



VÄGVALSERIE OM PENSIONERNA

Ett nytt pensionssystem?

Rapport nr 4 i vägvalsserie om pensionerna



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Förord	i
Sammanfattning	ii
1. Har vi rätt pensionssystem?	1
2. Hur väl fungerar det nuvarande pensionssystemet?	6
3. Vilka principer ska styra pensionssystemet?	17
4. Ett nytt pensionssystem?	28
5. Avslutande kommentar	37
Bilaga 1 Allmänna socialförsäkringar	39
Bilaga 2 Historisk tillbakablick	41
Bilaga 3 Ekonomiskt fattiga	45
Bilaga 4 Arbetsgivaravgifterna	54
Bilaga 5 Centrala aktörers inställning till pensionssystemet	57
Referenser	63

Förord

Pensionssystemet, pensionerna och pensionärernas ekonomi har debatterats intensivt under de senaste åren och kan fortsatt antas vara i fokus. Helt naturligt finns det olika intressen i pensionsdebatten och därmed förmedlas delvis olika bilder av hur det står till med pensionerna och pensionssystemet.

Pensionsmyndigheten har i uppdrag att *följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle*. I syfte att bidra till att pensionsdebatten vilar på saklig grund initierade Pensionsmyndigheten under 2021 en faktaserie där vi redovisade fakta och fördjupning i frågor som vi bedömer vara centrala i detta sammanhang. Syftet med serien var att ge bra och relevant underlag för debatten om pensionerna och ett svar på frågan: Hur står det till med pensionerna och pensionssystemet?

Den aktuella vägvalserien är en fortsättning på faktaserien. Till skillnad mot faktaserien, som bestod av redovisningar om hur det ser ut, handlar vägvalsserien om möjliga förändringar av pensionssystemet. Rapporterna med åtgärder och vägval är i första hand redovisningar av konstruktioner och konsekvenser men innehåller också värderingar – till exempel om för- och nackdelar eller bedömningar av lämplighet. Syftet med serien är dock inte att ta ställning till vilket pensionssystem Sverige bör ha utan att återigen ge ett bra och relevant underlag till debatten och förklara och motivera betydelsen av ett medvetet val om vilka principer som vårt pensionssystem ska styras av och vilka mål pensionssystemet ska sträva efter.

Detta är den fjärde rapporten i serien. I vägvalsserien ingår ytterligare tre rapporter som har publicerats enligt följande;

1. Alternativ för ett enklare grundskydd – publicerad 7 december 2022
2. Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner – publicerad 1 februari 2023
3. Höjda pensioner inom ramen för nuvarande pensionssystem – publicerad 1 mars 2023

Stockholm mars 2023

Ole Settergren
Analyschef

Sammanfattning

En grundläggande princip när det nuvarande allmänna pensionsystemet infördes var att livsinkomsten ska styra pensionens storlek. Senare års pensionsförändringar har dock lett till att Sverige i praktiken har fått ett pensionssystem som för en stor grupp ger en likartad total inkomst från det allmänna systemet, det vill säga teori och praktik skiljer sig åt. Det finns därför skäl att fråga sig om befolkningen i Sverige verkligen har det pensionssystem de vill och bör ha.

Sverige har ett allmänt pensionssystem som i teknisk mening i stort sett fungerar som det var tänkt när det infördes. Både allmänna och politiska pensionsdebatter under senare år med krav på högre pensionsnivåer och även krav på ett nytt pensionssystem indikerar emellertid att utfallet i praktiken inte fullt ut accepteras av alla. Riksdagen har också under senare år beslutat om regelförändringar som avviker från de principer som bär upp pensionssystemet och som lett till att pensionerna inte längre har en lika tydlig koppling till livsinkomsten.

Pensionssystem är mycket långsiktiga åtaganden. En viktig egenskap för ett pensionssystem är därför, enligt Pensionsmyndigheten, att principerna i systemet är tydliga och långsiktiga så att det ska vara möjligt för individen att förutse effekter av olika livsval. Utifrån pensionsdebatten och de regelförändringar som gjorts anser myndigheten därför att det finns starka skäl för lagstiftaren att initiera en översyn av hur pensionssystemet fungerar, vilka principer som bör vara vägledande, och utifrån det överväga om pensionssystemet bör förändras och i så fall hur.

Att välja pensionssystem kräver många ställningstaganden i stora och komplexa frågor. Pensionsmyndigheten tar inte ställning till hur pensionsystemet bör göras om. Däremot anser vi att det för långsiktigheten och trovärdigheten bör tas ett samlat grepp i en utredning för att bestämma vägval och inriktning för vårt framtida pensionssystem.

Pensionssystemet fungerar tekniskt sett men har principiella brister

I rapporten görs en summerande utvärdering av hur pensionssystemet har fungerat i praktiken – har det levt upp till sina syften? Vi konstaterar att det tekniskt fungerar och enligt de ursprungliga intentionerna, men att det finns delar som inte fullt ut fungerat som förväntat. En sådan fråga, som också är orsak till en stor del av debatten, är att pensionsnivåerna för många i befolkningen inte når upp till deras förväntningar. Det är förvisso i enlighet med konstruktionen av systemet eftersom orsaken till de lägre pensionsnivåerna till stor del handlar om att arbetslivet inte förlängts i takt med utvecklingen av medellivslängden. Men i praktiken handlar det också om att höjningar av åldersgränser i socialförsäkringssystemet dröjt länge, och även

att inkomstbeskattningen justerats vilket i sin tur givit lägre pension i förhållande till inkomsterna, s.k. kompensationsgrad.

Pensionsmyndighetens utvärdering visar att livsinkomstprincipen i endast begränsad omfattning bestämmer pensionens storlek. I teknisk mening bestämmer livsinkomsten storleken på den inkomstgrundade pensionen. Men andra delar i det allmänna pensionssystemet verkar starkt utjämnande och leder till att den samlade allmänna pensionen för en stor grupp ger en likartad allmän pension (inklusive grundskyddet) oavsett livsinkomstens storlek. Ser man till hela den allmänna pensionen har Sverige ett system som för stora grupper av pensionärer mer påminner om ett folkpensions-system med lika pension för alla än ett inkomstgrundat system.

Ett pensionssystem bör byggas utifrån tydliga och långsiktiga principer

Ett pensionssystem kan vägledas av olika principer och det finns inget facit för vad som är absolut rätt. Däremot framför vi i rapporten att det på grund av systemets långsiktiga karaktär är viktigt att det är tydligt för alla vilka principerna är som styr pensionssystemet. Det finns goda skäl för att i en offentlig utredning utvärdera pensionssystemet och ta ställning till om Sverige har det mest lämpliga pensionssystemet. En sådan utvärdering bör då ta sin utgångspunkt i att först bestämma vilka mål och principer som ska gälla för pensionssystemet. Utan överenskomna och fastställda mål och principer ökar risken för återkommande ändringar som mer styrs av valår-utspel än av principer. En ordning som inte gagnar förtroende och förutsägbarhet.

I rapporten diskuterar vi ett antal centrala principer för ett allmänt pensionssystem. Principer som bör vara fastslagna innan man diskuterar detaljer i ett system. De principer vi tar upp är främst;

- Vilka individer ska omfattas?
- Vad ska försäkras?
- När ska pensionen börja betalas ut?
- Vilken pensionsnivå är önskvärd?
- Fördelningssystem och/eller ett fonderat system?
- Avgifts- eller förmånsbestämt?
- Finansiering och förvaltning?
- Indexering?

Valet av principer handlar mycket om värderingar och det är i det sammanhanget väsentligt att betona betydelsen av pensionsspararnas egna värderingar eftersom det har avgörande betydelse för pensionssystemets hållbarhet och legitimitet. Sällan eller aldrig skapas dock pensionssystem med utgångspunkt i en analys av spararnas efterfrågan. Pensionsmyndigheten har gjort ett enkelt försök att ta reda på vad personer i förvärvsaktiva åldrar vill ha för pensionssystem. Enkäten visar sammanfattningsvis att spararna i stor utsträckning föredrar att pensionen har ett tydligt inslag av koppling till tidigare inkomst framför en baspension som är lika för alla.

Slutligen vilar även goda principer på en instabil grund om de inte har en bred politisk förankring. Utan en bred politisk förankring och vilja riskerar aldrig så goda principer att ge vika för kortsiktiga eller tillfälliga förändringar. Det allmänna ålderspensionssystemet är principiellt autonomt men inget system verkar oberoende av sin omgivning. Ålderspensionssystemet är en del av socialförsäkringssystemet och även ett autonomt pensionssystem behöver vara samstämmigt med det övriga socialförsäkringssystemet för att fungera effektivt.

Alternativ för ett nytt pensionssystem

Pensionsmyndigheten konstaterar i denna rapport att den totala allmänna pensionsnivån, inklusive grundskyddet, är för en stor grupp pensionärer i det närmaste likvärdig oavsett vilken sammanlagd livsinkomst de har haft under förvärvslivet. Det livsinkomstbaserade pensionssystemet i Sverige har i praktiken likheter med ett så kallat folkpensionssystem med lika pension för alla. Om syftet med utformningen främst är att motverka fattigdom kan vi konstatera att dagens pensionssystem och grundskydd är en onödigt komplicerad och dyr konstruktion. Om enbart grundpension ska betalas ut till pensionärerna så är det enklare och mer effektivt att enbart betala ut en pension som är lika för alla. Och vill man ha ett inkomstbaserat system kompletterat med ett grundskydd som motverkar fattigdom kan även det ske betydligt enklare och även mer kostnadseffektivt än vad som är fallet i dagens system.

Vi redovisar mot den bakgrunden i rapporten ett par alternativa pensionssystem som syftar till att minimera andelen pensionärer med relativt låg ekonomisk standard och som samtidigt förenklar pensionssystemet.

Det första alternativet är ett pensionssystem där en baspension, en enhetlig pension som är lika för alla, ersätter såväl nuvarande allmänna inkomstgrundade pensioner som nuvarande grundskydd. Det är en mycket radikal reform eftersom den helt tar bort kopplingen till de inkomster som individen har haft under den yrkesaktiva delen av livet men det är ett effektivt system om syftet är att minimera risken för relativt fattigdom. Det är också ett alternativ som är starkt inkomstutjämnande – i synnerhet då vad avser den allmänna pensionen. I detta alternativ är det enbart tjänstepension och eget sparande som har en koppling till individens inkomst i arbetslivet. Ett sådant system skulle således uppnå ett tänkt mål om att minimera relativt fattigdom samtidigt som det blir avsevärt enklare för individen att förstå och förutse den framtida allmänna pensionens storlek.

I det andra alternativet skulle nuvarande allmänna inkomstgrundade pensionsförmåner, inkomst- och premiepension, vara kvar oförändrade men samtliga nuvarande grundskyddsförmåner skulle ersättas av en ny grundskyddsförmån. Det finns här en enhetlig grundpension som ersätter alla grundskyddsförmåner och som avräknas krona för krona mot inkomstrelaterad pension.

Alternativen i rapporten ska ses som exempel på effektivare alternativ till dagens system. Vi har avsiktligt inte utrett alternativen till någon detaljerad

nivå och inte heller hur en övergång från dagens regler till nya skulle kunna ske. Alternativen har vart och betydande för och nackdelar men båda representerar enligt myndighetens uppfattning en renare ordning och symmetri än dagens.

1. Har vi rätt pensionssystem?

En grundläggande allmän pensionsförsäkring har funnits i mer än 100 år i Sverige men det var först 1960 som Sverige fick ett allmänt pensionssystem med inkomstgrundad pension för alla. Det pensionssystemet (ATP) var ett förmånsbaserat fördelningssystem – det vill säga i huvudsak ofonderat. Det systemet klarade inte de kommande årens ekonomiska och demografiska påfrestningar och systemet blev av de skälen med tiden inte finansiellt hållbart.¹ Reformeringen under 1990-talet fokuserade därför starkt på att pensionssystemet skulle vara långsiktigt finansiellt hållbart. Men det gjordes också betydande principiella förändringar, främst på så sätt att pensionernas storlek nu blev avgiftsbestämda istället för att som i ATP-systemet vara förmånsbestämda. Den sammanlagda livsinkomsten skulle i huvudsak bestämma pensionens storlek istället för som tidigare den genomsnittliga inkomsten under en viss yrkesverksam period. I livsinkomsten ingår, förutom arbetsinkomst, även socialförsäkringsersättningar som ersätter arbetsinkomst (sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning). För att kompensera för viss frånvaro från arbetslivet och därmed lägre livsinkomst infördes även extra pensionsrätt för småbarnsår, studier, sjukersättning och plikttjänst.

Den principiella förändringen, att pensionen skulle avspegla livsinkomsten, motiverades med ökad rättvisa, det vill säga att det är rättvist att pensionen motsvarar en del av den sammanlagda arbetsinkomsten och därmed vad som sammantaget har betalats in i avgifter. Av socialpolitiska skäl gjordes det tydliga avsteget från livsinkomstprincipen att det skulle finnas ett skydd i form av garantipension för dem med låg eller ingen inkomstbaserad pension.

Det dock möjligt att ha andra aspekter på rättvisa, till exempel den rakt motsatta synen att det är rättvist att alla får lika mycket allmän pension (inklusive grundskydd), oavsett tidigare inkomst. Vad som är rättvist är därför mycket en fråga om värderingar som kan variera mellan människor och över tid. Det nuvarande pensionssystemet som bygger på livsinkomstprincipen togs fram på 1990-talet och kan sägas avspegla den syn på rättvisa som åtminstone gällde då.

Förändringar under senare år och då särskilt införandet av inkomstpensionstillägget 2021 indikerar att lagstiftarens syn på rättvisa kan ha förändrats. Inkomstpensionstillägget ger ett ekonomiskt tillägg i vissa inkomstlägen, det vill säga inkomstpensionstillägget ger den effekten att den totala pensionen vid sidan av grundskyddet inte längre har en direkt koppling till livsinkomsten. Att det beslutet fattades, av en enig riksdag, kan rimligen inte förstås på annat sätt än att lagstiftaren underkände den dittillsvarande

¹ ATP-systemets finansiella ställning hade kunnat stabiliseras, utan att bli helt stabil med, i förhållande till den reform som genomfördes, små förändringar. En stor finansiell förstärkning inom ramen för ATP-systemet hade t.ex. kunnat ske om pensionsåldern hade höjts. Men främst politiska överväganden gjorde att en betydligt mer radikal reformväg valdes.

livsinkomstprincipen eller i vart fall resultatet av livsinkomstprincipen. Pensionsmyndigheten anser att långsiktiga pensionsregler är en tillgång för samhället, för pensionsspararna och för pensionärerna. Enligt myndighetens bedömning är pensionssystemet nu så motsägelsefullt, komplicerat och ineffektivt att det finns skäl att diskutera och överväga systemets konstruktion.

Införandet av inkomstpensionstillägget, höjningarna av garantipensionen och det förhöjda bostadstillägget har på kort tid medfört att en klar majoritet av dagens pensionärer har skattefinansierade pensionstillägg. Sverige har nu alltså ett allmänt pensionssystem som formellt bygger på livsinkomsten och som formellt är fristående från statens budget men som i praktiken har flera betydande avsteg från detta. Olika och motstridande principer och ett mer komplext pensionssystem gör det svårt att förstå och därmed är det enligt Pensionsmyndigheten också närmast ogörligt att informera om hur olika livsval påverkar det sammantagna pensionsutfallet. Om dagens utfall är det politiskt önskvärda så är nuvarande konstruktion inte den optimala. Det finns även utifrån den utgångspunkten skäl att överväga en annan konstruktion av pensionssystemet.

En annan följd av senare tids regelförändringar är att respektavståndet har minskat, det vill säga skillnaden i pension mellan någon som har arbetat ett helt arbetsliv och någon som inte alls har arbetat, är nu liten trots att flertalet politiker och andra debattörer betonar vikten av ett tydligt respektavstånd. Även om pensionsdebatten främst har handlat om otillräckliga pensioner och höjning av pensioner har även kritik förts fram om att pensionssystemet i sin helhet är undermåligt och att en total reformering eller ett nytt pensionssystem behövs. I debatten finns naturligt olika åsikter pensionerna och åsikter om förändringar. En sammanställning av olika aktörers krav eller synpunkter på förändringar finns i bilaga 5.

Inget pensionssystem kommer av alla att uppfattas som helt rätt och rättvist och ett pensionssystem kan byggas upp utifrån olika principer. För ett så långsiktigt åtagande som ett allmänt pensionssystem utgör, bör det dock vara betydelsefullt med långsiktiga och tydliga försäkringsprinciper eftersom det är en förutsättning för att det ska vara och uppfattas som förutsägbart och trovärdigt. Det sämsta pensionssystemet är, enligt Pensionsmyndighetens uppfattning, ett pensionssystem baserat på motstridiga försäkringsprinciper eller ett som ursprungligen är byggt på konsekventa principer men som frångås genom återkommande förändringar utifrån politiska initiativ som styrs av vallöften. Enligt vår bedömning är nuvarande pensionssystem i stor utsträckning där idag. Ur ett pensionsperspektiv, tillsammans med senare års debatt och regelförändringar, finns det skäl att ställa frågan – har vi rätt pensionssystem? Och vilka långsiktiga försäkringsprinciper bör pensionssystemet egentligen ha?

Pensionsmyndighetens syfte med rapporten är att göra en analys av det nuvarande pensionssystemets utveckling, dess brister och förtjänster och utifrån det skissa på några möjliga vägval. Syftet är inte att argumentera för specifika vägval utan att bidra med underlag för en diskussion om vägval

för pensionssystemet. Våra alternativ är därvid exempel och gör inte anspråk på att ge en komplett bild av vilka vägval som finns.

1.1. Kort om det nuvarande pensionssystemet

Dagens allmänna pensionssystem är ett avgiftsbestämt system i form av inkomst- och premiepension. Att inkomst- och premiepensionen är avgiftsbestämt system innebär bland annat att de ekonomiska och demografiska riskerna i pensionssystemet fördelas på pensionssparare och pensionärer. Staten och skattebetalarna tar, i teorin i varje fall, ingen risk.² För dem som har låg eller ingen livsinkomst finns ett grundskydd i form av garantipension. Därutöver finns sedan 2021 inkomstpensionstillägg som är ett tillägg till den inkomstgrundade pensionen för personer i vissa inkomstlägen.

Enbart garantipensionen syftar inte till att vara en tillräcklig försörjning i alla situationer. I grundskyddet för äldre ingår därför utöver garantipensionen från den allmänna pensionen även bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Nedan framgår förväntade utgifter för de olika pensionsdelarna under 2023.

Tabell 1 Förväntade pensionsutgifter och pensionsavgifter under 2023, miljarder kronor

Förmån/avgift	Belopp
Inkomstpension	224
Tilläggs pensionen	139
Premiepensionen	21
Summa	383
Garantipension	26
Inkomstpensionstillägg	5
Bostadstillägget till pensionärer*	13
Äldreförsörjningsstöd	1
Summa	46
Hushållens avgifter till pensionssystemet**	149
Ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna ***	230
Summa	379

² Alla avgiftsbestämda pensionssystem har olika metoder för att fördela riskerna inom försäkringskollektivet. Inkomstpensionen är ett avgiftsbestämt fördelningssystem, vilket är något av en motsägelsefull konstruktion som kräver särskilda regler för att säkerställa fördelningen av underskottsrisker på pensionssparare och pensionärer. Det har skett genom reglerna för automatisk balansering. När balanseringen (bromsen) aktiverades och sänkte inkomstpensionen 2010, 2011 och 2014 motverkades nettoeffekten av det genom sänkt skatt. Därmed kom, eller valde staten/skattebetalarna, att finansiera kostnaden för den negativa utvecklingen i inkomstpensionssystemet.

