i nuläget. Om tillgångarna i pensionssystemet fortsätter att öka kan diskussionen om införandet av en gas få ökad aktualitet. Det ändå vara klokt att utreda frågan.

Uttagsåldern har i princip varit konstant sedan år 2000, trots stora hälsoförbättringar och ett, för de flesta, skonsammare arbetsliv. Införandet av riktålder, och därmed successiva höjningar av lägstaåldern för uttag av inkomst- och garantipension samt beslutade och planerade ökning av den s.k. LAS-åldern, kommer sannolikt bidra till att uttagsåldern ökar framöver. En möjlig förklaring till den stagnerande uttagsåldern kan vara att många föredrar fler år i pension även om det innebär en något lägre pension. Många verkar nöjda med sitt val att gå i pension och ersättningen har, trots oförändrad uttagsålder, i huvudsak levt upp till de politiska målsättningarna kring pensionsersättningarna. Att nyblivna pensionärer uppnår en disponibel inkomst som är 90 procent eller högre jämfört med när de arbetade kan också bidra till att många känner att de har råd att gå i relativt tidig pension.

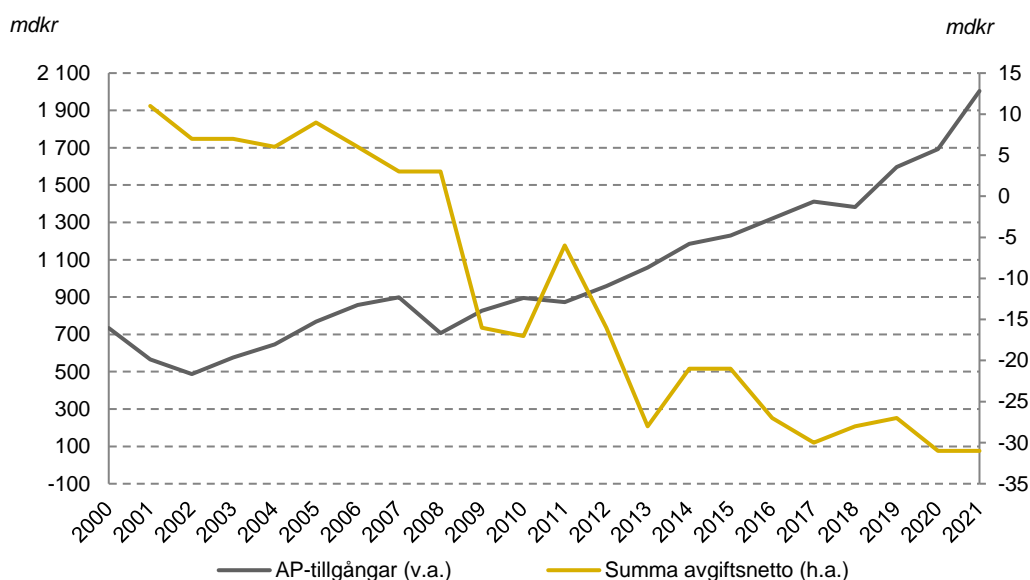
Det finns emellertid andra faktorer som kan ha bidragit till att uttagsåldern inte ökat sedan år 2000. Det har funnits en stark norm att gå i pension vid 65 och denna norm har upprätthållits av regler som bl.a. är kopplade till tjänstepensionen. Det finns också felaktiga uppfattningar om äldres arbetskapacitet, vilket hämmar gruppens möjligheter på arbetsmarknaden. Därutöver finns det många som inte förstår pensionssystemet, inte minst hur ett senarelagt uttag av pensionen höjer nivån på den månatliga utbetalningen. Det är därför olyckligt att flera av de aktuella politiska förslagen innebär att pensionssystemet blir än svårare att förstå.

Appendix 1: AP-fonderna och inkomstpensionens finansiering

Inkomstpensionssystemet är finansiellt stabilt till sin konstruktion. Systemet har en inbyggd broms som aktiveras om balanstalet faller under 1, dvs. om systemets skulder blir större än dess tillgångar. Om bromsen aktiveras minskas pensionsutbetalningarna till dess att balanstalet åter är 1 eller högre. AP-fondernas¹⁵⁹ huvudsakliga syfte är att minska sannolikheten för att bromsen behöver aktiveras, och att därigenom bidra till att samtliga intjänade pensionsrätter kan betalas ut. Mer konkret ska fonderna bidra med långsiktig avkastning till systemet och verka som en flödesutjämnande buffert vid tillfällena då avgiftsnettot är negativt.¹⁶⁰

Under de senaste åren har avgiftsnettot varit tilltagande negativt. Orsaken är den stigande försörjningskvoten och under de senaste åren har avgiftsnettot varit omkring -30 mdkr (diagram A.1, gul linje). Trots det trendmässigt negativa avgiftsnettot har värdeutvecklingen inom fonderna varit mycket positiv. I slutet av 2021 uppgick fondernas samlade värde till ca 2 000 mdkr – mer än en dubbling från nivån tio år tidigare (diagram A.1, grå linje).¹⁶¹

Diagram A.1 AP-fondernas tillgångar och avgiftsnetto



Källa: Pensionsmyndigheten.

Eftersom AP-fonderna är en del av inkomstpensionssystemets tillgångar – och därmed av täljaren som divideras med pensionsskulden i beräkningen av balanstalet – har även balanstalet stigit kraftigt, från ca 1 för tio år sedan till 1,12 för 2023.¹⁶² Det innebär att inkomstpensionen i nuläget har en buffert på ca 1 200 mdkr till gränsen där bromsen aktiveras.

Pensionsmyndigheten¹⁶³ uppskattar i sitt basscenario att avgiftsnettot kommer fortsätta vara under noll fram tills 2038, men att det gradvis kommer att bli mindre negativt under samma tidsperiod. Den reala fondavkastningen antas till i genomsnitt 3,25 procent framöver, vilket sammantaget

¹⁵⁹ I denna ruta syftar AP-fonderna på de fonder som omfattas av inkomstpensionen, dvs. första, andra, tredje och fjärde. Sjätte AP-fonden ingår också i inkomstpensionen. Fonden är dock stängd (medel förs varken in eller ut), och den är därmed mindre relevant för bilagans vidkommande.

¹⁶⁰ Skr 2020/21:130.

¹⁶¹ Den kraftiga värdeökningen beror i huvudsak på det låga ränteläget. Se Björklund m.fl. (2019) och Finanspolitiska rådet (2021) för vidare läsning.

¹⁶² Balaanstalet för 2023 beräknas utifrån hur systemets balansräkning såg ut i december 2021.

¹⁶³ Pensionsmyndigheten (2022b).

driver upp balanstalet till 1,25 år 2050 under gällande regler för hantering av överskott inom systemet. Konjunkturinstitutet (KI) gör en liknande bedömning av balanstalets utveckling.¹⁶⁴

Mot denna bakgrund framstår det som osannolikt att bromsen skulle behöva aktiveras under de kommande decennierna. Även i ett extremscenario där den reala fondavkastningen varaktigt faller till noll skulle AP-fonderna kunna täcka upp för nuvarande negativa avgiftsnetto i ungefär 40 års tid innan balanstalet understiger 1.¹⁶⁵ Denna överslagsberäkning bygger dessutom på en utveckling där avgiftsnettot stagnerar omkring -30 mdkr, vilket är betydligt mer pessimistiskt än Pensionsmyndighetens basscenario.¹⁶⁶ För att bromsen ska aktiveras under de kommande årtiondena förefaller det alltså krävas att totalavkastningen i fonderna blir kraftigt negativ, t.ex. till följd av ett kraftigt tillgångsprisfall.