* Inkl. det särskilda bostadstillägget som beräknas uppgå till ca 100 mnkr. ** Som medger en motsvarande statlig skattereduktion. *** Som fördelas mellan inkomst-, premiepensionssystemet samt 10,6 procent till Staten (förordning (2022:1440))

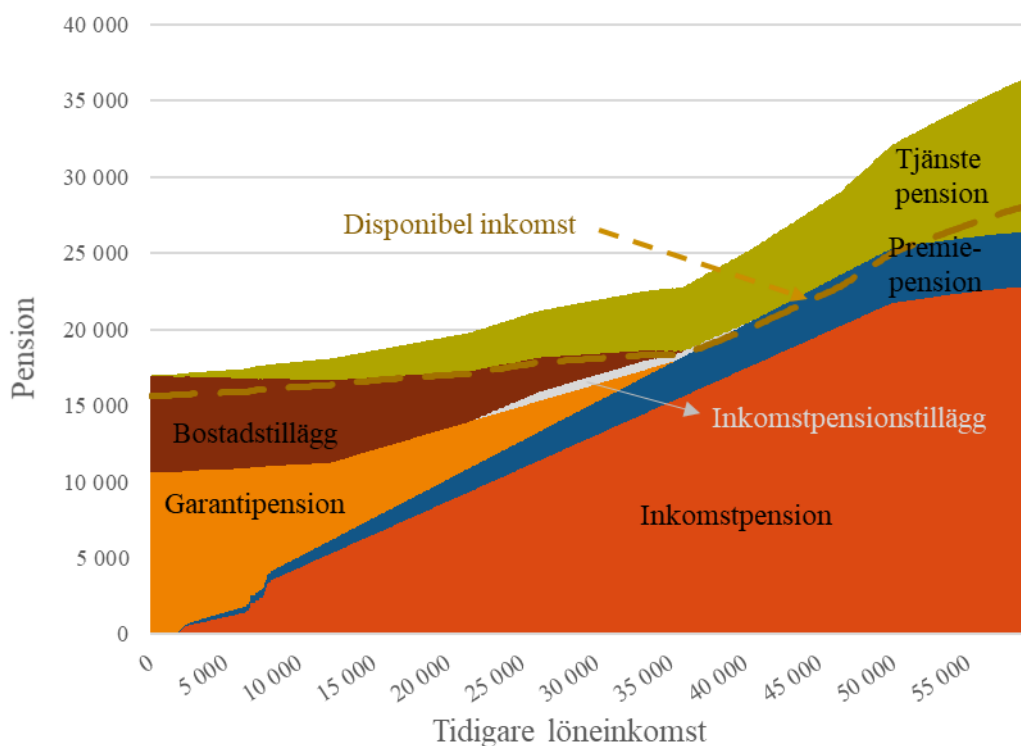
De olika delarna i grundskyddet har olika syften och är i varierande utsträckning inkomst- och behovsprövade. Finansieringen av den inkomstgrundade pensionen sker genom avgifter dels från pensionsspararna via egenfinansiering, dels från arbetsgivarna via arbetsgivaravgifterna och från staten, via statliga ålderspensionsavgifter. Grundskydd och inkomstpensionstillägget finansieras via skatter.

Den inkomstrelaterade pensionen kan jämföras med ett banksparande. Varje år betalar den försäkrade och dennes arbetsgivare in pensionsavgifter till inkomst- och premiepensionssystemet. Varje krona som betalas in till pensionssystemet ger en motsvarande pensionsrätt som sedan förräntas i takt med löneutvecklingen i samhället. Pensionsrätt tjänas in upp till ett avgiftstak om 599 600 kronor för 2023 (cirka 49 970 kronor per månad), förutsatt att inkomsten överstiger tröskeln för deklarationsplikt som är 22 200 kronor för 2023. Summan av samtliga pensionsrätter och räntan på dessa är den försäkrades pensionsbehållning. Räntan i inkomstpensionssystemet är inkomstindex, det vill säga förändringen i de genomsnittliga inkomsterna för de förvärvsaktiva. Räntan i premiepensionssystemet ges av värdet förändringen i den försäkrades fondinnehav. Något förenklat beräknas den årliga pensionen sedan genom att dela pensionsbehållningen med den beräknade återstående medellivslängden för årskullen vid uttagstidpunkten. Det innebär att ett senare uttag medför färre återstående år att dela med och därmed en högre årlig pension. Inkomstpensionen indexeras sedan årligen utifrån förändringen i löneutvecklingen. Eftersom beräkningen är helt försäkringsmässig och kopplad till de finansiella förutsättningarna är systemet finansiellt stabilt. Det är också formellt frikopplat från statens budget och redovisas separat under ”Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget”.

Hur stor pensionen blir för typfall med olika genomsnittlig inkomst illustreras i figuren nedan. Typfallen nedan är alla personer födda 1957 och som antas ha börjat arbeta vid 23 års ålder samt pensioneras vid 66 års ålder. Hyran, som påverkar bostadstillägget, antas vara 6 000 kronor per månad. Typfallen i figuren visar på nuvarande pensions- och skattereglars påverkan på pensionsutfallet.

Det allmänna pensionssystemet är skapat utifrån att det finns och bör finnas en kompletterande tjänstepension. Inkluderas tjänstepension i beräkningarna blir skillnaden beroende på inkomst betydligt större, dels för att tjänstepensionen inte reducerar garantipensionen och dels för att tjänstepension tjänas in även ovanför intjänandetaket för den allmänna pensionen.

Figur 1 Pensionsutfall för en ensamstående person född 1957, pensionsålder 66 år och utbetalda belopp vid 67 års ålder



Anm.: Pensionsutfallet avser året efter pensioneringen, 67 års ålder, för att fånga den sista pensionsrätten som av taxerings skull tillkommer först året efter. Den inledningsvis hackiga utvecklingen för inkomstpensionen beror på att det krävs en pensionsgrundande inkomst på minst 0,423 prisbasbelopp för att få pensionsrätt, det så kallade intjänandegolvet. Avgiftstaket för allmän pension är 49 670 kronor per månad år 2023.

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell

Av figuren ovan den allmänna pensionen och dess olika komponenter. Tillsammans bidrar de olika delarna till att pensionsutfallet inte skiljer sig så mycket åt oavsett tidigare inkomst, främst beroende på att garantipensionen fyller ut den totala pensionen vid lägre genomsnittlig inkomst och att intjänandetaket begränsar den allmänna pensionen vid högre inkomster. En person född 1957, som arbetat heltid fram till 66 år med en inkomst motsvarande medianinkomsten, beräknas få nästan 14 000 kronor per månad efter skatt i allmän pension. Det är 2 660 kronor mindre än den som saknar inkomst och som får maximalt bostadstillägg. Läger man till bostadstillägg för typpersonen så blir däremot skillnaden positiv, omkring 1 900 kronor mer för den som har haft en medianinkomst hela livet.³

³ Beräkningen gäller ett typfall född 1957 och som varje år från 23 års ålder fram till 66 års ålder har haft den rådande medianinkomsten, år 2022 lika med 29 400 kr/månad. Typfallet beräknas få en allmän pension om 16 670 kr per månad före skatt (uttryckt i dagens priser och löner). Utan bostadstillägg och efter skatt uppgår inkomsten till nästan 13 930 kronor per månad (året efter vid 67 års ålder, för att fånga den sista intjänade pensionsrätten). Den som saknar inkomst och som får maximalt grundskydd får drygt

2. Hur väl fungerar det nuvarande pensionssystemet?

2.1. Den inkomstgrundade pensionen fungerar tekniskt i stort som det var tänkt

Livsinkomsten styr som princip men inte sett till total allmän pension

Ett centralt motiv när pensionssystemet infördes var den direkta kopplingen mellan pension och livsinkomsten. Pensionen ska vara en direkt avspegling av inbetalade avgifter och därmed ge en avspegling av livsinkomsten under arbetslivet. Det skulle göra systemet tydligt, rättvist och stimulera till arbete. Redan från början fanns emellertid betydande undantag som innebar att den samlade pensionen inte fullt ut styrdes av livsinkomsten. Dels genom att garantipensionen fyller upp när livsinkomsten varit låg och dels genom vissa fördelningsinslag, till exempel pensionsgrundande belopp för barnår. Vidare innebar och innebär att taket för intjänande är ett undantag från livsinkomstprincipen.

Livsinkomsten är 25 år efter genomförandet fortsatt central i den betydelsen att den inkomstgrundade pensionen beräknas utifrån de totalt inbetalda avgifterna. Prisindexeringen av garantipensionen innebar utsagt att den inkomstgrundade pensionen över tid skulle öka i betydelse och kopplingen mellan avgift och förmån därmed stegvis skulle stärkas. Ytterligare fördelningsinslag har på senare år tillkommit, genom införandet av inkomstpensionstillägget och två höjningar av garantipensionen och stärkt bostadstillägg. Höjningarna av garantipensionen har återfört garantipensionen till ungefär den nivå i förhållande till inkomsterna som förmånen hade när den började utbetalas 2003. Införandet av inkomstpensionstillägget och höjningarna av garantipension har sammantaget påtagligt försvagat sambandet mellan inkomst och pension och livsinkomstprincipen gäller inte i lika hög grad längre. Det har i sin tur medfört att det är svårare att förstå och förklara vad som påverkar pensionen.

Premiepensionen kompletterar och sprider riskerna

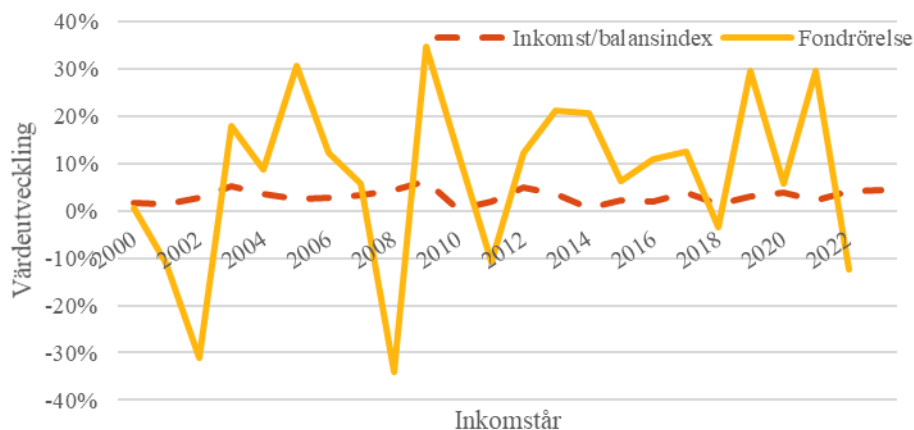
Ett argument för att införa premiepensionen var att nyttja den globala kapitalmarknaden för att få en högre värdeutveckling än den genomsnittliga lönetillväxten som är räntan i inkomstpensionen. Ett annat argument var att premiepensionen innebär en ökad riskspridning jämfört med om hela det allmänna inkomstgrundade pensionskapitalet är beroende av inkomst-

2 660 kronor mer i disponibel inkomst per månad. Respektavståndet är för detta fall negativt. Om typfallet har en boendekostnad om 7 500 kronor per månad (som är den maximala bidragsgrundande boendekostnaden) uppstår dock ett positivt respektavstånd om cirka 1 890 kronor per månad.

utvecklingen i Sverige. År från år kan värdeutvecklingen på kapitalmarknaden skifta kraftigt, vilket ger stora konsekvenser på pensionskapitalet och pensionen för de som tagit ut sin premiepension. Inkomstpensionen har mindre sådana årliga värdeförändringar, men har vuxit och förväntas växa långsammare än premiepensionen. Kombinationen av inkomst- och premiepensionssystem kan minska den sammanlagda årliga variationen jämfört med om endast det ena pensionssystemet hade funnits. Eftersom inkomstutvecklingen och kapitalmarknadspriserna reagerar olika snabbt på den ekonomiska konjunkturen finns skäl att tro att kombinationen minskar den totala variationen⁴. Båda systemen påverkas av konjunkturförlopp men inkomstpensionen reagerar senare än premiepensionen, av både taxerings-skäl och på grund av att kapitalmarknaden reagerar före den reala ekonomin. Det finns däremot en risk för att det vissa år kommer att inträffa nedgångar i de två ”tillgångsslagen” som är samtidigt.

I figur 2 nedan framgår hur värdeutvecklingen har varit för inkomst- och för premiepensionen sedan 2000. Premiepensionen har högre tillväxt och varierar betydligt mer men dess betydelse för den totala pensionen är å andra sidan betydligt mindre än inkomstpensionen.

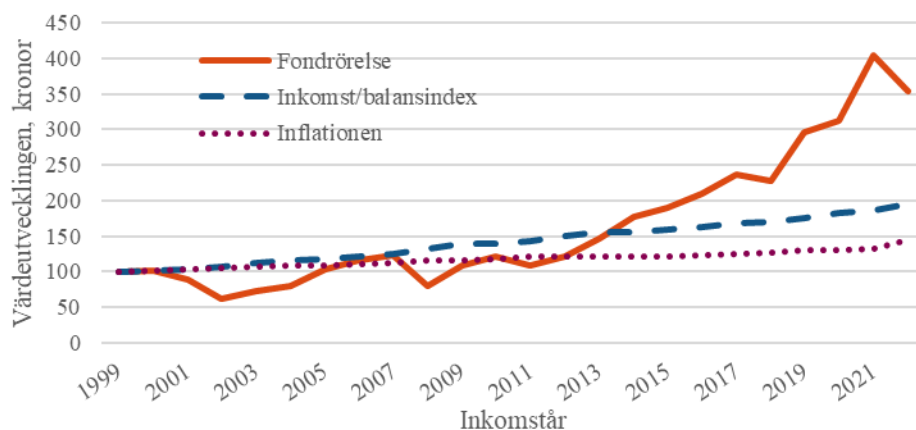
Figur 2 Årlig värdeutvecklingen för inkomst- och premiepensionen, 2000–2022



Av figur 3 framgår att den eftersträvade meravkastningen från kapitalmarknaden sedan starten 2000 tydligt har uppnåtts. En krona intjänad år 2000 har ökat till 2 kronor i inkomstpensionen och till 3,5 kronor i fondrörelsen i genomsnitt.

⁴ Inkomstpensionen relaterar till inkomstutvecklingen i Sverige medan premiepensionen beror på den globala ekonomin.

Figur 3 Värdeutvecklingen för inkomst- och premiepensionen sedan år 2000



Premiepensionen ger individen möjlighet att välja hur hans eller hennes pensionskapital ska placeras. Premiepensionen har också varit en populär marknad för fondbolagen och ett stort antal bolag och ännu fler fonder har sökt och blivit anslutna till premiepensionens fondtorg.

Det finns tyvärr flera exempel på att oseriösa och i några fall också brottsliga aktörer har verkat på fondtorget och att det har lett till förluster för ett inte obetydligt antal sparare. Bland annat som ett svar på dessa negativa erfarenheter har lagstiftaren beslutat att göra om fondtorget. Omstöpnigen innebär bland annat att i stället för att fondbolagen ska ansöka om att få registrera fonder på fondtorget kommer en nyinrättad nämnd, Fondtorgsnämnden att upphandla fonder till fondtorget.

Både utifrån ett system- och ett individperspektiv innebär naturligtvis förekomsten av två inkomstgrundade pensionssystem inom det allmänna pensionssystemet att det blir mer komplicerat. Möjligheten att välja fonder i premiepensionen gör det delsystemet mer komplicerat än systemet med inkomstpensionen. Att premiepensionen till skillnad från inkomstpensionen är fonderad gör den också mer osäker men trots det, både historiskt och i förväntan, mer värdefull än inkomstpensionen. Huruvida påståendet att premiepensionen är mer värdefull än inkomstpensionen är sant beror förvisso på individuella riskpreferenser, men hittills har premiepensionens värdeutveckling med råge överträffat räntan, snittinkomstutvecklingen, i inkomstpensionssystemet.

Den inkomstgrundade pensionsnivån når inte helt upp till ambitionerna

Begreppet kompensationsgrad är vanligen förekommande vid diskussioner om pensionernas nivåer. Här avses pensionens nivå jämfört med förvärvsinkomsten året närmast före pensioneringen. När nuvarande inkomstgrundade pensionssystem infördes var avsikten att inkomst- och premiepensionen tillsammans skulle ge en kompensationsgrad som i ATP-systemet, det vill säga cirka 60 procent. Detta bland annat med förbehållet att pensionsåldern justerades för eventuell livslängdsförbättring som sker

efter 1994.⁵ Som Pensionsmyndigheten konstaterat uppnås inte det målet räknat för Pensionsmyndighetens så kallade standardtypfall som har arbetat från 23 års ålder till pensionering vid riktåldern.⁶ Den allmänna inkomstgrundade pensionen når 54 procents kompensationsgrad vid den åldern. Att nivån inte når 60 procent beror främst på att den inkomst som pensionen jämförs med har påverkats av skatteförändringar, vilket sänkt kompensationsgraden.

I senare års pensionsdebatt har kritik framförts att pensionsnivåerna är låga. I denna debatt har kompensationsgraden nästan uteslutande beräknats för typfall när pensionsuttag sker vid 65 års ålder, det vill säga utan hänsyn till effekter av livslängdsökningen.

Om man istället för teoretiska beräkningar med olika typfall ser till faktiska kompensationsgrader för nyblivna pensionärer blir utfallet delvis annorlunda. Kompensationsgraderna har vid sådana studier varit ganska stabila och höga. En orsak till det är att inkomsterna före pensioneringen i allmänhet utvecklas långsammare än genomsnittsinkomsten – det höjer kompensationsgraden. Däremot har den allmänna pensionens nivå fallit något, men överraskande lite, i förhållande till livslängdsökningen och i stort sett konstanta pensionsuttagsåldern. Den höga värdeutvecklingen i premiepensionen har bidragit något till att fallet inte varit större. Allt högre tjänstepensioner har i genomsnitt mer än kompenserat för lägre allmänna pensionsnivåer.

Pensionsmyndighetens anser att det inkomstgrundade allmänna pensionsystemet levererar nära intentionerna från när pensionssystemet beslutades. Den bedömningen utgår då från vad lagstiftaren framförde vad gäller anpassning av pensionsåldern till livslängdsutveckling för bibehållna pensionsnivåer. I stor utsträckning har den anpassningen däremot inte skett i praktiken. En orsak till det är att riksdagen först 2022 beslutade höja pensionsrelaterade 65-årsgränser till 66 år från och med 2023. Från och med år 2026 kopplas pensionsrelaterade åldrarna till ökningen av medellivslängden.

Pensionssystemet är finansiellt stabilt men autonomi har försvagats

En väsentlig princip vid reformeringen på 1990-talet var att koppla pensionerna till förändringar i samhällsekonomi och medellivslängden i befolkningen för att på så sätt göra det inkomstgrundade systemet finansiellt hållbart över tid. En fast pensionsavgift och fasta regler skulle kunna finansiera pensionerna utan politiska beslut. Det inkomstgrundade systemet skulle därmed ha förutsättningar att vara frikopplat från statens budget.

Pensioner och pensionsbehållning har under alla år varit följsamt mot förändringar i samhällsekonomi och har såväl sänkts som höjts till följd av

⁵ Framgår av SOU 1994:20 Reformerat pensionssystem, sidan 207. "Med denna avgiftsnivå (18,5) kommer en person med drygt 40 intjänandeår att med dagens medellivslängd få runt 60 % av medelinkomsten i årlig pension." I beräkningen var avgiften till inkomstpension 16,5 % och premiepension 2,0 %.

⁶ "Är pensionerna tillräckliga?" Rapport 1 i Pensionsmyndighetens faktaserie, 2021, dnr. VER2021-426.

det. Den finansiella stabiliteten i pensionssystemet har således upprätthållits. De år som balanseringen, ”bromsen”, sänkte inkomstpensionen har regeringen kompenserat pensionsbortfallet genom sänkt inkomstskatt för personer som är 66 år eller äldre. Inkomstskatten är inte en del av pensionssystemet men skattesänkningarna visar att det finns en stark koppling mellan pensionssystemet och statens budget. Staten har i praktiken fungerat som en garant mot stora försämringar i pensionen när pensionssystemet anpassar pensionen efter den ekonomiska utvecklingen i samhället.