AP-fondernas tillgångar utgjordes i slutet av 2019 av ca 50 procent aktier, ca 30 procent räntebärande tillgångar och ca 20 procent övrigt.¹⁶⁷ Om fördelningen antas vara oförändrad är fondernas totala aktieinnehav ca 1000 mdkr, vilket är mindre än avståndet mellan nuvarande balanstal och gränsen där bromsen aktiveras (ca 1 200 mdkr). Mot denna bakgrund framstår systemet som robust även i händelse av ett kraftigt tillgångsprisfall. En börskrasch i storleksordningen 50 procent skulle innebära en värdeförändring inom AP-fonderna på -500 mdkr, förutsatt att värdet på räntebärande och övriga tillgångar inte påverkas. Balanstalet skulle i ett sådant scenario falla till ca 1,07, med en fortsatt fallhöjd på ca 700 mdkr ner till 1.¹⁶⁸ Marginalen ner till gränsen där bromsen aktiveras skulle alltså fortsatt vara relativt god.

Mot denna bakgrund framstår inkomstpensionssystemet snarast som överfinansierat. Den observationen har gjorts av flera bedömare,¹⁶⁹ vilket har gett upphov till en diskussion om huruvida systemet borde förses med en ”gas” som höjer pensionernas uppräkningstakt när systemet går med överskott på samma sätt som bromsen sänker uppräknings takten vid underskott. Rådet väljer emellertid att inte ta tydlig ställning i frågan om införandet av en gas i denna rapport, utan nöjer sig med att konstatera att inkomstpensionssystemets finansiering ser tämligen god ut.

¹⁶⁴ Konjunkturinstitutet (2021).

¹⁶⁵ $\frac{1200}{30} = 40$.

¹⁶⁶ Pensionsmyndigheten (2017a) visar att kostnaderna för grundskyddet, under vissa antaganden, kan öka kraftigt under de kommande årtiondena, i synnerhet om arbetsmarknadssituationen för utomeuropeiskt födda inte förbättras. Kraftigt ökade utgifter för grundskyddet skulle få en avsevärd effekt på kassaflödet inom den allmänna pensionen som helhet. Balanstalet skulle dock inte påverkas eftersom grundskyddet ligger utanför pensionssystemet.

¹⁶⁷ Skr 2020/21: 130. Lejonparten av ”övrigt” utgörs av s.k. ”alternativa tillgångar”, t.ex. investeringar i fastigheter, skog, jordbruk och hedgefonder. Dessa investeringar är bl.a. tänkta att korrelera så lite som möjligt med aktier och räntor.

¹⁶⁸ Egna beräkningar.

¹⁶⁹ Bl.a. Pensionsmyndigheten (2021k) och Konjunkturinstitutet (2021).

Appendix 2: Uppdaterade tjänstepensionsavtal ger högre pensioner

Tjänstepensionen är en viktig förklaring till varför de totala kompensationsgraderna bibehållits på en hög nivå trots att kompensationsgraderna från den allmänna pensionen har minskat. Arbetsmarknadens parter har kontinuerligt uppdaterat avtalen, vilket i varierande utsträckning har inneburit mer förmånliga intjänanderegler.¹⁷⁰

ITP, för privata tjänstemän, delas sedan 2007 upp i *ITP1* och *ITP2*, där det förra omfattar anställda födda år 1979 eller senare. De huvudsakliga skillnaderna mellan de två är att den undre åldersgränsen för intjänande i *ITP1* är 25 i stället för 28 som i *ITP2*,¹⁷¹ och att pensionen till viss del är förmånsbestämd i *ITP2* men helt premiebestämd inom *ITP1*.¹⁷² I båda avtalen betalar arbetsgivaren varje månad in 4,5 procent av bruttolöneinkomsten på inkomster under intjänandetaket. Skillnaden är att intjänandet ovanför taket är förmånsbestämt i *ITP2* men premiebestämt (30 procent på inkomster över taket) i *ITP1*. Huruvida denna förändring innebär högre eller lägre tjänstepensioner beror bl.a. på utvecklingen på finansiella marknader, antal tjänsteår och lönenivå.

KAP-KL, för kommunal- och landstingsanställda, övergick fr.o.m. 2014 till *AKAP-KL* för personer födda år 1986 eller senare. I *AKAP-KL* utökas åldersspannet för intjänande. Den undre åldersgränsen för intjänande, tidigare 21, tas bort helt. Samtidigt blir det möjligt att tjäna in till tjänstepensionen bortom den tidigare övre åldersgränsen på 67, dock i en långsammare takt.¹⁷³ Därutöver ändras intjänandet över intjänandetaket från att vara förmånsbestämd till att bli premiebestämd. Insättningarna motsvarar 4,5 procent av månadslönen under taket och, i *AKAP-KL*, 30 procent av lönen ovanför taket. Vid årsskiftet 2022–2023 kommer *AKAP-KL* att fasas ut till förmån för ett nytt avtal, *AKAP-KR*. *AKAP-KR* är betydligt mer generöst än de tidigare avtalen och kommer omfatta alla födda 1958 och senare. Den viktigaste förändringen är att andelen av lönen som arbetsgivaren avsätter per månad höjs till 6 procent under intjänandetaket och 31,5 procent över taket. Sammantaget kommer tjänstepensionen för de allra flesta kommunal- och landstingsanställda därmed bli mer förmånlig. Ett helt premiebaserat system innebär dock att större risk läggs på den enskilda individen, jämfört med när en del av tjänstepensionen är förmånsbestämd.

PA 16, för statligt anställda, delas sedan 2016 upp i avdelning 1 och 2, där avdelning 1 omfattar anställda födda 1988 och senare. Det finns tydliga skillnader mellan avtalen som innebär att avdelning 1 är mer förmånlig. För det första höjdes andelen av lönen som arbetsgivaren avsätter varje månad från 4,5 procent till 6 procent upp till intjänandetaket och från 30 till 31,5 över taket. För det andra stärktes incitamenten till ett längre arbetsliv genom att den övre åldersgränsen för intjänande höjdes från 65 till 68 medan den undre gränsen, tidigare 23, togs bort. För det tredje ändrades intjänandet från att vara förmånsbestämt ovanför taket till att bli helt premiebestämt.

Enligt *SAF-LO* betalar arbetsgivaren in 4,5 procent av den anställdes lön upp till inkomstpensionens intjänandetak och 30 procent på den andel som överstiger taket. I dagsläget kan intjänandet ske mellan åldrarna 23 och 65. Nästa år sänks den undre åldersgränsen till 22. Denna förändring torde höja tjänstepensionerna på marginalen, men framstår som mindre betydelsefull än ändringarna inom de övriga tre avtalen. Det är noterbart att de planerade justeringarna av *SAF-LO*-avtalet inte inbegriper några incitament att arbeta högre upp i åldrarna än 65.

Utifrån beskrivningen ovan kan det noteras att förändringarna sannolikt kommer att innebära högre tjänstepensioner i viss utsträckning inom samtliga avtal, och att avtalsförändringarna för

¹⁷⁰ Förändringarnas genomslag i pensionerna syns inte i typfallen, eftersom samtliga baseras på personer födda 1957. Bilagan är ingen uttömmande beskrivning av de förändringar som avtalsuppdateringarna innebär.

¹⁷¹ Den övre åldersgränsen, 65, ändras dock inte.

¹⁷² Att intjänandet är förmånsbestämd innebär att inbetalningen bestäms utifrån att tjänstepensionen ska uppgå till en bestämd andel av slutlönen. Premiebestämd intjänning innebär att arbetsgivarens inbetalningar sätts som en andel av den anställdes lön.

¹⁷³ För anställda över 67 som omfattas av *AKAP-KL* ska arbetsgivare betala in 4,5 procent av *hela* lönen i tjänstepension, inkl. de delar av lönen som överstiger intjänandetaket. Innan 67 inbetalas 30 procent på lönedelar som överstiger taket. För personer med pensionsgrundande inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp blir intjänandet till tjänstepensionen alltså betydligt långsammare efter 67-årsdagen.

offentliganställda – AKAP-KL(KR) och PA 16 avdelning 1 – dessutom stärker incitamenten att förlänga arbetslivet. Det betyder att skillnaden mellan de 90 procent som har tjänstepension och de 10 procent som inte har det kommer att öka.