Vidare har riksdagen infört inkomstpensionstillägget. Det är inte en del av det inkomstgrundade pensionssystemet men dess syfte är uttalat att genom statliga medel förstärka inkomstpensionen.

2.2. Hur väl fungerar grundskyddet?

Grundskyddet bidrar starkt till att skydda äldre från ekonomisk utsatthet

Ett pensionssystem som betalar ut pension i förhållande till individens tidigare inkomst kommer i princip, oavsett hur det är utformat, att få som resultat att vissa personer inte får någon eller endast låg pension. För att motverka fattigdom bland äldre måste ett sådant system därför kompletteras med någon form av grundskydd.

Garantipensionen är till skillnad från inkomst- och premiepensionen prisindexerad. Med andra ord är garantipensionen värdesäkrad gentemot inflationen. Den höjs inte vid real inkomstillväxt men skyddar mot inflation.

Syftet med grundskyddet är otydligt

Som beskrivs i Pensionsmyndighetens rapport från december månad 2022 *Förenklat grundskydd?*⁷ har grundskyddets olika delar olika historia och olika syften. Grundskyddet har under decennier utvecklats utan att det någon gång tagits något samlat grepp om detta. Tvärtom har det vid flera tillfällen byggts på med tillägg utan att helheten beaktats.

Garantipensionen infördes 2003 och nivån motsvarade då i stort grundskyddet i det tidigare ATP-systemet. Eftersom garantipensionen är prisindexerad skulle garantipensionen successivt minska i betydelse vid en real tillväxt och därav följande allt högre inkomstgrundade pensioner. Det skedde också under de första 20 åren. Det bidrog också till ett större fokus på relativ fattigdom bland äldre, det vill säga att grundskyddsnivån ansågs för låg i förhållande till den ökade inkomststandarden i samhället. Grundskyddet har av, i varje fall delvis, det skälet nyligen höjts i två steg.

I praktiken kan därför sägas att grundskyddet fått betydelsen att motverka relativ fattigdom. Om riksdagens syfte är att motverka relativ fattigdom hos äldre är dock garantipensionen en dyr och ineffektiv förmån. Den är för låg

⁷ Dnr.VER2022-457.

för att enbart leva på för den som själv ska betala för sitt boende. Sådana garantipensionärer behöver ofta bostadstillägg för att undvika en relativt låg ekonomisk standard ("ekonomisk fattigdom"). Den är samtidigt för generös för att ses som ett behovsprövat bidrag eftersom den kan betalas ut till såväl pensionärer med höga inkomster eller tjänste- och eller privata pensioner som förmögna pensionärer med mycket goda kapitalinkomster. Utformningen av garantipensionen hade dock det mycket tydliga syftet att säkerställa att ingen förlorade på övergången från det gamla systemet med folkpension till det nya systemet.

Det var också många som fick garantipension vid övergången till det nya systemet. Något uttalat mål om garantipensionens betydelse på lång sikt fanns inte. Uttalat innebar det faktum att garantipensionen var pris-indexerad att garantipensionens betydelse vid oförändrade regler successivt skulle minska. Någon bestämd eller ens uttalad politik i den sannolikt impopulära riktningen och om det då skulle finnas behov av annan kompletterande grundskydd utöver bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet har dock aldrig formulerats.

En följd av senare ändringar är att det nu än mer saknas en tydlig strategi för garantipensionens långsiktiga syfte och nivå.

Grundskyddet begränsar livsinkomstens betydelse

Som tidigare framgått av figur 1 är nuvarande pensionssystem relativt "platt". Det omfattande grundskyddet gör att den allmänna pensionens nivå blir ungefär lika stor oavsett vilken inkomst individen har haft under arbetslivet. Det gäller i synnerhet om man antar att pensionären har rätt till bostadstillägg samt i ökande grad ju högre den antagna bostadskostnaden är.

Marginaleffekt är ett mått som visar hur mycket av en inkomstökning som faller bort på grund av ökad skatt och minskat ekonomiskt stöd. I dagsläget har (blivande) grundskyddspensionärer sämre möjligheter att höja sin totala pension jämfört med en pensionär som enbart har inkomstgrundad pension. Både garantipension och bostadstillägg räknas av mot en höjd intjänad inkomstgrundad pension. Bostadstillägget minskar också vid ökad inkomst. Grundskyddspensionärers ökade inkomster omfattas därför av höga marginaleffekter.

Ett högt grundskydd med höga marginaleffekter minskar äldre individers drivkrafter till arbete. I vilken utsträckning det i sin tur påverkar de äldres arbetsutbud är däremot okänt eftersom några sådana studier på svenska förhållanden inte har gjorts. Även om det funnits sådana studier skulle deras resultat troligen ha varit ganska osäkra. Det är många faktorer utöver ekonomiska drivkrafter som påverkar arbetsutbud och pensionsåldern, till exempel rådande normer och individens hälsa.

Bostadstillägget är inte längre ett renodlat bostadsstöd

Garantipensionen är inte på en tillräcklig nivå för att kunna täcka även en skälig boendekostnad. Av det skälet finns det på hushållsnivå inkomst- och förmögenhetsprövade bostadstillägg. Eftersom bostadstillägget förutsätter en ansökan finns oundvikligen ett mörkertal, det vill säga det kommer alltid finnas personer som är berättigade till bostadstillägg men som inte förstår att

den möjligheten finns eller av andra skäl inte ansöker om förmånen.⁸ Eftersom det saknas registeruppgifter för alla delar som ligger till grund för beräkningen av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är uppskattningen av mörkertalet förenat med stor osäkerhet. Pensionsmyndigheten har uppskattat att mörkertalet var ca 135 000 individer under 2020. I det skattade mörkertalet är två tredjedelar kvinnor. Genomsnittlig skattat månadsbelopp som gruppen gick miste om var cirka 1 700 kronor per person. Garantipensionen och bostadstillägget höjdes i augusti månad 2022 och de blev fler pensionärer bidragsberättigade. Hur detta har påverkat mörkertalet är svårt att sja om. Fler bidragsberättigade ökar mörkertalet, men å andra sidan kan ett högre stöd leda till fler sökande, särskilt om höjningen uppmärksammas stort i massmedia.

Inom bostadstillägget finns sedan 2012 också ett *konsumtionsstöd* utan koppling till bostadskostnaden. Beloppet har höjts över tid och uppgår idag till 840 kronor per månad till ensamstående och 420 kronor för samboende. För rätt till konsumtionsstöd krävs en bostadskostnad men det räcker att ha en bostadskostnad på en krona och en inkomst under fribeloppet för att vara berättigad till ett konsumtionsstöd på 840 kronor per månad. Konsumtionsstödet är, enligt Pensionsmyndigheten, inte förenligt med bostadstilläggets syfte då det saknar koppling till bostadskostnaden. Denna del av bostadstillägget har således likheter med garantipensionen eller äldreförsörjningsstödet så till vida att de inte är riktade till en viss specifik konsumtion.

En fördel med konsumtionsstödet är att det ger lika stor ersättning till alla pensionärer med bostadstillägg utan att styra sparande och boende.⁹ Det innebär att även hushåll med låga bostadskostnader får del av konsumtionsstödet.

Inkomstpensionstillägget avviker från grundläggande principer i pensionssystemet

Inkomstpensionstillägget som är en statlig skattefinansierad pensionsförmån infördes i september 2021 med motiveringen att öka respektavståndet.¹⁰ Inkomstpensionstillägget innebar samtidigt att sambandet mellan individens tidigare förvärvsinkomst och nuvarande pension försvagas. Det på ett sätt som avviker från utformningen av såväl grundskydd som inkomstgrundad pension, vilket riskerar att minska individernas förtroende för det inkomstrelaterade pensionssystemet. Det gör det också svårare för individen att förstå hur pensionen påverkas av ökat arbete. Eftersom inkomstpensionstillägget lämnas som tillägg till den inkomstgrundade pensionen men

⁸ Även inkomst- och premiepension måste "ansökas" om, så det finns mörkertal även i dessa förmåner.

⁹ Se bilaga 1 i Rapport 1 i vägvalsserien om grundskyddet där aspekter om vad ska ingå i hyran med mera.

¹⁰ Respektavståndet ökar för dem med pensionsinkomster mellan ca 9 000 och 14 000 kr/månad för år 2023 gentemot den som saknade inkomster. För dem med inkomster över 14 000 kronor/månad räknas IPT av mot inkomstunderlaget (samma som garantipensionen) och för dessa minskar avståndet till dem med IPT. IPT försvagar avgifts- och livsinkomstprincipen och att respektavståndet ökar kan ifrågasättas. Nämnas kan att Pensionsmyndigheten m.fl. var kritiska till införandet av IPT av bland annat denna anledning, Pensionsmyndigheten "Remissvar inkomstpensionstillägg Ds 2020:7, S2020/01478/SF".

finansieras över statens budget kan även pensionssystemets autonomi från statsbudgeten i pensionssystemet sägas ha minskat genom detta tillägg.

Införandet av inkomstpensionstillägget kan inte tolkas på annat sätt än att lagstiftaren underkänner resultatet, det vill säga utfallet av pensionerna, som följer av det allmänna inkomstgrundade systemet. Ett sådant konstaterande borde rimligen leda till att lagstiftaren ändrar de regler som har orsakat det oönskade pensionsutfallet. Det har inte lagstiftaren gjort, det inkomstgrundade systemets regler är helt oförändrade, men det oönskade pensionsutfallet justeras nu i efterhand genom inkomstpensionstillägget. Inkomstpensionstillägget bröt i praktiken de långsiktiga principer som utlovades när nuvarande inkomst- och premiepensionssystem infördes. Denna kursändring borde innebära en ökad risk för fortsatta ad-hoc-lösningar.

2.3. Tjänstepensionen ökar pensionen och respektavståndet – men omfattar inte alla

Nivån på den inkomstgrundade pensionen är bestämd utifrån att det finns och bör finnas en kompletterande tjänstepension. På så vis är tjänstepensionen en del av det svenska pensionssystemet även om det inte är en del av det allmänna systemet. Tjänstepensionen regleras genom avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Ökad avsättning till tjänstepensionerna

Tjänstepensionsavtalen har gått från helt förmånsbaserade till helt eller delvis avgiftsbestämda pensioner, men övergången är långsam och de förmånsbestämda dominerar kraftigt nuvarande pensionsutbetalningar. Avgiften, eller premien, till tjänstepensionen varierar beroende på avtal men är vanligen 4,5 – 6,0 procent för arbetsinkomster under 7,5 inkomstbasbelopp (eller nästan 46 440 kronor per månad 2023). Generellt sett har avgiften/premien ökat tydligt sedan 1990-talet och tjänstepensionen har därför också bidragit till att hålla uppe individernas genomsnittliga totala pensionsnivåer trots att livslängden har ökat och pensionsåldern inte har ökat.

Så kallad flexpension¹¹, som innebär att arbetsgivaren betalar in extra premier till tjänstepensionen utöver det avtal som ligger i grunden, finns även för de fyra stora avtalsområdena; privatanställda arbetare (SAF-LO), Privatanställda tjänstemän (IPT), kommunal- och regionanställda (AKAP-KR) och statligt anställda (PA16).

¹¹ Syftet med flexpension är bland annat att möjliggöra ett mer flexibelt arbetsliv under åren före pensionering, därav ordet "flex" som i flexibelt. Det innebär möjlighet att gå ner i arbetstid under åren före pension samtidigt som arbetstagaren tar ut en del av pensionen, i detta fall flexpensionen. Det kan för vissa innebära att man väljer att jobba några år längre, fast deltid.

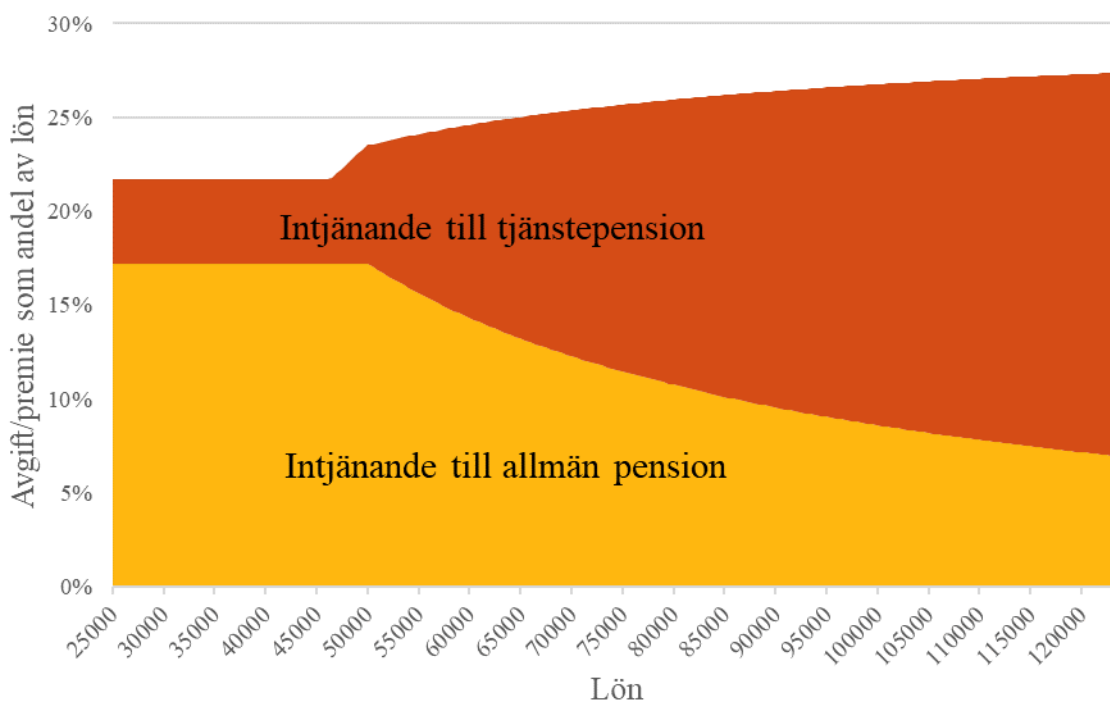
Avsättningarna till tjänstepensionen är högre för inkomster över intjänandetaket

Avgiften till den allmänna pensionen är 17,21 procent av lönen upp till intjänandetaket (8,07 inkomstbasbelopp, eller cirka 49 670 kronor per månad 2023). För inkomster över denna nivå ges ingen pensionsrätt.

Tillsammans med avgiften till tjänstepension, inklusive flexpensionen, är den totala pensionsavgiften under intjänandetaket således vanligen minst 21,71 procent exklusive flexpension och inklusive 23,21 procent. Över intjänandetaket finns endast pensionsrätt för tjänstepension och avgiften är där vanligen minst 31,5 procent, vilket innebär att de med högre inkomster får procentuellt mer i total pension. Att avsättningen är högre för högre inkomster beror på att dagens avgiftsbestämda avtal har utformats utifrån tidigare förmånsbestämda avtal där högre inkomster i slutet av arbetslivet har bestämt pensionsnivån samt att individerna tidigare inte fick allmän pensionsrätt för lönedelen över 7,5 basbelopp.

Figur 4 visar den totala avgiften för allmän pension och tjänstepension som andel av lön för olika inkomstnivåer.

Figur 4 Avgiften och intjänade pensionsrätter till den allmänna pensionen och premien till tjänstepensionen som andel av lön



OECD har i sina jämförande studier visat att Sverige är det enda landet inom OECD där kompensationsgraden för den totala pensionen är högre för högre inkomster än för lägre inkomster.¹² Resultatet beror dels på tjänstepensionernas utformning, dels på att OECD:s typfallsberäkningar antar att

¹² OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>, s.139.

individen har samma höga eller låga inkomst under hela sin förvärvsaktiva tid.

Lägre täckningsgrad bland män, nyanlända, låginkomsttagare och lågutbildade

Av nyblivna ålderspensionärer har drygt 90 procent av samtliga någon andel tjänstepension. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har studerat täckningsgraden när det gäller tjänstepension för olika grupper. Med täckningsgrad menas hur stor andel av de anställda får avsättningar till tjänstepension och hur stor andel av företagarna gör egna pensionsavsättningar genom sina företag.¹³ ISF konstaterar att täckningsgraden är lägre bland män, nyanlända, låginkomsttagare och lågutbildade. Bland anställda ligger täckningsgraden över 95 procent. Bland företagare beräknas täckningsgraden till runt 50 procent för enskilda näringsidkare och företagare med handelsbolag. Täckningsgraden för företagare med aktiebolag utan anställda uppgår till runt 70 procent.¹⁴

2.4. Pensionerna beskattas och det minskar respektavståndet

Garantipensionen liksom de inkomstgrundade pensionerna beskattas. Inkomstskatten på arbete, pension och andra förvärvsinkomster är progressiv på så vis att skatten som andel av inkomsten ökar med inkomstnivån. Personer som har fyllt 66 år vid årets ingång, det vill säga de som under inkomståret 2023 är födda 1956 eller tidigare, en lägre inkomstskatt än yngre personer med samma pensionsinkomst eftersom de som är 66 år och äldre får ett förhöjt grundavdrag, vilket reducerar den beskattningsbara inkomsten. Det förhöjda grundavdraget har relativt sett störst betydelse för dem med relativt låga inkomster, varför inkomstskatten bidrar till att reducera respektavståndet. Även om inkomstskatten är progressiv så är skattens bidrag till margineffekterna lägre än bidraget från de äldres grundskydd för dem med relativt låga pensioner.

2.5. Sammantaget ett komplicerat folkpensionssystem

Som framgick av figur 1 upphör grundskyddet nära in på den pension som följer av lön som ger maximalt intjänande till den allmänna pensionen, avgiftstaket om 8,07 inkomstbasbelopp (drygt 49 900 kronor per månad 2023). I bilaga 4 om arbetsgivaravgifterna framgår att omkring 10,5–11 procent av inkomsterna överstiger avgiftstaket.

¹³ Rapport 2018:15.

¹⁴ Här räknas även avdragsgillt privat pensionssparande.

Tabell 2 nedan visar hur andelen personer med olika pensionsförmåner har utvecklats över tid.

Tabell 2 Andel pensionärer med olika förmåner, december månad 2020–2022 och januari 2023, folkbokförda

Pensionärer som har:	Före inkomst-	Efter höjningen		
	pensions- tillägget 2020	Efter inkomst- pensions- tillägget 2021	av garanti- pensionen och BT 2022	Efter indexering (reallöneminskning) 2023
A) Garantipension	29%	29%	43%	48%
B) Annan del av grundskyddet men inte A	4%	4%	2%	1%
Inkomstpensions- tillägg men inte A eller B ovan	0%	38%	26%	21%
Enbart inkomstgrundad pension	67%	29%	29%	30%

Här framgår att andelen med enbart inkomstgrundad pension under perioden december 2020 till januari 2023 minskade med 37 procentenheter, från omkring 67 till 30 procent.

Sett till den allmänna pensionen efter skatt och bidrag ger pensionssystemet i de flesta inkomstlägen liknande pension oavsett livsinkomst, det vill säga ett system som i praktiken liknar det tidigare folkpensionssystemet men utger sig för att vara något väsentligt annat. Det är utifrån denna slutsats som vi ställer frågan i följande avsnitt: vad vill vi ha för allmänt pensions-system? Oavsett om svaret är ett pensionssystem byggt på livsinkomst-principen, eller ett pensionssystem som ger samma baspension till alla oavsett inkomst under arbetslivet, finns det ett behov av att både välja vilken princip som ska gälla och utforma pensionssystemet med utgångspunkt i denna.

3. Vilka principer ska styra pensionssystemet?

”Om du inte vet vart du ska, då spelar det heller ingen roll vilken väg du tar.”

C.S Lewis ”Alice underlandet”

Det går att ha ett allmänt pensionssystem utan mål eller uttalade principer. Det blir i så fall ett pensionssystem där pensionsnivåer löpande bestäms och förändras utifrån till exempel samhällsekonomiska förutsättningar och politiska prioriteringar. Ett sådant principlöst system kan också sägas följa en princip, särskilt om det är tydligt uttalat att nivåerna kan komma att omprövas. Men risken är att systemet får motstridiga egenskaper och förändras i olika riktningar. Det skapar i så fall otydlighet för individen och ett lågt förtroende för pensionssystemet, något som är särskilt olyckligt i fråga om system som spänner över en mycket lång tidshorisont. Inkomst-pensionstillägget var ett exempel på en förändring som adderade en princip som går emot tidigare tydligt uttalade principer och därmed rimligen lett till ökad osäkerhet om reglernas beständighet.

Vill man diskutera vägval för ett långsiktigt och kanske reviderat pensionssystem bör man därför börja med att fundera över vilka principer som ska vara vägledande och därefter skapa ett system utifrån det. I detta avsnitt tar vi upp några principer som bör övervägas inför beslut om ett nytt system. Det förtjänar återigen att betonas att det inte nödvändigtvis handlar om rätt eller fel principer utan om att det politiska systemet enas om de principer som kan accepteras av många, som så långt som möjligt inte är motstridiga och därför kan vara långsiktiga och skapa tillit till pensionssystemet.

Vilka ska omfattas?

Vilka som ska omfattas av den allmänna pensionen kan te sig självklart, att det är äldre personer som tidigare har arbetat och varit bosatta i Sverige som tar del av den inkomstrelaterade pensionen och som kan få del av grundskyddet. Men hur stark ska förankringen till Sverige vara – ska det räcka med att ha bott i Sverige några få år för att få tillgång till försäkringens grundskydd eller hur många år ska det krävas?

Garantipensionen i dagens pensionssystem ges till dem som saknar eller har relativt låg inkomstpension och är bosatta i Sverige sedan 3 år tillbaka samt är 66 år eller äldre. För full garantipension krävs 40 år som bosatt i Sverige mellan 16 - 66 års ålder. Vid färre år reduceras garantipensionen med de år som saknas. Det innebär att individer som kommer sent i livet till Sverige får en lägre garantipension, vilket innebär en högre risk för ekonomisk utsatthet. Ett alternativ till dagens regler skulle vara att alla äldre, även de som kommer till Sverige sent i livet, skulle få ut hel garantipensionen.

Få bosättningsår ger idag en inkomst som i praktiken inte är möjlig att leva på. Eftersom det anses oacceptabelt finns bostadstillägg och äldre-försörjningsstödet som fyller upp inkomsten för främst dem med få bosättningsår. Nivån på äldreförsörjningsstödet är visserligen lite lägre än garantipensionen, men systemet med äldreförsörjningsstöd leder alltså till att bosättningsreglerna för rätt till full garantipension i praktiken får en begränsad betydelse. Bosättningsreglerna kan alltså sägas vara ett exempel på en princip som åtminstone delvis kolliderar med en annan princip – principen om en rimlig levnadsnivå. Dessutom är konstruktionen med bosättningsreglerna inom garantipensionen och ett kompletterande äldreförsörjningsstöd krånglig och svår att förstå. Det finns utifrån det skäl att ställa sig frågan om man istället bör konstruera regler som utgår från det faktum att en för låg inkomst inte accepteras av lagstiftaren.

Vad ska försäkras?

Ska försäkringen kompensera och delvis ersätta tidigare inkomster under förvärvslivet eller ska den enbart innehålla en grundpension lika för alla? Det grundläggande syftet med en allmän pension kan sägas vara att garantera en försörjning för äldre som lämnat förvärvsaktiv ålder och att därmed motverka fattigdom. Det nuvarande pensionssystemet syftar därutöver till att försäkra mot inkomstbortfallet och ge en pension i relation till tidigare inkomster under förvärvslivet (livsinkomsten).

Med livsinkomsten och dess princip avses att alla förvärvsinkomster och inkomster som ersätter förvärvsinkomster under hela livet räknas.¹⁵ Ett alternativ vore att endast ge pensionsrätter för lön eller inkomster från näringsverksamhet. Detta skulle maximera drivkrafter till arbete men också gå emot syftet med pensionen som inkomstförsäkring.

Idag försäkras inte hela inkomsten, det finns en begränsning genom att mycket låga och relativt höga årsinkomster inte ger någon pensionsrätt. De årliga inkomster som ger pensionsrätt och som det betalas avgifter för är inkomsterna över avgiftströskeln (deklarationsplikten) och inkomster under avgiftstaket om 8,07 inkomstbasbelopp. Det är således enbart dessa inkomster som har föranlett att avgifter har betalats in till pensionssystemet och som således är försäkrings och pensionsgrundande.

Dagens avgiftstak straffar dem med ojämnt intjänade inkomster, till exempel idrottare på professionell nivå, musiker och andra yrkeskategorier som under en begränsad period har inkomster över taket för intjänandet för att åren därefter ha begränsade inkomster. Att se till livsinkomsten med ett tak för det totala intjänandet under hela arbetslivet skulle dock vara krångligt och svårförenligt med pensionsavgifter.

¹⁵ Med inkomster avses taxerade löneinkomster och ersättningar från socialförsäkringarna såsom sjukpenning, arbetslöshetskassa, föräldraförsäkring och de inkomstrelaterade ersättningarna från aktivitets- och sjukersättning. Det finns dock ett tak för avgifterna där det årliga intjänandet begränsas till 7,5 inkomstbasbelopp.

Intjänandetaket är i en internationell jämförelse lågt och det är inte en obetydlig grupp som har inkomster över taket och som därför i praktiken är beroende av tjänstepension eller annat sparande för att nå upp till en för dem rimlig kompensationsnivå trots ett långt arbetsliv. Det finns alltså en princip som syftar till att försäkra individens tidigare inkomster men som för en inte obetydlig grupp begränsas av ett intjänandetak. Att det finns ett intjänandetak kan sannolikt accepteras av de flesta men på vilken nivå ska taket vara, det vill säga hur högt bör taket vara, för att systemet ska kunna sägas vara en allmän försäkring som utgår från livsinkomstprincipen?

Ska pensionssystemet innehålla fördelningsinslag?

Ett livsinkomstbaserat pensionssystem kan i olika utsträckning ha fördelningsmässiga inslag. I dagens pensionssystem kompenserar staten frånvaro från arbetslivet genom så kallade pensionsgrundande belopp. Pensionsgrundande belopp ges till föräldrar med små barn, studerande, personer som gör plikttjänst samt dem med inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Pensionsgrundande belopp utgör, något förenklat, en utfyllnad från den pensionsgrundande inkomsten upp till tidigare arbetsinkomst.¹⁶ För samtliga av de nordiska länderna betalar staten särskilda pensionsrätter till studerande och föräldrar, med olika utformning av regelverken.

När ska försäkringen börja betalas ut?

Med pensionsålder menas i vardagligt tal oftast den ålder när de äldres grundskydd kan börja betalas ut. I Sverige och övriga länder utgår man från individens ålder för när pensionen kan börja betalas ut utan hänsyn till t.ex. hälsa eller antal arbetade år. Reglerna för pensionssystemet och övriga socialförsäkringar är sammanlänkade på så sätt att äldres grundskydd inträder när övriga socialförsäkringar upphör – tidigare 65 år men som sedan den 1 januari 2023 uppgår till 66 år. Pensionsåldern är flexibel. Det finns en lägsta ålder för uttag av den inkomstgrundade pensionen, som den 1 januari 2020 höjdes till 62 år och 2023 är 63 år. Det finns ingen ålder för när pensionen senast måste börja tas ut.

Principen om att ha en åldersgräns som är lika för alla får den effekten att pensionen blir beroende av när under livet man har haft sin livsinkomst. En person som har sin livsinkomst förlagd tidigt till följd av ett tidigt inträde i arbetslivet och ett motsvarande tidigt utträde får genom systemet med delningstal en lägre pension än en person med samma livsinkomst men som har livsinkomsten förlagd senare med ett senare pensionsuttag. De kommer dock att få samma förväntade livsvariga pensionsutbetalning. Att det är så är en följd av livsinkomstprincipen och försäkringsmässiga principer. Dagens

¹⁶ Avser de pensionsgrundande beloppen för barnår samt sjuk- och aktivitetsersättning, för studier och plikttjänst beräknas beloppet enligt andra principer.

pensionssystem är tydligt uppbyggt kring försäkringsmässighet och får dessa effekter.

En ökad medellivslängd behöver inte innebära att alla kommer att kunna förlänga sitt arbetsliv i motsvarande grad. Det skulle kunna leda till att skillnaderna i kompensationsgrad vid samma livsinkomst kan komma att öka. Är det en acceptabel effekt av principen om försäkringsmässighet?

I sammanhanget kan nämnas att i Island, Italien och Norge är det inte möjligt att ta ut pension före lagstadgad pensionsålder om pensionsinkomsten inte uppgår till en viss nivå. Ett skäl för detta är en arbetslinje där var och en i så stor utsträckning som möjligt ska försörja sig och inte belasta statens utgifter för äldres grundskydd i framtiden genom att i förtid ta ut pension.

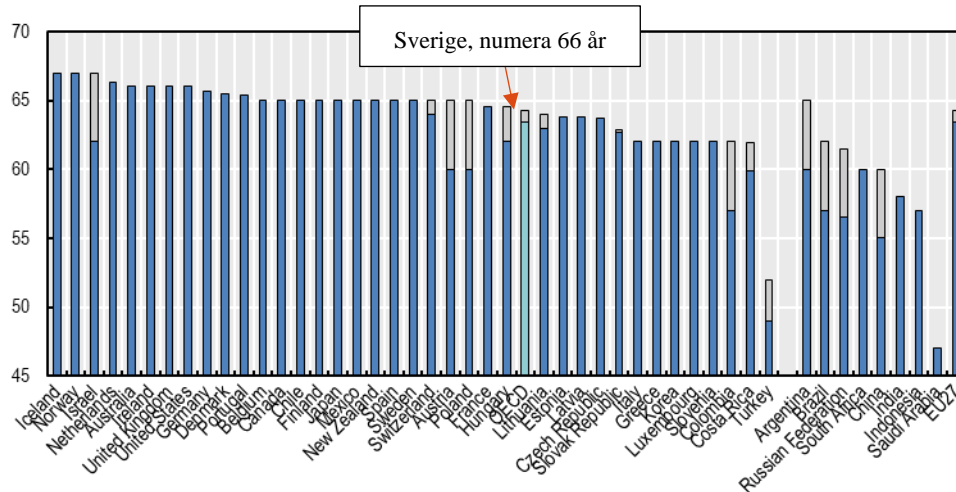
Olika länder har olika förutsättningar – med avseende på livslängd, försörjningskvot¹⁷ med mera – som påverkar landets regler för när pensioner kan börja betalas ut. Nedan i figur 5 ges pensionsåldrarna för olika länder inom OECD området. För de länder som har en skillnad i pensionsålder mellan kvinnor och män, där kvinnor i förekommande fall har en lägre ålder, visas med en grå stapel ett tillägg för män.

Av figuren framgår t.ex. att Turkiet har den lägsta pensionsåldern i Europa, 49 år för kvinnor och 52 år för män. Livslängden i Turkiet uppgick till 80,8 år för kvinnor och 75 år för män 2000. Motsvarande åldrar för Sverige var samma år 84,2 respektive 80,7 år.¹⁸ Notera att Sverige har höjt pensionsåldern från 65 till 66 år från och med 2023, förändringar kan även ha skett i andra länder.

¹⁷ Antalet äldre (66 å och äldre) i förhållande till antal personer i förvärsaktiv ålder (20–65 år). I dag utgör kvoten cirka 33 procent för Sverige vilket innebär att det går tre försörjare på en äldre. I vissa sammanhang inkluderas antal yngre (0–19 år) till dem som ska försörjas i kvoten.

¹⁸ <https://www.worlddata.info/life-expectancy.php> \l

Figur 5 Pensionsåldrar i omvärlden, 2021



Källa: "Pension at the Glance" 2021, OECD.

Rimlig pensionsnivå?

Vad som är en rimlig pension och pensionsnivå hänger samman med syftet med den allmänna pensionen. Ska den allmänna pensionen enbart täcka utgifter för nödvändig konsumtion och ska staten därmed inte ha ansvaret för en högre standard? Eller ska statens/pensionssystemets ansvar vara mer omfattande?

Vid pensionsreformen på 1990-talet var målsättningen att den allmänna pensionen skulle motsvara 60 procent av den förvärvsinkomst som individen hade strax före pensionering, förutsatt ett helt arbetsliv. Detta uppnås inte för närvarande för Pensionsmyndighetens standardtypfall. Ett skäl är att medellivslängden har ökat medan arbetslivet inte förlängts i tillräcklig grad för att kompensera för den längre livslängden och lagstiftaren har inte heller agerat i tid för att höja pensionsåldern i erforderlig takt. Ett annat skäl är att de försäkrades avgifter om 7 procent inte längre ingår i den pensionsgrundande inkomsten.

I frågeställningen ligger också vilket ansvar för pensionen som bör överlåtas på arbetsmarknadens parter och/eller individen. Kollektivavtalen omfattar de allra flesta anställda och är generella i den meningen att de är obligatoriska för alla på en arbetsplats. Nivån på den allmänna inkomstgrundade pensionen bestämdes utifrån att det finns och bör finnas kompletterande tjänstepensioner, däremot fanns inget tydligt mål om vilken roll respektive system skulle ha. Dessutom omfattas inte alla anställda av kollektivavtal och nivåerna ligger helt utanför det allmännas kontroll, till exempel har avsättningarna till tjänstepension ökat tydligt sedan pensionsreformen på 90-talet. Därutöver varierar avsättningarna till tjänstepensionen mellan olika avtalsområden. Det innebär att den sammanlagda pensionens nivå för många i betydlig grad bestäms av kollektivavtalen. Det gäller naturligtvis särskilt för dem som har haft inkomster ovanför intjänandetaket för den allmänna pensionen. Till följd av de större tjänstepensions-

avsättningarna har den nämnda effekten blivit allt större utan någon politisk debatt. Eftersom i storleksordningen 10 procent inte omfattas av kollektivavtal finns skäl att överväga vilken roll för den totala pensionsnivån som den allmänna pensionen bör ha.

Om syftet med den allmänna pensionen är att eliminera den absoluta eller den relativa ekonomiska fattigdomen, och överlåta till den enskilde att själv spara till en pension utöver den nivån om individen vill ha en bättre ekonomisk tillvaro, då kan valet av pensionssystem vara en allmän pensionsnivå som i kronor är lika för alla (folkpension).

Fördelningssystem eller fonderat system?

Om pensionssystemet ska vara inkomstrelaterat kan det likt dagens inkomstpensionssystem betala dagens pensionsutbetalningar från de förvärvsaktivas avgiftsinbetalningar. De förvärvsaktiva får idag sina avgifter noterade som pensionsrätter som innebär en pension för dem i framtiden, d.v.s. ett ”pay-as-you-go” system, eller fördelningssystem på svenska. Eller så kan pensionssystemet vara fonderat som premiepensionen, där de inbetalda premierna fonderas på kapitalmarknaden.

Fördelningssystem och fonderade system har olika egenskaper och därmed olika fördelar och nackdelar. Dagens fördelning (16 procent till fördelningssystemet och 2,5 procent till det fonderade) är bland annat en följd av en önskan om riskspridning i pensionens beroende av arbetsmarknaden och finansmarknaden. Dessutom speglar nivån till inkomstpensionssystemet den nivå som bedömdes nödvändig för att uppfylla löftena i det tidigare fördelningssystemet (ATP-systemet). Den exakta fördelningen är däremot inte given. Till följd av inkomstpensionssystemets nuvarande finansiella ställning skulle det sannolikt vara möjligt att växla en del av avgiften till inkomstpensionen till förmån för premiepensionen som i förväntan ger en högre avkastning. En växling i den riktningen kommer dock ofrånkomligen att påverka inkomstpensionssystemets finansiella stabilitet negativt eftersom avgiftstillgången i systemet minskar mer än skulden. En försiktig beräkning är att cirka 1,5 procentenheter skulle kunna växlas från inkomst- till premiepensionen utan att den så kallade bromsen aktiveras inom de närmaste åren. Det finns aktörer som har förespråkat en växling till förmån för inkomstpensionen, vilket tydligt skulle förstärka inkomstpensionssystemets finanser och aktualisera en utdelning från det systemet.

Det går inte att slå fast en bästa fördelning mellan fördelningssystem eller fonderat system. Avvägningen är dels ideologisk men också en fråga om vilken risk man är beredd att ta och därmed också en fråga om förväntad avkastning. På individuell nivå kan det finnas skäl att välja risknivå utifrån sin totala ekonomiska situation men i ett obligatoriskt generellt system behöver det vara en generell avvägning. I frågan om risknivå ryms därmed också avvägningen kring vilken grad av risk som bör finnas i ett allmänt och generellt system.

Ett fördelningssystem har bland annat nackdelen att utbetalningarna kan överstiga avgiftsinkomsterna. Sådana underskott måste endera finansieras

av staten med skattemedel eller av en buffertfond. Buffertfonden i det svenska pensionssystemet har för närvarande tillgångar som uppgick till 1 766 miljarder kronor den 31 december 2022 och någon risk för underskott finns därför inte under överblickbar tid. En utdelning skulle innebära att vissa generationer kommer att få ut mer och andra mindre eftersom vissa som har betalat in avgifter till systemet har avlidit.¹⁹

Ovanstående problematik med generationsrättvisa med en gemensam buffertfond finns inte i ett individuellt premiepensionssparande. Däremot finns andra men snarlika generationsrättvisefrågor, t.ex. är det rättvist att vissa årskullar får jämförelsevis lägre pensioner på grund av olycklig timing med konjunkturerna? Större problem för avgiftsbestämda premiereservsystem är att den är mer riskfylld och volatil än vad inkomstpensionen är. Det går att reducera risken med mindre riskfyllda placeringar men värdeutvecklingen blir då i förväntan lägre och det fonderade systemets fördel begränsas.

Avgiftsbestämt eller förmånsbestämt pensionssystem?

Det nuvarande avgiftsbestämda systemet valdes utifrån att det ansågs rättvist att pensionen bestäms utifrån vad som betalats in. En nackdel med det, jämfört med ett förmånsbestämt system, kan vara att det för individen är svårare att förstå vad pensionen blir. Ett förmånsbestämt system där pensionen bestäms utifrån fastställda kriterier, till exempel som andel av slutlönen, är normalt lättare att förstå. I ett sådant system blir pensionen inte en avspiegling av vad som betalats in och i den meningen mindre rättvis. Rättvisa kan också definieras i termer av standardtrygghet, det vill säga att det är rättvist att man får en pension som har en nära koppling till vad man hade under åren närmast före uttaget av pension.

En nackdel med ett förmånsbestämt system är att det blir en större osäkerhet i fråga om finansieringen, det vill säga det blir en större osäkerhet att beräkna den framtida pensionsskulden. I ett avgiftsbestämt system är det individen som bär risken medan risken i ett förmånsbestämt system ligger på staten. Även ett förmånsbestämt system kan dock göras finansiellt stabilt genom till exempel att justera ner pensionerna vid påfrestningar eller minska skattelättnaden för äldre.