Referenser

- Alecta (2021), Pensionärerna och ekonomin.
- Björklund, A., M. Jäntti, P.O. Robling, J. Roine och D. Waldenström (2019), Kapitalinkomster och inkomstfördelning. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019.
- Carlsson, M. och S. Eriksson (2017), Påverkar arbets sökandes ålder och kön chansen att få svar på jobbansökan? Resultat från ett fältexperiment. IFAU, rapport 2017:8.
- Expressen (2021), Dadgostar: "Svenska pensionssystemet har inte levererat – stort misslyckande", 1 november.
- Finanspolitiska rådet (2021), Svensk finanspolitik 2021.
- Finanspolitiska rådet (2022), Svensk finanspolitik 2022.
- Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1, Statens budget 2022.
- Hagen, J. (2022), Pensionssystemet behöver höjd pensionsålder, inte fler tillägg, Ekonomisk debatt, nr. 3.
- Hagen, J., L. Laun och M. Palme (2022), Pensionerna och pensionärernas levnadsförhållanden i Sverige 1991–2019, Studier i finanspolitik, 2022/1.
- IFAU (2020), Remissyttrande inkomstpensionstillägg, Ds 2020:7
- IFAU (2022), Garantitillägg i bostadstillägget, Ds 2022:3.
- ISF (2018), Vem får avsättningar till tjänstepension: En analys av tjänstepensionernas täckningsgrad baserad på deklarationsuppgifter, rapport 2018:15.
- ISF (2020), Tidig och sen pensionering: En analys av pensionsålder, pensionsmotiv och förutsättningar för ett förlängt arbetsliv, rapport 2020:7.
- Kjellberg, A. (2018), Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. *Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility* 2018(1).
- Konjunkturinstitutet (2021), Hållbarhetsrapport 2021 för de offentliga finanserna, specialstudie 2021:3.
- Konjunkturinstitutet (2022), Hållbarhetsrapport 2022 för de offentliga finanserna, specialstudie 2022:2.
- Laun (2017), The Effect of Age-Targeted Tax Credits on Labor Force Participation of Older Workers, *Journal of Public Economics*, vol. 152.
- Laun, L. och M. Palme (2022), Pensionssystemens drivkrafter till ett längre arbetsliv, IFAU, rapport 2022:6.
- Ossowicki, M. (2018), Tidiga ålderspensionärer - vilka är de? Delegationen för Senior Arbetskraft S2018:10, rapport 3.
- Pensionsmyndigheten (u.å.), Standard för pensionsprognoser.
- Pensionsmyndigheten (2017a), Migrationens påverkan på pensionsnivåerna och grundskyddet: Redovisning av uppdrag i regleringsbrev 2017.
- Pensionsmyndigheten (2017b), Jämförelse i utfall av inkomstgrundad allmän pension i det nya och det gamla pensionssystemet för födda 1938–1945.
- Pensionsmyndigheten (2018), Vem vinner och vem förlorar på uttag av allmän pension före 65 års ålder?
- Pensionsmyndigheten (2019a), Tumregler för pensionen: För dig som sparar till eller planerar att ta ut pension.
- Pensionsmyndigheten (2019b), Utveckling av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2010–2023, regleringsbrevsuppdrag 2019.
- Pensionsmyndigheten (2020a), remissyttrande på Inkomstpensionstillägg, Ds 2020:7.
- Pensionsmyndigheten (2020b), Utvärdering av informationsuppdraget sedan 2014.