¹⁹ Av likvärdighet skulle utdelningen kunna vara ett procentuellt pålägg på pensionerna och pensionsbehållningarna likt hur den automatiska balanseringen sker, se Höjda pensioner inom nuvarande pensionssystem, Rapport nr 3 i vägvalsserie om pensionerna, Pensionsmyndigheten 2023, dnr. VER2023-80.

Hur ska pensionsförsäkringen finansieras?

Offentliga åtaganden kan finansieras antingen via skatter, avgifter eller premier. Nedan anges vilka principer som kännetecknar dessa:

- Skatter betalas **oberoende** av nyttjande
- Avgifter betalas efter **faktiskt** nyttjande
- Premier betalas efter **förväntat** nyttjande

Avgifter är i statsrättslig mening korrekt endast om det utgår ett specificerat vederlag för den erlagda penning prestationen.²⁰ I många sammanhang har dock beteckningen avgift använts om en pålaga som mer rätteligen är en specialdestinerad eller öronmärkt skatt, såsom arbetsgivaravgifterna. I bilaga 4 redovisas de historiska arbetsgivaravgifterna och pensionsavgifterna.

Dagens inkomstgrundade ålderspensionssystem är ekonomiskt autonomt och principiellt frikopplat från statens budget. Det innebär dels att staten inte står som ekonomisk garant vid underskott, istället fördelas underskott på de försäkrade, dels att pensionssystemet inte blir en kassako om statens budget är i finansiell obalans. Garantipensionen har däremot en koppling till statens budget på så sätt att, staten kompenserar lägre inkomstgrundad pension med den statligt finansierade garantipensionen. Införandet av inkomstpensionstillägget har ytterligare försvagat autonomi i förhållande till statens budget.

Hur ska pensionerna säkerställas och omräknas och när?

Normalt räknas pensionerna om vid årsskiftet. En fråga är om de allmänna pensionerna ska räknas om med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen eller om de ska följa den allmänna standardutvecklingen (den ekonomiska tillväxten i ekonomin)?

För pensionsspararna sker omräkningen av de noterade inkomstpensionsrätterna, pensionsbehållningen, med inkomstindex som mäter den genomsnittliga inkomstutvecklingen. Pensionären får samma omräkning, förutom avdraget på förskottet som gavs i samband med det första pensionsutbetalningen. Förskottet som pensionen räknas ned med efter uttaget av pensionen, förskottsrentan, uppgår till 1,6 procent av den framtida tillväxten, en nivå som antas ligga strax under den förväntade långsiktiga ekonomiska tillväxten, vilket innebär att pensionens köpkraft förväntas bibehållas. Men med en tillväxt i ekonomin kommer alltid de äldsta pensionärerna i snitt ha lägre pension än de yngsta. Å andra sidan innebär ett slopat förskott att pensionärerna kommer att ha som bäst ekonomi i slutet av pensionslivet.

²⁰ Anges i förarbetena till Regeringsformen (RF) 8 kap. i författningsutredningen till RF, SOU 1963:17, sid 366.

Ytterligare val handlar om vilket index som ska användas vid omräkning av inkomstpensionen. Nuvarande indexering är ett snittindex som styrs av hur de i förvärsaktiv ålder och deras genomsnittsinkomster utvecklas. Det ger en följsamhet mot inkomstutvecklingen i samhället men speglar sämre den totala tillväxten i riket som även tar hänsyn till ökningen av befolkningen. Ett index som mer exakt tar hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna är ett summaindex, som beaktar de totala avgifterna som betalas in. Ett summaindex skulle innebära att inbetalda avgifter närmare skulle följa upp-räkningen av pensionerna och därför bidra till ökad finansiell stabilitet i pensionssystemet. Det genomsnittliga beräknade indexet har dock fördelen att inte vara lika konjunkturkänsligt. Snittindexet har föredragits av lagstiftaren för att det kopplar direkt till inkomstutvecklingen i Sverige och ger under vissa förutsättningar alla generationer samma kompensationsgrad.

Premiepension omräknas årligen och grunden för dem med fondförsäkring är att återstående pensionskapital delas med ett delningstal som antar att värdeutvecklingen på valda fonder är reallt 1,6 procent efter avgifter och att utbetalningarna varar med förväntad återstående livslängd.²¹

Garantipensionen räknas om med prisindex. Motivet för detta är att den garanterade nivån ska vara köpkraftsskyddad, det vill säga att värdet på pensionen ska vara säkrat vid inflation.

Vilket pensionssystem vill pensionsspararna ha?

Diskussioner om pensionssystem är som regel diskussioner mellan experter eller intresseorganisationer och sällan eller aldrig tillfrågas ”brukarna”.

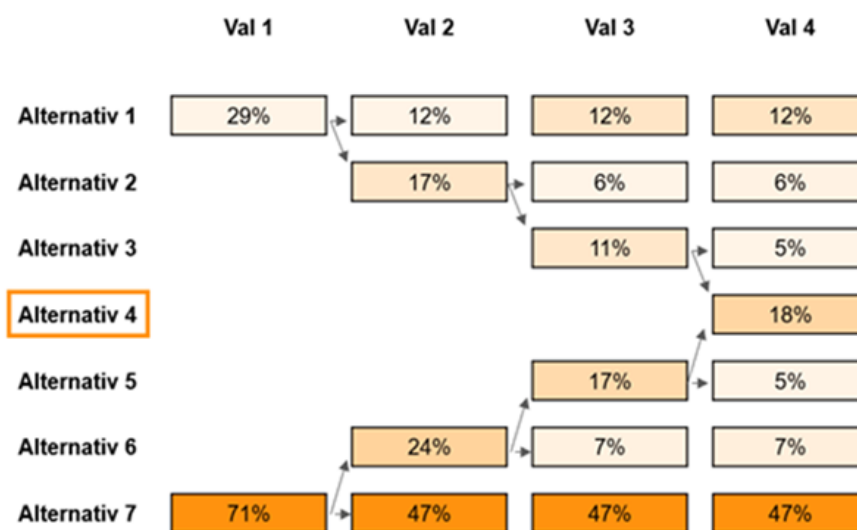
Pensionsmyndigheten har i en enkätstudie under oktober månad 2022 frågat och fått svar från 1 519 pensionssparare i åldrarna 30–65 år om deras önskemål om allmänt pensionssystem.²² Att välja pensionssystem är ett komplext val och enkäten gjordes därför stegvis där Val 1 handlade om de två ytterligheterna (Alternativ 1 och 7 nedan): ett renodlat folkpensionssystem, det vill säga samma pension till alla oavsett inkomst eller ett renodlat livsinkomstbaserat system. I det valet föredrog 71 procent ett renodlat livsinkomstbaserat system.

Därefter presenteras i enkäten ytterligare tre val med stegvis inslag av grundskydd respektive inkomstrelaterade villkor.

²¹ Som skiljer sig från inkomstpensionens delningstal som utgår från den senaste femåriga livslängdstabellen. En annan skillnad är att värdeutveckling på fondvalen skiljer sig åt mellan de försäkrade i premiepensionen varför premiepensionen räknas om årligen där pensionen beräknas som återstående kapital delat med förväntat återstående livslängd.

²² Deltagarfrekvensen var 32 procent. Undersökningen genomfördes inom ramen för en webbpanel och deltagarfrekvensen är normalt förekommande för den här typen av undersökningar.

Figur 6 Pensionssparares val av pensionssystem



Alternativ 1: Alla får lika mycket i allmän pension, oavsett lön genom livet.

Alternativ 2: Alla får lika mycket i allmän pension men det görs avdrag för den som bott i Sverige färre än 40 vuxna år.

Alternativ 3: Alla får lika mycket i allmän pension men det görs avdrag för den som bott i Sverige färre än 40 vuxna år och för den som arbetat i Sverige färre än 40 år.

Alternativ 4: Lönen du haft genom livet styr hur mycket du får i allmän pension upp till ett tak/viss nivå. Den som har låg eller ingen lön genom livet får en viss grundpension. Den som bott i Sverige färre än 40 levnadsår får avdrag på sin grundpension, dock ej mer avdrag än att den har existensminimum.

Alternativ 5: Lönen du haft genom livet styr hur mycket du får i allmän pension upp till ett tak/viss nivå. Den som har låg eller ingen lön genom livet får en viss grundpension. Den som bott i Sverige färre än 40 levnadsår får avdrag på sin grundpension.

Alternativ 6: Lönen du haft genom livet styr hur mycket du får i allmän pension upp till ett tak/viss nivå.

Alternativ 7: Lönen du haft genom livet styr hur mycket du får i allmän pension.

Resultatet efter det fjärde valet visar att nästan hälften (47 procent) föredrar ett renodlat inkomstbaserat pensionssystem och 12 procent ett renodlat folkpensionssystem. Övriga önskar olika blandningar men med störst vikt på ett inkomstbaserat system. Närmare en femtedel (18 procent) föredrar ett pensionssystem som liknar dagens system (alternativ 4).

En iakttagelse från studien är att oavsett om respondenterna föredrar folkpension eller inkomstbaserad pension så betonar många vikten av att det ska löna sig att arbeta och att man ska bidra till systemet, eller åtminstone ha botten i Sverige innan de börjat ta ut allmän pension.

De som efter val 4 var kvar i något av ytterlighetsalternativen (alternativen 1–2 och 6–7, dvs enbart folkpension eller enbart inkomstrelaterat system) fick efter val 4 möjlighet att välja mellan det de tidigare valt och det alternativ som liknar dagens system (alternativ 4). Relativt många av dessa valde då det alternativ som liknar dagens system, vilket sammantaget ledde det till att nästan hälften av de tillfrågade slutligen landade i alternativ 4, det vill säga ett pensionssystem som liknar dagens.

En dryg femtedel är negativa till dagens pensionssystem medan en fjärdedel svarar att de varken är positiva eller negativa eller att de inte vet. Av följdfrågor framgår att de flesta förstår på ett ungefär hur det allmänna pensionssystemet är utformat.

Av studien framkommer att män, heltidsarbetande och höginkomsttagare föredrar ett inkomstbaserat system i (ännu) större utsträckning än kvinnor, deltidsarbetande och låginkomsttagare. De i studien som uppgav att de var arbetslösa, sjukskrivna eller studerande svarade att de föredrar folkpension i större utsträckning än övriga. Valet mellan inkomstbaserat system eller ett enhetligt pensionssystem med samma belopp för alla verkar således vara relaterat till den egna ekonomiska situationen, även om det finns de som i sin motivering till varför de valt det ena eller det andra systemet nämner andra personer i sin närhet, som till exempel en äldre förälder eller någon som är sjuk.

Resultaten visar vidare att de som sympatiserar med Moderaterna, Sverigedemokraterna, Liberalerna och Centerpartiet föredrar ett inkomstbaserat system i (ännu) större utsträckning än de som sympatiserar med Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, som istället i högre utsträckning föredrar ett folkpensionssystem. Det är enbart bland dem som sympatiserar med V och MP som det finns övervikt för dem som föredrar folkpension.

4. Ett nytt pensionssystem?

Pensionsmyndigheten konstaterar i denna rapport att den totala allmänna pensionsnivån, inklusive grundskyddet, för en mycket stor grupp blir i det närmaste likvärdig oavsett vilken inkomst man har haft under förvärvslivet. Det livsinkomstbaserade pensionssystem Sverige har, har i praktiken, med grundskydd och skatt beaktat, likheter med ett folkpensionssystem.

Ett grundläggande skäl till utfallet ligger i en medveten strävan att garantera en lägsta ekonomisk standard för alla. Lagstiftaren har under senare år gjort förändringar som lett till att likheten med ett folkpensionssystem påtagligt har förstärkts. Att sådana förändringar gjorts indikerar att effekterna av det livsinkomstbaserade systemet i praktiken inte accepteras politiskt.

Det är naturligtvis inte fel att göra förändringar om man inte är nöjd med utfallet. Pensionsmyndigheten menar däremot att om effekterna inte accepteras i ett långsiktigt system som pensionssystemet så finns det skäl att överväga om de grundläggande principerna är rimliga. Vilka principer bör gälla och har vi utifrån det ett effektivt och ändamålsenligt pensionssystem?

För en sådan genomlysning talar också det förhållandet att det under flera år funnits en återkommande debatt där dagens pensionssystem sätts i fråga. Pensionsdebatten ger däremot sällan svar på frågan hur det allmänna pensionssystemet istället bör se ut eller skulle kunna se ut. Politiska partier, intresseorganisationer och arbetsmarknadens parter uttalar överlag en önskan om ett inkomstrelaterat pensionssystem med ett grundskydd som förhindrar ekonomisk utsatthet. Som också redovisats tidigare vill majoriteten pensionssparare också ha ett inkomstbaserat system.

Senare års debatt har också haft ett tydligt fokus på otillräckliga pensioner och fattiga pensionärer. Även de förändringar som nyligen beslutats av riksdagen har haft ett sådant fokus. Dessa förändringar har fått karaktär av att lappa och laga utan att ompröva helheten. Detta kan möjligen förklaras av att pensioner till skillnad mot tidigare nu tydligare blivit en valfråga. Om det politiska syftet i större utsträckning är att garantera grundtrygghet och att motverka ekonomisk fattigdom så finns skäl att överväga om ett alternativ till lappande av dagens grundskydd är att göra ett omtag där målet tydligare är att motverka ekonomisk fattigdom bland pensionärer.

Pensionsmyndigheten konstaterar att dagens pensionssystem och grundskydd är onödigt komplicerat om syftet främst är att motverka fattigdom. Om resultatet av två inkomstrelaterade system och fem grundskyddsförmåner för en majoritet pensionärer är en slags baspension så är det enklare och mer effektivt att ha en baspension med en pensionsnivå lika föra alla. Om önskemålet istället är att behålla dagens inkomstbaserade system men komplettera det med enkelt, begripligt och effektivt grundskydd är det fullt möjligt.

I detta avsnitt redovisas mot denna bakgrund två alternativa pensionssystem som syftar till att minimera andelen pensionärer med relativt låg ekonomisk

standard och som samtidigt förenklar pensionssystemet, till gagn främst för pensionssparare och pensionärer.

Referensalternativet till en förändring är naturligtvis att fortsätta med nuvarande system utan förändringar. Av skäl som ovan redogjorts för anser Pensionsmyndigheten inte att det är lämpligt.

För varje alternativ jämför vi hur andelen ekonomiskt fattiga påverkas i ett statistiskt perspektiv – det vill säga utan hänsyn till eventuella beteendeeffekter. Hur de enskilda individerna förväntas ändra sitt pensionsuttåg varierar och effekterna är osäkra eftersom bland annat empiriska studier på svenska förhållanden saknas. Vi kommer dock att ge vår bedömning av åt vilket håll arbetsutbudet kan komma att förändras.

Samtliga alternativ utgår från att inkomstpensionstillägget slopas, vilket i sig ökar statens reformutrymme med omkring 5 miljarder kronor. Även Bostadstillägget för pensionärer slopas samt garantipensionen och äldreförsörjningsstödet ett ökat reformutrymme för staten om 40 miljarder kronor.

Alternativ 1: Enbart en baspension – lika för alla

Baspension (grundpension) om 15 000 kronor per månad:

- Ingen inkomstskatt påförs.
- Ges till personer som har uppnått 66 års ålder (riktåldern) och är bosatta i Sverige.
- Är oberoende av civilstånd, andra inkomster och utgifter samt förmögenhet.
- Kan utformas med eller utan reduktion på grund av kort bosättningsstid.
- Finansieras av statliga skatter och utbetalas från statens budget.
- Uppräkning med hänsyn till utvecklingen av medianinkomsten för samtliga.

Motiv för alternativet

Om det allmänna pensionssystemet ska vara enkelt och enbart motverka ekonomisk fattigdom är det, jämfört med nuvarande grundskydd, mer kostnadseffektivt med en generell pension där pensionen är skattefri, lika för alla, uppgår till gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard, cirka 15 000 kronor/månad. Gränsvärdet behöver sedan indexeras om med hänsyn till inkomstutvecklingen för att pensionärerna inte ska hamna under gränsvärdet för ekonomisk fattigdom.

Ett sådant pensionssystem innebär att det nuvarande allmänna inkomstrelaterade pensionssystemet avskaffas. Ytterligare och inkomstrelaterad pension står i detta alternativ privat sparande eller tjänstepensionen för. Idag

omfattas dock inte alla av tjänstepension. För att alla ska kunna ha en inkomstrelaterad del kan det i detta alternativ finnas skäl att överväga en obligatorisk tjänstepension för förvärvsaktiva. I sådant fall kommer pensionssystemet ha likheter med det nederländska pensionssystemet. I alternativet kommer således den som vill ha en högre pension än baspensionen och tjänstepensionen att hänvisas till eget sparande.

En baspension till pensionärer som inte räknas av gentemot bosättningsår innebär ett ökat intresse för äldre att flytta till Sverige. Statens utgifter för baspensionen uppgår till 180 000 kronor per pensionär och år, ev. justerat ned för antal bosatta år som saknas i Sverige. Därutöver uppkommer effekter inom andra politikområden som inte har analyserats här. En fråga som vi inte har analyserat är om en generell bas eller folkpension, lika för alla äldre, uppfyller EU:s regler om att vara s.k. minimiförmån och som därmed inte behöver exporteras.

Genomförandekonsekvenser

Alternativet innebär således att både inkomst-, tilläggs- och premiepensionen skulle upphöra. Detta torde kräva en lång övergångsperiod eftersom dagens försäkrade har betalat in avgifter till systemet och dessa pensionsrätter tar lång tid att avveckla, i princip till dess att alla de som idag träder in i arbetslivet avlider. På motsvarande vis som när det nuvarande pensionssystemet infördes kan man välja övergångslösningar men det har inte närmare analyserats inom ramen för denna rapport. Effekterna som presenteras nedan ska ses som de långsiktiga effekterna som utgår från nuvarande befolkning och inkomstnivåer. Dvs. beräkningarna har gjorts som om systemskiftet sker helt utan övergångsregler.

Finansiella effekter

Alternativet innebär att avgifterna till dagens allmänna pensionssystem, om nästan 380 miljarder kronor (2023), skulle slopas. Den allmänna inkomstrelaterade pensionen beräknas idag uppgå till drygt 380 miljarder kronor och de ekonomiska stöden i form av garantipension, inkomstpensionstillägg och bostadsstöd samt äldreförsörjningsstöd uppgår till totalt nästan 50 miljarder kronor 2023.

De finansiella effekterna nedan avser den långsiktiga effekten och uppgifterna är uttryckta i dagens löner och priser. Ett införande kräver övergångsregler där dagens system skulle kunna delvis löpa parallellt (men där inget nytt intjänande sker) med det nya baspensionssystemet, tills dagens system har avvecklats

Den nya baspensionen beräknas medföra att statens utgifter uppgår till cirka 360 miljarder kronor (förutsatt cirka två miljoner ålderspensionärer och en baspension om 15 000 kronor per månad). Slopandet av det inkomstgrundade pensionssystemet skulle påverka även statens och kommunernas finansiella sparande eftersom de allmänna pensionsinkomsterna beskattas.

Slopandet av det allmänna inkomstrelaterade pensionerna och dess finansiering skulle innebära att statens skatteutgifter minskar med omkring 150 miljarder kronor när skattereduktionen för hushållens egenavgifter till dagens ålderspensionssystem slopas. Även företagens sociala avgifter till

pensionssystemet skulle upphöra. Om staten omhändertar och behåller ålderspensionsavgiften (10,21 procent) inom arbetsgivaravgifterna med ökad skatteandel inom sociala avgifterna kommer arbetsgivarnas lönekostnad att bli oförändrade, vilket innebär ökade intäkter för staten och ett reformutrymme för staten med cirka 210 miljarder kronor. Ett alternativ är att de sociala avgifterna minskar med motsvarande avgiftssänkning om 10,21 procent och statsbudgeten finansierar större delen av reformen. Ett slopande av pensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna kommer sannolikt att övervältras på ökade löner och eller högre tjänstepensionspremier så att arbetsgivarnas lönekostnader är oförändrade, vilket i sig skapar en ökad bas för inkomstbeskattning.

Fördelningseffekter

Alternativet med enbart baspension innebär att andelen äldre ekonomiskt fattiga skulle i princip upphöra. En mindre grupp skulle fortfarande komma under gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard. Till exempel kan samboende par där ena är yngre än 66 år med låg inkomst samt personer med realiserade kapitalförluster kunna komma under gränsvärdet för ekonomisk fattigdom.

Att införa en baspension skulle innebära att det allmänna pensionsgapet mellan kvinnor och män slutas helt. Pensionsgapet för kvinnor och män skulle i så fall helt bero på tjänstepension. Även inkomstspridningen mellan olika grupper skulle upphöra om man enbart ser till den allmänna pensionen.

Drivkrafter till arbete och arbetsutbud

Baspensionen kräver ingen motprestation av tidigare eget arbete. Den fritid som pensioneringen innebär blir relativt sett billigare. Drivkrafter till arbete skulle saknas sett till den allmänna pensionen, det vill säga mer arbete ger inte mer i allmän pension. Återstående koppling till arbete och nytt intjänande till pensionen utgör tjänstepension. Sannolikt kommer vissa att gå i pension när så är möjligt medan andra fortsätter att arbeta av ekonomiska skäl. Även det egna privata sparandet kommer troligen att öka.

Frågan om en obligatorisk tjänstepension skulle kunna komma att aktualiseras i och med att en baspension införs.

Dagens tjänstepensionssystem innebär för många att arbetsgivarnas inbetalningar av premier upphör efter 66 års ålder, för statsanställda ser det idag redan vid 65 års ålder. Vilka effekter det allmänna pensionssystemet med enbart en baspension och ett tjänstepensionssystem som har en inkomstrelaterad ersättning får på de äldres arbetsutbud är svårt att säga om. Vissa individer med relativt hög lön, men utan intjänande till tjänstepension, kan komma att arbeta högre upp i åldrarna. Eftersom de parallellt får baspension utbetald kan de komma att öka sitt sparande för att öka sina framtida konsumtionsmöjligheter. En del individer som har lägre löneinkomster kan komma att sluta arbeta och gå i pension så snart de kan få baspension.

En baspension innebär sannolikt att många skulle uppleva det som orättvist att personer som inte alls har arbetat får lika mycket i allmänna pension som den som har arbetat ett helt yrkesliv. Denna brist på respektavstånd riskerar

att skapa ett impopulärt och politiskt instabilt pensionssystem. Å andra sidan förefaller det inte vara fallet i länder som har allmänna pensionssystem som liknar det vi skissat här. T.ex. Danmark och Holland.

Pensionsadministration

Administrationen av den allmänna pensionen skulle i betydande grad förenklas i och med att baspensionen inte prövas mot några andra inkomster. Dagens mörkertal, det vill säga de som inte ansöker om pensionsförmåner som de har rätt att få, och långa handläggningstider för bostadstillägg äldreförsörjningsstöd skulle försvinna.

Tänkbara varianter av alternativ 1

Baspensionen skulle kunna reduceras för dem med lägre antal arbetade år eller år som bosatt i Sverige än exempelvis 40 år. Om det är möjligt enligt EU-rätten att betrakta baspensionen som en minimiförmån och att den därmed inte behöver betalas ut utanför Sveriges gränser skulle dock behöva klarläggas. En sådan begränsning skulle, ur ett statistiskt perspektiv, leda till tydligt fler relativt fattiga, framför allt i de grupper som kommit till Sverige sent i livet. Drivkrafterna till invandring till Sverige, särskilt för äldre, skulle sannolikt vara mindre jämfört med alternativet att inte begränsa baspensionen för antal bosatta år. Ur ett mer dynamiskt perspektiv skulle andelen äldre fattiga, boende i Sverige, minska och statens utgifter för baspensionen skulle minska. Om reduktionen istället skulle ske baserat på antal arbetade år ökar drivkrafterna till att arbeta flera år. Till skillnad från bosättningsår finns det ingen självklar (inkomst)gräns för vad som skulle räknas som ett arbetat år samt om arbetade år inom EU/EES ska komma att räknas. Personer med få eller inga bosättningsår skulle få en så låg pension att det inte blir möjligt att klara en rimlig försörjning. Hänsyn till antal bosatta år i Sverige kan innebära att ytterligare ett antal äldre är att betrakta som fattiga. Om samma regler som gäller i dag för skälig levnadsnivå kommer dock inte reduktionen att kunna göras under den nivån. Nettoeffekten av reduceringsreglerna är därför inte så stor, men sådana regler skulle som nämnts öka andelen ekonomiskt fattiga pensionärer.

Alternativ 2: Reformering av grundskyddet och höjd pensionsavgift

- Dagens grundskydd slopas och ersätts med ett nytt förenklat ekonomiskt stöd till äldre som är 66 år eller äldre.
 - Det nya stödet ger en inkomstgaranti på 15 000 kronor per månad för ensamstående och 11 325 kronor/månad för samboende (gränsen för relativ ekonomisk fattigdom).
 - Stödet beräknas utifrån hushållets disponibla inkomst och räknas av krona för krona mot hushållets gemensamma inkomst efter skatt.
 - Stödet ges till personer som har uppnått 66 års ålder (riktåldern) och är bosatta i Sverige. Kan utformas med eller utan reducering på grund av kort bosättningsstid.
 - Finansieras av statliga skatter och utbetalas från statens budget.
 - Uppräkning med hänsyn till utvecklingen av medianinkomsten för samtliga för att nå målpuffyllelsen.
- Pensionsavgiften är 18,5 procent av pensionsgrundande inkomst:
 - Hushållens egenavgift om 7 procent slopas och därmed även skattereduktionen av avgiften.
 - Avgiftstaket sänks till 7,5 inkomstbasbelopp och motsvarar maximal pensionsgrundande inkomst för inkomståret.
 - Inom arbetsgivaravgifterna sker en växling så att pensionsavgiften höjs från 10,21 till 18,5 procent och den allmänna löneavgiften (skatt) sänks i motsvarande grad.

Motiv för alternativet

Det nya stödet är tidigare innebär således att nuvarande grundskydd för äldre – garantipension, bostadstillägget, särskilda bostadstillägget och äldre-försörjningsstödet samt även inkomstpensionstillägget – slopas och ersätts med ett nytt stöd till de äldre. Stödet utgår som nämns ovan med ett belopp som motsvarar gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard, 15 000 kr/månad för ensamhushåll och 11 325 kronor per person i hushåll med flera vuxna.

Det nya stödet leder till att:

- Principen och reglerna för det nya stödet för ålderspensionärer blir enklare och lättare att förstå.
- Andelen äldre ekonomiskt fattiga minskar.
- De offentliga utgifterna för äldres grundskydd minskar.
- Det allmänna inkomstgrundade systemet blir mer relevant för fler eftersom en stor majoritet inte kommer att ha någon annan pensionsförmån från staten än den inkomstgrundade pensionen.

Höjd pensionsavgift är tidigare beskriven i tidigare rapporter, se rapport nr 3 i vägvalsserien 2023, och innebär i korthet att:

- Det inkomstgrundade allmänna pensionssystemet blir enklare och mer konsekvent.

- Pensionerna kan bli högre både initialt –om inkomstindex antas få slå igenom – och på sikt.
- Spridning och pensionsgap ökar initialt men minskar på sikt²³
- Behovet av grundskydd minskar.
- Skatteinnehållet i arbetsgivaravgiften minskar.

Genomförandekonsekvenser

En övergång till att slopa dagens grundskydd och ersätta det nya stödet för äldre skulle kunna ske tämligen snabbt eftersom det nya stödet till äldre ser till utbetald pension efter skatt och övriga eventuella ekonomiska stöd.

Däremot kan berörda pensionärer behöva en viss tid för att anpassa sin ekonomi utifrån nya ekonomiska förutsättningar. Några personer kommer att uppleva en minskning av sin disponibla inkomst när det nuvarande grundskyddet avskaffas och ersätts med det nya stödet för äldre. Ett alternativ för att hantera att vissa får inkomstminskningar är att dessa personer får mellanskillnaden i ett extra stöd som fasas ut över tid. Ett sätt det skulle kunna ske på är t.ex. att extra beloppet är ett fast nominellt belopp. Det finns en stor mängd ytterligare ställningstaganden lagstiftaren behöver göra. Det finns till exempel en risk att en del pensionärer som kan få äldrestödet väntar med att ta ut tjänstepensionen för att skjuta på avräkningen och därmed få ett ökat statligt stöd.²⁴ Det är dock inte ett problem för själva genomförandet av det nya stödet till äldre, utan det belyser negativa effekter av ändrat uttagsbeteende. Vissa praktiska problem finns om civilstånd, är personen ensamstående eller samboende, samt kännedom om utländska pensioner. Dessa problem finns redan idag.

När det gäller avgiftsförändringen handlar det mer om justeringar av teknisk art där olika parametrar i pensions- och skattelagstiftningen justeras vilket inte borde skapa några större konsekvenser vid genomförandet.

Finansiella effekter

Avskaffandet av garantipensionen skulle medföra 26 miljarder kronor i lägre utgifter för staten, slopandet av bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet skulle minska utgifterna med cirka 14 miljarder kronor och avskaffandet av inkomstpensionstillägget skulle minska statens utgifterna med 5 miljarder kronor. Det nya stödet till äldre beräknas till drygt 28 miljarder kronor första året för att sedan minska till cirka 25 miljarder kronor året efter. Slopande av nuvarande grundskydd och införande av det nya skattefria stödet skulle innebära att kommunernas skatteinkomster minskar initialt för att året efter öka något när pensionsutbetalningarna ökar med 6,7 procent. Även kommunernas avgiftsinkomster för hemtjänst skulle

²³ Ett högre inkomstindex med givna löner innebär ett högre inkomstbasbelopp och därmed lägre premier inom tjänstepensionen eftersom dessa vanligen utgår med 30 procent av den del av lönen som överskrider 7,5 inkomstbasbelopp. Denna effekt med lägre lönekostnader för företagen kommer troligtvis att omförhandlas mellan arbetsmarknadens parter och justeras så att lönekostnaden är densamma varför effekten på tjänstepensionerna är osäker.

²⁴ Lagstiftaren kan som villkor ha att ev. tjänstepension ska utbetalas för att få del av det nya stödet för äldre.

öka därav. Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd lär även de påverkas men beräkningar av dessa är så pass osäkra att de inte är medtagna i tabell 3 nedan.

När det gäller avgifter skulle det totala uttaget av arbetsgivaravgifterna vara oförändrade, men statens finansiella sparande skulle minska när skatteinslaget i arbetsgivaravgifterna minskar.

Den ekonomiska påverkan på den offentliga sektorn uppgår till cirka 2 till 3 miljarder kronor under det första året. Men året därefter (nästa år) kommer effekten att vara betydligt större med nästan 20 miljarder kronor

Den finansiella effekten för offentlig sektor uppgår till omkring 2 till 3 miljarder kronor under det första året. Men året därefter (nästa år) kommer effekten att bli betydligt större med nästan 20 miljarder kronor på grund av ökningarna i inkomstindex som resulterar i högre pensioner. Hushållens disponibla inkomster kommer att öka marginellt första året för att året efter öka med nästan 13 miljarder kronor.

Tabell 3 Finansiell effekt för olika sektorer av alternativ 2, miljarder kronor

	2023	2024	2025
Staten	-17,4	-5,0	-7,8
Kommunerna	-7,2	1,4	1,6
Ålderspensionssystemet	27,1	-14,5	-14,1
Offentlig sektor	2,5	-18,1	-20,3
Hushållen	0,4	12,8	15,0
Företagen	-2,9	4,7	4,7
Utlandet	0,0	0,6	0,6

Fördelningseffekterna året efter ikraftträdandet

Pensionärer med inkomster över gränsvärdet för ekonomisk fattigdom och som i dag får bostadstillägg kan komma att förlora på att nuvarande grundskydd avskaffas och ersätts med det nya stödet. Även personer med högre inkomst än gränsvärdet och som har inkomstpensionstillägg men som inte har bostadstillägg skulle förlora på reformen. Äldre med relativt låga inkomster och låg boendekostnad skulle gynnas av äldrestödet. Det är omkring 650 000 äldre (flertalet kvinnor) som året efter reformen skulle få en sänkt disponibel inkomst men uppemot 1 500 000 personer som skulle få en ökad disponibel inkomst (något fler män).

En höjd allmän pensionsavgift leder givetvis till att den allmänna pensionen höjs mer för de med relativt goda förvärvsinkomster än de med lägre inkomster. Kvinnor har idag i allmänhet lägre pensioner än män och skulle därmed få initialt en lägre ökning i absoluta kronor av den inkomstrelaterad pension än männen till följd av ett ökat inkomstindex. Idag får en större andel av kvinnorna än männen del av statens ekonomiska stöd som räknas av med ökad inkomstrelaterad pension. Därmed skulle kvinnor också initialt

få en lägre ökning av pension i relativa termer än männen. Kvinnorna kommer på längre sikt att av alternativet få en relativt högre intjänande till pensionen eftersom de i högre grad har inkomster under 7,5 inkomstbasbelopp (46 440 kronor per månad). De individer som har relativt höga inkomster, över dagens nuvarande tak för pensionsavgiften (8,07 inkomstbasbelopp, cirka 49 970 kronor per månad), skulle inte påverkas av avgiftshöjningen. Året efter kommer de som ligger på eller strax över det nya avgiftstaket, (7,5 inkomstbasbelopp som utgör 46 440 kronor/månad 2023) att få en viss ökad allmän pensionsrätt genom den tekniska ökningen i inkomstindex och inkomstbasbeloppet som orsakas av avgiftshöjningen.

Avgiftsökningen tillsammans med det nya äldrestödet påverkar sannolikt genomsnittsinkomsterna (medianvärdet för ekonomisk standard) och därmed även gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard. I beräkningen nedan tas ingen hänsyn till detta och för 2024 bibehålls gränsvärdet (som också utgör äldrestödet). Med bibehållen gräns beräknas antalet äldre med relativt låg ekonomisk standard att minska från cirka 7,3 procent till 5 procent, dvs med 2–3 procentenheter. Andelen äldre kvinnor med låg ekonomisk standard beräknas minska med omkring tre procentenheter och andelen äldre män med cirka två procentenheter.

Drivkrafter till arbete och arbetsutbud

En höjd allmän pensionsavgift som påverkar inkomstindex kan komma att påverka äldres pensionsbeslut genom att både utbudet och efterfrågan på äldres arbete påverkas. Arbetsutbudet kan påverkas genom att den höjda avgiften kan ge upphov till förändrade beteenden i valet mellan fritid (pension) och konsumtion (arbete). Genom att alternativet ger en högre pensionsbehållning och pensionsinkomster för de flesta framtida pensionärer, givet allt annat lika, kan detta komma att leda till att individerna ersätter hela eller en del av denna inkomstökning med ökad fritid genom att tidigarelägga pensioneringen (inkomsteffekt). Samtidigt innebär avgiftshöjningen att priset för att gå i pension ökar, man förlorar inkomst genom att gå i pension, eller ger en minskad konsumtionsmöjlighet under arbetslivet eftersom en ökade andel av inkomsten sätts av till pensionen. Det i sin tur ger en substitutionseffekt som stärker drivkrafterna till ytterligare arbete och senarelagd pension. Inkomst- och substitutions-effekterna pekar i olika riktning och empiriska skattningar av vilken av dessa effekter som väger tyngst är osäkra.

Pensionsadministration

Det nya stödet till äldre skulle till skillnad från nuvarande grundskydd medföra en betydande förenkling av pensionsmyndighetens administrationen. Jämfört med baspensionen i alternativ 1 tillkommer insamling av taxeringsuppgifter om vissa inkomster och bedömning om hushållet består av en vuxen eller flera.

Höjningen av pensionsavgiften får däremot en marginell påverkan på pensionsadministration, men förenklar pensionssystemets konstruktion och det i sin tur med för att det blir lättare att informera allmänheten om hur pensionssystemet fungerar.

5. Avslutande kommentar

Under senare år har det pågått debatter om brister i det allmänna pensionssystemet och om behov av förändringar men även krav på ett nytt pensionssystem. Det har också lett till förändringar i pensionssystemet som delvis frångår de principer som nuvarande pensionssystem ursprungligen baserades på. Utifrån det finns skäl att ställa frågan om Sverige har ”rätt” pensionssystem.

Det finns förstås inget absolut bästa pensionssystem som håller över tid och det kommer alltid att finnas olika och föränderliga uppfattningar om hur pensionssystemet bör se ut. Ett pensionssystem är som vackrast på ritbordet men när det införts och utsätts för påfrestningar visar sig effekterna av de politiska avvägningar och kompromisser på vilka alla system vilar. Till del är det förklaringen till dagens pensionsdebatt. Varje pensionssystem är också ett resultat av de värderingar som rådde och den verklighet det skapades i. Men samhället och värderingar förändras över tid och utvärderingar av pensionssystem sker därför naturligen utifrån hur omvärlden ser ut nu och inte hur förutsättningarna var när det skapades. Det är ytterligare ett skäl till dagens debatt om pensionsnivåer och om pensionssystemets utformning.

Det är alltså naturligt att ifrågasätta om det allmänna pensionssystemet är rätt utifrån dagens behov och värderingar. Ett pensionssystem är dock mycket långsiktigt och det är därför angeläget att pensionssystemet bygger på tydliga principer som kan upprätthållas och därmed blir långsiktigt trovärdigt.

Det går också att ha ett pensionssystem där regler och nivåer återkommande förändras, till exempel i takt med hur ekonomin förändras, hur politiska majoriteter förändras eller i samband med valår. I bästa fall blir det då ett pensionssystem som ligger i takt med tiden men det blir också med säkerhet ett pensionssystem som aldrig är långsiktigt och förutsägbart. Med ett så föränderligt pensionssystem kommer det i praktiken vara svårt för människor att planera för sin pensionering och ålderdom och göra rationella livsval om arbete, ledighet och sparande.

Pensionsmyndigheten konstaterar att det nuvarande allmänna pensionssystemet vilar på relativt tydliga principer och att systemet i stora drag tekniskt fungerar som det en gång var avsett att fungera. De förändringar som har skett i reglerna har lett till att de sammantagna effekterna i utfall rimmar dåligt med ett par av de grundläggande principerna. Trots den helt centrala livsinkomstprincipen genererar dagens allmänna pensionssystem för en stor grupp i praktiken en likartad pensionsnivå oavsett förvärvsinkomst under livet. Sverige har således ett komplicerat allmänt pensionssystem som i stort uppnår samma effekter som pensionssystem med enhetlig pensionsnivå. Tillkomsten av det statligt finansierade inkomstpensionstillägget undergräver vidare i praktiken principen om ett autonomt finansiellt system som är frikopplat från statens budget.

Pensionsmyndighetens slutsats är att regelförändringarna under senare år visar att effekterna av pensionssystemets ursprungliga principer inte fullt ut har accepterats av samhället och att givet gjorda regelförändringar så finns det skäl att fråga sig om nuvarande system är rätt pensionssystem för Sverige. Vi lämnar i rapporten exempel på alternativa pensionssystem som mer effektivt uppnår vad senare års förändringar har lett till. De alternativ vi lyfter fram i denna rapport är bara olika ganska radikala valmöjligheter. Varje val har sina för- och nackdelar. Varje ändring kan inte ske med omedelbar verkan och vissa val kan kräva övergångsregler.