- Pensionsmyndigheten (2020c), Min idealpension: En undersökning om hur vi vill att vår pension ska vara.
- Pensionsmyndigheten (2021a), Utveckling av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2012–2025, regleringsbrevsuppdrag 2021.
- Pensionsmyndigheten (2021b), Är pensionerna tillräckliga? Faktaserie om pensionerna, rapport 1.
- Pensionsmyndigheten (2021c), Tilläggs pension från det gamla pensionssystemet.
- Pensionsmyndigheten (2021d), Inkomstpensionstillägget: Statistik om första utbetalningen.
- Pensionsmyndigheten (2021e), Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? Förskottsrentans betydelse för pensionerna.
- Pensionsmyndigheten (2021f), Orange rapport 2020.
- Pensionsmyndigheten (2021g), Hur typiskt är ett typfall? Faktaserie om pensionerna, rapport 2.
- Pensionsmyndigheten (2021h), Pensionsåldrar och arbetslivets längd. Svar på regleringsbrevsuppdrag 2021.
- Pensionsmyndigheten (2021i), Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet.
- Pensionsmyndigheten (2021j), Pensionärer och skatt 2021.
- Pensionsmyndigheten (2021k), Pensionsmyndighetens chef: Sverige har lägst andel fattiga pensionärer i EU, Dagen Nyheter, 3 november.
- Pensionsmyndigheten (2022a), Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden? Faktaserie om pensionerna, rapport 3.
- Pensionsmyndigheten (2022b), Orange rapport 2021.
- Pensionsmyndigheten (2022c), Hur ser inkomsterna ut för utrikes födda pensionärer? Faktaserie om pensionerna, rapport 5.
- PRO och SKPF (2021), Pensionssystemet levererar inte det som utlovades, Altinget, 2 juli.
- Regeringen (2018), Översyn av grundskyddet för pensionärer, Ds 2018:8.
- Regeringen (2019), Höjt bostadstillägg, höjd garantipension och sänkt skatt för pensionärer från årsskiftet, 30 december.
- Regeringen (2020), Viktigare lagar och förordningar inför årsskiftet 2020/2021.
- Regeringens skrivelse 2020/21:130, Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2020.
- Regeringens proposition 1997/98:151, Inkomstgrundad ålderspension m.m.
- Regeringens proposition 2018/19:134, Förbättrat grundskydd för pensionärer.
- Regeringens proposition 2021/22:99, Vårändringsbudget för 2022.
- Regeringskansliet (2009), Detta är pensionsöverenskommelsen, Ds 2009:53.
- Regeringskansliet (2017), Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner.
- SCB (2020), Sverige har lägre materiell och social fattigdom än de flesta andra länder i Europa, 14 oktober.
- SCB (2021a), Studenter och examina i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå, 18 november.
- SCB (2021b), Återstående medellivslängd vid 30 års ålder efter utbildningsnivå 2000–2020.
- SFS 2001:853, Lag om äldreförsörjningsstöd.
- Skoog, I. (2020), 70 är det nya 50. Underlagsrapport 21 till SOU 2020:69.
- Socialdemokraterna (2022), Vi vill förbättra ekonomin för en miljon pensionärer, 6 april.
- Socialstyrelsen (2021), Riksnormen för försörjningsstöd 2022.

SOU 1994:20, Reformerat pensionssystem, Betänkande av Pensionsarbetsgruppen.

SOU 2004:105, Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet.

SOU 2012:28, Längre liv, längre arbetsliv: Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. Delbetänkande av Pensionsåldersutredningen.

SOU 2019:44, Ett bättre premiepensionssystem, Betänkande av Utredningen om ett upphandlat fondtorg för premiepension.

SOU 2020:69, Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. Betänkande av delegationen för senior arbetskraft.

Sverigedemokraterna (2021), Vi vill ge vanliga pensionärer 1 000 kr mer i månaden, Dagens Nyheter, 30 september.

Tjänstepensionens dag (u.å.), Därför behövs tjänstepensionens dag.

Vänsterpartiet (u.å.), Pensionerna måste upp.

Wikström, E. och R. Liff (2020), Chefens betydelse för ett längre arbetsliv. Underlagsrapport 10 till SOU 2020:69.