Pensionsmyndigheten lämnar inga förslag om hur pensionssystemet bör förändras. Däremot är det vår uppfattning att den diskrepans mellan ursprungliga principer och verklighet som finns är olycklig och myndigheten förordar därför att det tillsätts en statlig utredning som dels utvärderar pensionssystemet och tar ställning till vilket pensionssystem Sverige bör ha och att en sådan utredning tar sin utgångspunkt i tre hörnpelare:

1. Tydliga mål som bland annat tydliggör avvägningen mellan ett tillräckligt högt grundskydd och ett tillräckligt respektavstånd, vilken nivå och omfattning grundskyddet ska ha, hur fördelningen mellan olika grupper ska se ut och hur pensionssystemet ska finansieras.
2. Tydliga principer om vad som ska bestämma pensionens storlek. Principerna kan exempelvis ha koppling till livsinkomst, livslängd och samhällsekonomi. En central principiell avvägning är också vilket ansvar och vilken risk som ska ligga på staten respektive individen.
3. Långsiktig finansiell och politisk stabilitet. Ett pensionssystem behöver vara finansiellt stabilt och upplevas som rättvist mellan generationer. Dagens pensionssystem är finansiellt stabilt genom pensionsavgiften och dess inbyggda årliga automatiska justeringar, men man kan också tänka sig ett system där den finansiella stabiliteten upprätthålls genom politiska beslut. Systemet bör även vara politiskt stabilt och därmed vara rimligt förutsägbart vid skiftande politiska majoriteter. Ålderspensionssystemet är den del av det allmänna socialförsäkringssystemet och de olika delarna bör vara konsekvent med varandra.

Olika intressegrupper har ofta vitt skilda åsikter kring vilka mål och principer som ska gälla och hur finansiell stabilitet ska skapas. Samtidigt är det viktigt att framtida beslut om pensionerna tas med bred politisk förankring så att de håller över regeringsskiften.

Bilaga 1

Allmänna socialförsäkringar

Tanken med socialförsäkringarna är att de ska vara ett ekonomiskt skydd för den enskilde vid olika händelser i livet. Den ska vara jämställd och fri från åldersdiskriminering. Försäkringen omfördelar pengar mellan olika perioder i livet och mellan individer genom att ge inkomstrelaterade ersättningar vid inkomstbortfall. Försäkringen ska skapa en trygghet och möjlighet att våga ta risker somagnar hela samhället.

En bra försäkring håller den försäkrade skadeslös för vissa händelser, men det ska samtidigt finnas drivkrafter för den försäkrade att undvika att olyckan inträffar²⁵.

Försäkringens huvuduppgift är som övriga försäkringar att ta hand om och ”poola” riskerna för att på ett kostnadseffektivt sätt hantera dessa. Inom socialförsäkringar är det risken för ekonomisk förlust vid sjukdom, arbetslöshet, risken för olycksfall i arbetet med mera. Genom att gemensamt hantera risken uppnås för alla en vinst, vilket är kärnan i all försäkringsverksamhet. Samtliga försäkrade personer betalar en premie till en gemensam fond eller skattekonto. Från fonden/kontot sker utbetalningar när en försäkrad individ råkar ut för det skadefall som ska hanteras.

Pensioner fungerar på liknande sätt men skiljer sig genom att vi vet, att alla kommer att åldras och slutligen lämna försäkringen för gott. Vi vet dock inte när pensionen till den enskilde ska betalas ut eller hur länge pensionsutbetalningen kommer att vara. När vi är unga inser inte alla fördelen med att spara tidigt och risken finns att vi börjar spara för sent och att pensionen därmed blir för låg för att vi ska kunna ha en ekonomiskt dräglig tillvaro.

Problemet med frivillighet är att vissa personer av olika skäl låter bli att skaffa sig ett tillräckligt försäkringsskydd. Den som har en sämre ekonomi kan anse sig inte ha råd med försäkring. Det är också svårt att som ung se långsiktigt framåt med en väl avvägd bedömning av sitt långsiktiga sparbehov för att ekonomiskt trygga ålderdomen. Det är således lätt att som ung prioritera konsumtion på bekostnad av att sätta undan pengar för skydda sig för framtiden. Även för personer med relativt goda inkomster finns en risk att några av dessa blir oförsäkrade mot ålderdom i ett frivilligt system.²⁶

Med ett system som bygger på frivillighet finns en risk att personer som tror sig löpa en liten risk för att drabbas kommer att avstå från försäkringen. Risken finns att personer som har en låg risk för olycksfall lämnar

²⁵ På engelska kallar man även risken för ”Moral Hazard”, dvs om den försäkrade blir mindre aktsam av att han eller hon hålls skadelös av försäkringen. För att minska den risken innehåller många försäkringar en självrisk.

²⁶ Så kallat ”Free rider” problem som undviks med obligatoriska försäkringar och nyttan med detta för övriga är att åsynen av fattigdom elimineras. Det är dock viktigt att pensionssystemet är förutsägbart. Ändras spelreglerna så frångås försäkringen i någon mån.

försäkringen vilket innebär att avgifterna/premierna kommer att öka. Om allt fler lämnar försäkringen kommer premien till slut att bli orimligt hög även för individerna med hög risk. Detta moturval, "adverse selection", elimineras av obligatoriska försäkringar.

Grunden för försäkringsverksamhet är som nämnts tidigare att sprida risken mellan ett tillräckligt stort antal försäkringstagare för att därigenom gemensamt täcka kostnader för oväntade händelser som en enskild försäkringstagare skulle ha svårt att klara av själv. Finansieringen av socialförsäkringen bör skapa förutsättningar för stabila försäkringsvillkor, vara så transparent som möjligt samt använda avgifter eller premier för att finansiera försäkringar. Skatter är till för att finansiera övriga offentliga åtaganden. Sociala försäkringar är obligatoriska och bör utformas så att risker utjämnas mellan grupper av försäkrade i större utsträckning än vad som är möjligt i privata försäkringar. Premie- eller avgiftsfinansierade socialförsäkringar är ett långsiktigt kontrakt mellan staten och medborgarna baserat på lagstiftade rättigheter och skyldigheter. Om försäkringsutfallet blir väsentligt lägre än det fanns skäl att förvänta sig när premien/avgiften betalades in, riskerar tilltron att skadas inte bara till den aktuella försäkringen utan till hela det allmänna socialförsäkringssystemet. En bra försäkring är den där försäkringsvillkoren är tydliga och långsiktigt hållbara.

Livförsäkringar (pensioner) bör fördela utfallet rättvist mellan olika generationer och grupper. Denna kontributionsprincip syftar till att säkerställa att försäkringen överskott fördelas på ett rättvist och balanserat sätt mellan olika grupper av försäkringstagare.

Det finns ingen lagreglerad ålder för när vi ska gå i pension mer än att uttag av den allmänna pensionen kan påbörjas först när vi har fyllt 62 år. Efter denna lägsta ålder om 62 år bestämmer var och en själv när han eller hon vill ta ut sin allmänna pension och pensionsbeslutet behöver inte vara En lagstadgad pensionsålder anses råda eftersom de övriga allmänna försäkringarna för sjukersättning, sjukdom, arbetslöshet upphör vid fyllda 66 år och samhället ställer inga krav på den enskilda personen att söka sig till egenförsörjning. Det är den ålder, när de äldres grundskydd träder i kraft.

Den allmänna pensionen är en försäkring för både den enskilde och för samhället i stort. För individen innebär den allmänna pensionen en försörjning efter arbetslivet som betalas ut under resten av livet. För samhället är det en försäkring att de enskilda har en ekonomisk trygghet och inte behöver tugga på gatorna eller i övrigt ligga samhället till last.

Bilaga 2

Historisk tillbakablick

En viss möjlighet till planering för framtida ekonomisk trygghet var historiskt att skaffa en familj som kunde försörja en på äldre dagar. Ju större familj med ung arbetskraft desto tryggare ålderdom. I och med industrins uppkomst blev det också möjligt att spara en del av lönen i produktionen genom aktieköp.

Tidigare, under bondesamhället, var möjligheten till sparande begränsad till att avstå några grödor för att återplantera dessa till nästa säsong. Med den industriella framfarten öppnades möjligheter att spara i företag (aktier) och på så sätt ta del av företagets framtida tillväxt. Efter arbetslivet sålde man av sina andelar i företaget. Ett annat alternativ kopplat till industrialiseringen var att spara i bankbok. Det gav också en ränta eftersom banken i sin tur sparade i företagen (aktier, företags- och statsobligationer). Det var dock ytterst få som hade möjligheten att lägga undan en slant av lönen för tryggheten av ålderdomen.

Dagens allmänna pensionssystem kan se som en utveckling där den egna familjen ersatts av hela befolkningen. Nedan ges en kort historisk återblick av pensionsförsäkringen.

Dagens socialförsäkringar har sitt ursprung från Tyskland och England

Med socialförsäkringar avses i allmänhet offentliga system som hjälper medborgaren när olika krissituationer uppstår.

I äldre tider, före 1900 talets början, var det i första hand familjen som stod för den ekonomiska tryggheten för de äldre. Den som inte hade familj eller släkt var hänvisad till samhällets omsorg. Den socialhjälp som fanns var fattigvården och de äldre inhystes i så kallade fattighus.

Fattigvården blev obligatorisk för städerna och socknarna genom den första fattigvårdsförordningen 1847. Inom yrkesföreningar, bland hantverkare med flera, växte det också fram en hjälpverksamhet finansierad av medlemmarnas avgifter. Den var främst inriktad på ekonomiskt stöd vid sjukdom och olycksfall men kunde också avse stöd för äldre. Dessa hjälpkassor kan ses som en föregångare till de fabriks- och pensionskassor som skapades av Otto von Bismarck i Tyskland på 1880-talet.

Bismarck

De första socialförsäkringarna, arbetarförsäkringarna, skapades av järnkansler Otto von Bismarck. Ett syfte med reformerna var att avlasta fattigvården när industrialiseringen och inflyttningen till städerna medförde att familjen, som tidigare var det primära grundskyddet, inte längre var lika självklar. I och med en växande andel äldre i befolkningen blev fattigvården

en tung utgiftspost för kommunerna och försvårade eller omöjliggjorde att komma till rätta med de bristfälliga förhållanden som drabbade många äldre. Utvecklingen innebar att behovet av ett socialt skydds nät ökade, i Tyskland liksom i Sverige och övriga Europa. Bismarcks lösning var obligatorisk men inte allmän utan gällde enbart industriarbetare. Arbetarförsäkringen bestod av yrkesskadeförsäkring, sjukpenning och pensioner. Dessa finansierades dels av arbetsgivaravgifter, dels av egenavgifter, där t.ex. pensionens storlek var avhängigt inbetalda avgifter.

1913 tillkom i Sverige lagen om allmän pensionsförsäkring vars syfte var att ge äldre ”en ekonomiskt tryggare och socialt värdigare form av understöd”. Pensionsförsäkringen innehöll dels en avgiftsbaserad pension, dels ett skattefinansierat behovsprövat grundskydd kallat tilläggs pension. Pensionen omfattade hela befolkningen och utgick till dem som var 67 år eller äldre. Beloppen var dock relativt låga och många var fortfarande beroende av fattigvården.

Beveridge

En viktig utveckling av socialförsäkringarna skedde i England under andra världskriget genom den s.k. Beveridge rapporten (efter William Beveridge). I rapporten omtalas syftet med socialförsäkringar och att:

- Systemet ska vara allmänt och omfatta alla.
- Det ska vara statligt och hanteras enhetligt och styras av en myndighet men kan administreras av lokala kontor.
- Ersättningar ska utgå från att täcka grundläggande behov men yrkesskadeersättning ska följa inkomstbortfallsprincipen.
- Finansieringen ska ske genom egenfinansiering, arbetsgivaravgifter och/eller skatter.

Egenavgifterna ansågs viktiga för att medborgarna inte ska tro att staten har en bottenlös skatte kista att ösa ur. Avgifterna skulle utgå enligt solidaritetsprincipen, lika för alla, och inte relaterade till olika risker. Varje medborgare skulle enligt Beveridge vara berättigad till en fri skattefinansierad sjukvård och med tanke på barnfamiljernas situation föreslogs ett enhetligt barnbidrag. Statsmakten skulle också verka för full sysselsättning för att de finansiella förutsättningarna för socialförsäkringssystemet inte skulle undergrävas. Det som var nytt var även helhetssynen och löfte om frihet från nöd. En annan nyhet var tanken att försäkringen i sig skapar trygghet som i sin tur ger ökad välfärd för alla. Denna trygghet skapar en grogrund för ekonomisk tillväxt.

Sverige har gått från folkpension till avgiftsbaserade pensionssystem

I Sverige reformerades pensionssystemet 1946 när lagen om folkpensionering beslutades. Folkpensionen var helt skattefinansierad och pensionsnivån var så pass hög att tillskottet från den kommunala fattigvården inte längre ansågs vara nödvändig. Folkpensionen var inte

behovsprövat och utgick från ett lika stort belopp till alla förutom att ensamstående pensionärer fick ett högre belopp än gifta. Den tidigare tilläggspensionen ersattes av bostadstillägg och inkomstprövade hustrutillägg och änkepensioner tillkom.

1948 omfattades inte mer än en tredjedel av tjänstemännen av tjänstepensionsavtal och ytterst få av de privatanställda arbetarna. I samband med att allt fler yrkesverksamma fick det ekonomiskt bättre ställdes krav på att även pensionärer skulle få det ekonomiskt bättre. Istället för att alla fick ett (lågt) enhetligt grundbelopp skulle den ekonomiska standarden under tiden som pensionär relateras till den ekonomiska standarden under den förvärvsaktiva tiden, något som endast tidigare gällde för de med tjänstepension. Detta ledde till att den allmän tilläggspensionen (ATP) infördes 1960. Försäkringen finansierades av arbetsgivaravgifter. 1969 infördes pensions-tillskottet för att höja och säkra pensionssystemets lägsta nivå. Tillskottet avräknades krona för krona mot ATP. Utöver detta fanns även ett inkomstprövat bostadstillägg samt ett särskilt grundavdrag för pensionärer som var extra gynnsamt för dem med relativt låga pensionsinkomster.

I slutet av 1980-talet insåg man att det gamla systemet inte var finansiellt hållbart varför ett nytt pensionssystem infördes i mitten av 1990-talet. Det nya allmänna pensionssystemet är avgiftsbaserat och bygger på livsinkomstprincipen. Även tjänstepensionerna förändrades och gick också ifrån förmånsbaserat till avgiftsbaserat system.

I enlighet med Beveridge idéer har vi ett allmänt offentligt pensionssystem som finansieras av egenavgifter och arbetsgivaravgifter. Den allmänna inkomstrelaterade pensionen bygger på avgifts- och livsinkomstprincipen där allt intjänande (avgifterna) påverkar den enskildes pension. Den inkomstrelaterade pensionen är i grunden enkel – sparande är uppskjuten konsumtion och totalt sparande under förvärvsaktivt liv kan konsumeras under perioden som pensionär. Pensionen kan ses som en försäkring för både individ och samhälle. För individen innebär den en grundläggande försörjning efter arbetslivet som räcker hela livet även för dem som lever riktigt länge. För samhället är det en försäkring om att alla är med och sparar till en pension som räcker till det nödvändigaste som ålderspensionär.

... och mot ett generösare grundskydd

Inkomstpensionstillägget som är ett statligt bidrag infördes september 2021 med motiveringen att öka respektavståndet, som avser skillnaden i pensionsinkomst för den som har arbetat och den som inte har arbetat ett helt yrkesliv.²⁷ Inkomstpensionstillägget ingår inte i de äldres grundskydd –

²⁷ Respektavståndet ökar för dem med pensionsinkomster mellan 9 000 och 14 000 kr/månad 2023 gentemot den som saknade inkomster. För dem med inkomster över 14 000 kronor/månad räknas IPT av mot inkomstunderlaget (samma som garantipensionen) och för dessa minskar avståndet till dem med IPT. IPT försvagar avgifts- och livsinkomstprincipen och att respektavståndet ökar kan ifrågasättas. Nämnas kan att Pensionsmyndigheten m.fl. var kritiska till införandet av IPT av bland annat denna anledning, Pensionsmyndigheten "Remissvar inkomstpensionstillägg Ds 2020:7, S2020/01478/SF".

garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Augusti 2022 höjdes grundskyddet medan inkomstpensionstillägget gränsvärden för olika belopp är orörda. Respektavståndet har således krympt. Inkomstpensionstillägget utbetalas samtidigt som garantipension och bostadstillägget, varför man, trots allt, kan betrakta det som en del av grundskyddet.

Bilaga 3

Ekonomiskt fattiga

Ekonomisk fattigdom avser de hushåll som har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianstandarden för samtliga hushåll. Med ekonomisk standard avses hushållets samlade disponibla inkomster med hänsyn till hushållets försörjningsbörda.

Sammanboende har oftast en gemensam och delad ekonomi, vilket innebär att den individuella inkomsten inte avspeglar individernas ekonomiska standard. Av det skälet analyseras hushållets samlade inkomster vid välfärdsstudier. Hushållen skiljer sig åt i antal hushållsmedlemmar och i sammansättningen av vuxna och barn. Ett enkelt mått skulle vara att dela hushållets disponibla inkomst med antal hushållsmedlemmar och därmed få disponibel inkomst per medlem. Ett sådant per capita mått skulle dock inte ta hänsyn till de stordriftsfördelar som finns inom hushållet, bland annat genom att sammanboende kan dela på kostnader för till exempel boende. Hushållets ekonomiska välfärd avspeglas således bättre genom att ta hänsyn till stordriftsfördelarna, därför utgår olika välfärdsstudier från hushållets disponibla inkomst²⁸ med hänsyn till antal *konsumtionsenheter* där antalet konsumtionsenheter speglar hushållets försörjningsbörda. Hushållets ekonomiska standard beräknas genom:

Formel 1 Ekonomisk standard

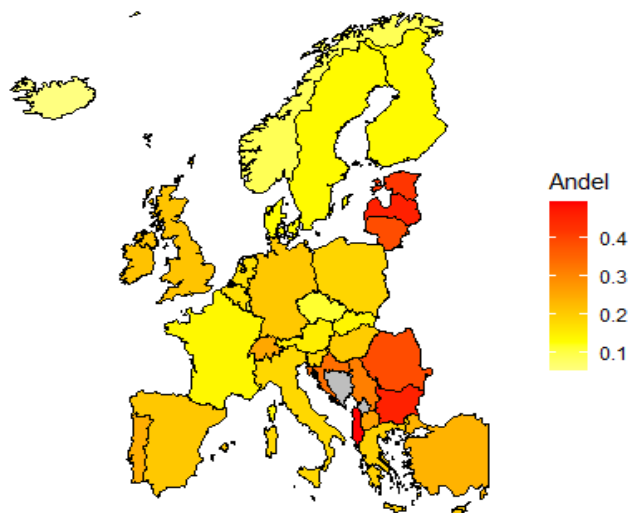
$$\text{Ekonomisk standard} = \frac{\text{Disponibel inkomst}}{\text{Antal konsumtionsenheter}}$$

Antalet konsumtionsenheter kan mätas på olika sätt. Gemensamt för de flesta så kallade ekvivalensskalor är att de tar hänsyn till antalet familjemedlemmar och medlemmarnas ålder och ser till det grundläggande konsumtionsbehovet. Vilken ekvivalensskala som väljs varierar mellan olika analyser. I svenska studier och i denna rapport används den nationella ekvivalensskalan som är framtagen av SCB. Enligt den svenska skalan har den första vuxna i hushållet vikten 1, den andra vuxna har vikten 0,51. Det första barnet har vikten 0,52 och övriga barn har vikten 0,42. En annan flitigt använd skala för internationella studier är OECD:s och som OECD och Eurostat med flera använder sig av, i denna skala har ensamstående utan barn också vikten normerat till 1 och hushåll med två vuxna utan barn har vikten 1,50.

²⁸ Hushållets disponibla inkomster är summan av hushållets samlade inkomster inklusive kapital reducerad för skatter men med tillägg för olika bidrag, såsom till exempel bostadstillägg till pensionärer.

Nedan illustreras den relativa fattigdomen bland de äldre i Europa där gränsvärdena utgår från respektive land och 60 procent av medianvärdet för den ekonomiska standarden där OECD-skalan har använts.

Figur 7 Andel relativt fattiga äldre i Europa



Not: Uppgifterna avser för de flesta länder 2021 men för vissa länder 2020 och för något land (UK) är uppgifterna äldre än så *Eurostat - Data Explorer (europa.eu)*

Andelen relativt fattiga inom Sverige beräknas minska mellan 2021 och 2023 av flera skäl. En orsak är höjningen av garantipensionen och bostadstillägget som skedde augusti 2022. En annan att garantipensionen är värdesäkrad mot inflationen medan lönerna och de inkomstrelaterade pensionerna minskade reallt vid årsskiftet 2022/23.

Notera att ekonomiskt fattig är relativt övrigas ekonomiska standard. Eurostat, OECD med flera använder begreppet *risk för socialt utanförskap och fattigdom* för hushåll med en inkomst under gränsvärdet. Pensionsmyndigheten föredrar dock att benämna detta som *relativt låg ekonomisk standard*.²⁹ Det relativa måttet ska enbart ses som en *indikator* för ekonomiskt utsatta hushåll.

Relativt låg ekonomisk standard är en indikator för brist på ekonomiska resurser för att upprätthålla grundläggande konsumtion av näringsintag för god hälsa och boende. Brist på ekonomiska resurser kan även få andra konsekvenser som exempelvis sämre möjlighet att upprätthålla sociala

²⁹ Med fattig avses ofta inte bara brist på inkomster utan någon som har mycket begränsade ekonomiska resurser. Detta kan i sin tur leda till svårighet att upprätthålla grundläggande konsumtion av näringsintag, god hälsa och boende. Som fattig saknar man ofta tillgång till utbildning, säkerhet och hälsovård. Den fattige är berövad rätten att kunna göra egna val för att förbättra sin livssituation. Fattigdom inbegriper på det viset utanförskap och maktlöshet.

relationer samt sämre möjlighet att integreras i den allmänna livsstilen i samhället. Hur mycket resurser som behövs för att hålla sig ovanför gränsen för relativ låg ekonomisk standard är inte konstant utan varierar mellan samhällen och över tid.

Med 60 procent av medianen av ekonomisk standard som gräns för låg ekonomisk standard kommer det att finnas hushåll och personer som anses ha låga eller sämre levnadsförhållanden även i rika samhällen. Måttet kan därmed ses som en indikator för inkomstjämligheten och är användbart för att studera förändringen av inkomstfördelningen över tid.

Per definition har hälften av samtliga hushåll en ekonomisk standard som är lägre än medianinkomsten. Givet medianinkomsten så avgör inkomstspridningen på den nedre hälften av inkomstfördelningen hur många hushåll som lever under den relativa gränsen för låg ekonomisk standard. En låg spridning i den undre halvan av inkomstfördelningen med sammanpressade inkomster strax under medianvärdet ger således en låg andel med relativ låg ekonomisk standard även om inkomstskillnaderna i övrigt är stora.

Hushållets ekonomiska standard tar inte hänsyn till hushållets tillgångar eller skulder. Det finns ingen möjlighet att beakta dessa parametrar för svenska förhållanden i och med att förmögenhetsbeskattningen slopades 2007.³⁰ Även om informationen om förmögenhet fanns tillgänglig, så skulle det, beroende på synsätt, kunna vara svårt att värdera tillgångarna och hur värdet ska räknas till den årliga disponibla inkomsten. Av de hushåll som bedöms ha en relativ låg ekonomisk standard torde det finnas några som har relativt stora förmögenheter. Om förmögenheten kunde beaktas så skulle flera av dessa hushåll hamna över gränsen för relativ låg ekonomisk standard. Det är dessutom så att förmögenheten kan vara orsaken till att personen inte haft rätt till bostadstillägg och av det skälet inte får en inkomst som når upp till gränsen. En annan orsak till relativ låg ekonomisk standard kan vara att berättigade hushåll inte ansöker om bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd. Okunskap om bidraget kan vara en annan orsak till att bidraget inte söks. Ytterligare en orsak kan vara att personer av olika skäl inte vill ansöka.

Definitionen av relativ låg ekonomisk standard tar inte heller direkt hänsyn till nödvändiga konsumtionsutgifter för boende, hälso- och sjukvård med mera. Indirekt fångas konsumtionen schablonmässigt av ekvivalensskalan (antal konsumtionsenheter inom hushållet). Om boendekostnaden skulle öka, givet allt annat, så påverkas inte hushållens ekonomiska standard när ekvivalensskalan är låst. Effekten av en höjd boendekostnad skulle dock minska antalet pensionärer med relativ låg ekonomisk standard eftersom ett antal av dessa kommer att få ett ökat bostadsstöd i form av bostadstillägg och eller äldreförsörjningsstöd. Därmed skulle en högre boendekostnad för några hushåll innebära en högre registrerad standard eftersom det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet skulle öka, trots att ekonomin

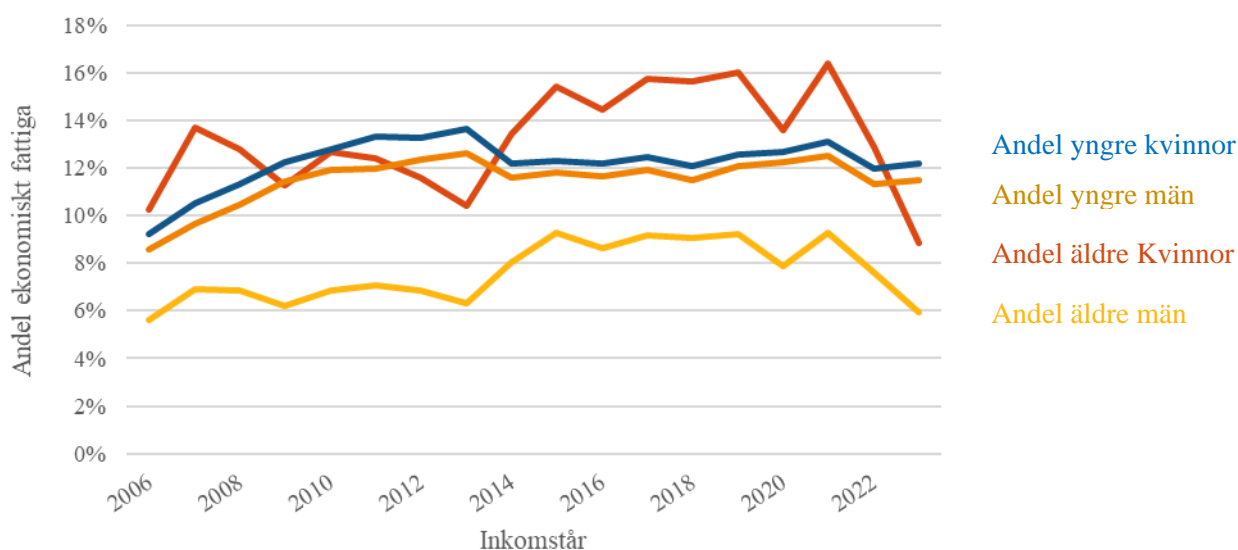
³⁰ I figuren ovan över Europa och andelen fattiga i resp. land har kapitalinkomster exkluderats.

blev sämre eftersom förmånen i de flesta fall inte täcker hela den höjda kostnaden för boendet.

Gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard 2023, med den nationella ekvivalensskalan, beräknas till omkring 15 000 kr/månad.

Figur 8 nedan visar andelen äldre kvinnliga respektive manliga personer respektive kvinnor och män i förvärvsaktiv ålder som bor i hushåll med relativt låg ekonomisk standard för perioden 2006–2020 med prognos för 2021–2023. För både kvinnor och män har andelen med relativt låg ekonomisk standard haft en stigande trend under perioden, kvinnor ligger dock på en högre nivå. I och med att personer som sammanbor antas ha samma ekonomiska standard beror skillnaden i ekonomisk standard mellan män och kvinnor i huvudsak av skillnaden mellan ensamstående män och ensamstående kvinnor.

Figur 8 Andelen personer som lever i hushåll med relativt låg ekonomisk standard



Källa: SCB årliga undersökningen om hushållens ekonomi.³¹

Notera att SCB ändrade, i samband med att hushållsregistret blev tillgängligt, urvalsdesignen 2014 från kosthushåll till bostadshushåll.³² Effekten innebär en viss ökning av andelen hushåll och personer som beräknades ha en relativt låg ekonomisk standard. Av figuren framgår att andelen äldre med relativt låg ekonomiskstandard har sjunkit kraftigt från

³¹ Åren 2021–2023 som är från 2020, framskrivet till respektive år med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

³²

Det nya hushållsbegreppet medför att fler hushållsmedlemmar (äldre ungdomar som är mantalsskrivna hos föräldrarna) finns i hushållet. Vilket ökar medianvärdet för hushållets samlade inkomster jämfört med tidigare kosthushållsbegreppet där hemmaboende ungdomar utgjorde ett eget hushåll. För de äldre innebär det nya hushållsbegreppet en något större sannolikhet att klassificeras som relativt låg ekonomisk standard.

2021 till 2023, vilket förklaras av det höjda grundskyddet för äldre från augusti 2022.

Gränsvärdet förändras med medianinkomsten (standarden) som påverkas av inkomstutvecklingen, ändrade skatte- och bidragsregler samt i viss mån av att hushållens sammansättning (antal familjemedlemmar) har ändrats.

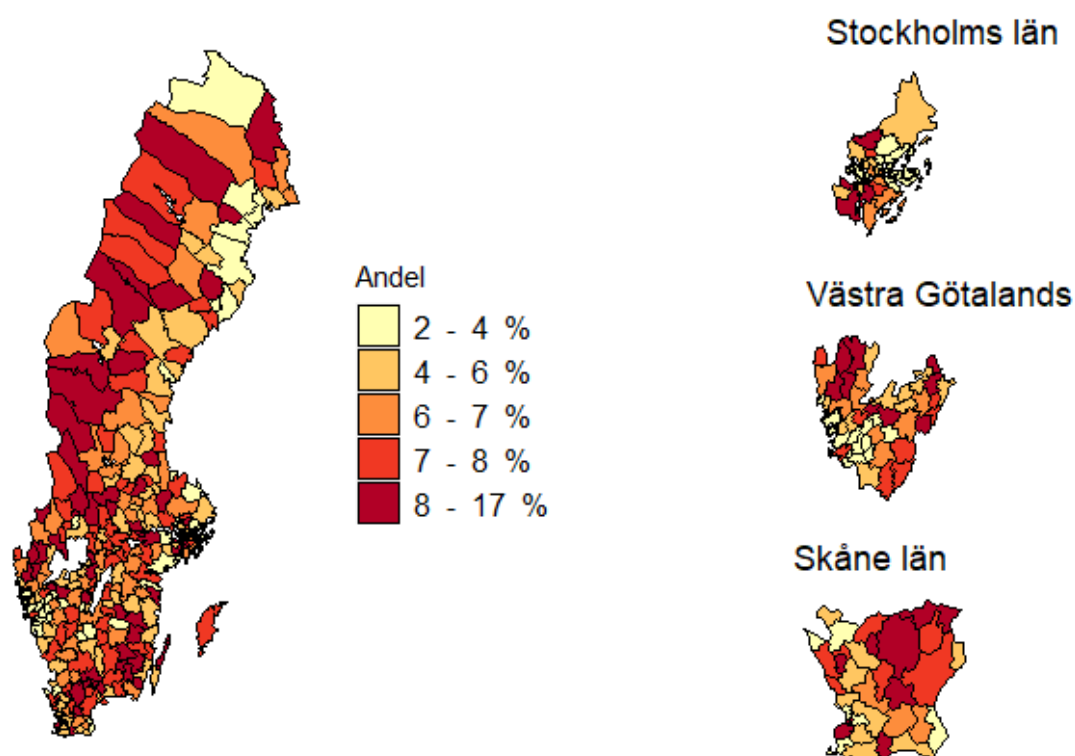
För både äldre kvinnor och äldre män har andelen med relativ låg ekonomisk standard haft en stigande trend under perioden, kvinnorna ligger dock på en högre nivå. För sysselsatta har andelen med relativ låg ekonomisk standard varit konstant på cirka tolv procent (ca 0,5 procentenheter högre för kvinnor än för män).

Av figurerna framkommer en lägre andel med relativ låg ekonomisk standard för 2020 jämfört med 2019. Det beror främst på att grundskyddet höjdes 2020. Även pandemin 2020 hade sannolikt effekt på hushållens ekonomiska standard men dess effekt på andelen med relativ låg ekonomisk standard är dock oklar. Sannolikt berördes pensionärerna ekonomiskt i mindre omfattning än övriga samtidigt som de äldsta pensionärerna avled i högre grad än tidigare vilket sammantaget minskade andelen pensionärer med relativ låg ekonomisk standard.

En bidragande förklaring till att kvinnor har högre risk för relativ låg ekonomisk standard är att de i genomsnitt lever längre än sina män och därmed blir änkor, av det följer en lägre samlad inkomst och ökad risk att inkomsten inte når upp till gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard. Grundskyddet i pensionssystemet bidrar till att minska risken men tar inte bort den.

Antalet äldre som är ekonomiskt fattiga finns i hela landet men mer förekommande i vissa kommuner, se kartan nedan. Kartan har färglagt med fem olika nyanser som representerar andelen ekonomiskt fattiga där gränsvärdena för nyanserna utgår från de 20 procent av hushållen med högst andel fattiga i kommunerna till de 20 procent med den lägst andel i kommunerna.

Figur 9 Andel äldre med relativt låg ekonomisk standard för olika kommuner



Andelen säger dock inget om graden av ekonomisk fattigdom

Andelen personer i befolkningen med relativt låg ekonomisk standard visar inte hur inkomstfördelningen ser ut under gränsvärdet och inte heller hur mycket som saknas för att nå upp till gränsvärdet. Om 20 procent ligger under gränsvärdet och om alla dessa personer saknar 1 krona per månad så är det en jämnare fördelning än om 7 procent ligger under gränsen och dessa personer saknar i genomsnitt 5 000 kronor per månad för att nå upp till gränsvärdet.

Utrikesfödda löper en större risk för ekonomisk fattigdom

Det som inte framkommer av tabellerna och figurerna ovan är vistelsetiden i Sverige samt om personerna är ensamstående eller inte. De som har få antal år i Sverige har sämre möjlighet att tjäna in till den framtida pensionen.

Tidigare rapport från Pensionsmyndigheten visar att utrikesfödda dels har det svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, som yttrar sig i både att det längre tid innan de får arbete och när de får arbete i allmänhet har en lön

lägre relativt än den är för de inrikes födda.³³ Ett ytterligare år i Sverige beräknas på marginalen minska risken för relativt låg ekonomisk standard med nästan 0,1 procent.³⁴ Det är en låg effekt, ett ytterligare år i Sverige med arbete ökar förvisso den framtida inkomstgrundande pensionen, men beroende på lön och marginaleffekter minskar avståndet sannolikt inte så pass att gränsvärdet nås. Det i sin tur innebär att det extra året i Sverige ger en mindre effekt för att nå gränsvärdet, och därmed minska andelen med relativt låg ekonomisk standard. Om de utrikesfödda hade samma vistelsetid i Sverige som inrikes födda beräknas andelen med relativt låg ekonomisk standard bli betydligt lägre. Skälet är ett högre intjänande till den allmänna pensionen men även att antal bostättningsår är fler och därmed ger en minskad reduktion av garantipensionen.

Dagens utrikesfödda i förvärvsaktiv ålder utgör en högre andel av samtliga förvärvsaktiva än vad andelen av dagens utrikesfödda pensionärer är av samtliga pensionärer. Förutsatt att de yngre utrikesföddas deltagande på arbetsmarknaden motsvarade de äldre generationerna utrikesfödda när de var unga så bedömer vi att andelen utrikesfödda pensionärer med relativt låg ekonomisk standard kommer att vara i stort densamma framöver. Men andelen av de utrikesfödda från Afrika och Asien bedöms av SCB:s befolkningsprognos att öka, vilket innebär att andelen utrikesfödda med relativt låg ekonomisk standard ökar eftersom födda från Afrika och Asien har historiskt haft det svårast att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Grundskyddet i det allmänna pensionssystemet har dock på senare år förstärkts vilket talar för en lägre framtida andel utrikesfödda som har relativt låg ekonomisk standard.

Färre pensionärer har en absolut låg ekonomisk standard än som har relativt låg ekonomisk standard

Ett mått på mer absolut låg ekonomisk standard är att jämföra hushållets disponibla inkomst och sammansättning med riksnormen i försörjningsstödet och ersättningen för skälig boendekostnad.³⁵ Riksnormen tar hänsyn

³³ I allmänhet tog det cirka 10 år innan hälften av de utrikesfödda kvinnorna och 4–5 för männen hade arbete och ersättningen var efter 10 år omkring 70 procent av de inrikes föddas lön för att senare närma sig de svenskföddas lönenivå. Bilaga 5 ur rapporten "Migrationens påverkan på grundskyddet" Pensionsmyndighetens svar till Regeringen på ett regleringsbrevsuppdrag 2017.

³⁴ Marginaleffekten är beräknad utifrån en logistisk regressionsmodell för sannolikheten att ha en relativt låg ekonomisk standard – $P(\text{"ekonomiskt fattig"}) = 1/(1 + \exp^{-\beta X})$. Parameterskattningarna (β) för ett antal förklarande variabler (X), där en av dessa är antal år i Sverige och en annan ensamstående, kön och dummies för olika födelse regioner. Modellen sammanfattar utfallet ganska väl med en "förklaringsgrad" på omkring 63 procent. För ytterligare information om logistisk regression se t.ex. A. Agressi "Categorical Data Analysis" (2002) Wiley & sons.

³⁵ Utanför normen men av särskilda skäl kan ersättning fås för nödvändiga utgifter, t.ex. hälso- och sjukvård, glasögon, tandvård med mera. Som skälig bostadskostnad har vi i beräkningarna utgått från medianvärdet i länet för bostadskostnaden. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig

till antal hushållsmedlemmar och medlemmarnas ålder och anger den nivå som krävs för att upprätthålla minsta nödvändiga levnadsstandard.³⁶

Försörjningsstödet utgör det yttersta skydds nätet och främst berör de förvärvsaktiva eftersom äldre tar del av grundskyddet där det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet utgör ett skydds nät som är frikostigare än biståndet. För att yngre i förvärvsaktiv ålder ska få ekonomiskt bistånd krävs att de står till arbetsmarknadens förfogande.

Andelen pensionärer med en inkomst under riksnormen för ekonomiskt bistånd uppgår till cirka 0,9 procent av de kvinnliga och manliga pensionärerna. De som riskerar en absolut låg ekonomisk standard är utrikesfödda personer från Afrika och Asien.

Gränsvärdet för det relativa måttet påverkas av den genomsnittliga inkomstutvecklingen och av förändringar i inkomstspridningen i samhället. Det absoluta gränsvärdet (riksnormen), är angett i prisbasbelopp och utvecklas därför med prisutvecklingen. Riksnormen ses dock över regelbundet med hänsyn till konsumtionsutveckling och allmän standardutveckling i samhället. Över tid sker således en viss anpassning till den reala inkomstutvecklingen.³⁷

Antal förvärvsaktiva år och lön för att nå över fattigdomsgränsen som pensionär med enbart allmän inkomstrelaterad pension

Den allmänna inkomstrelaterade pensionen beror av hur många år individen har arbetat (*sparperiod*), inkomsten under dessa år (*sparbelopp*) samt vid vilken ålder första pensionsuttaget sker (antal år som sparande ska räcka till, *utbetalningsperiod*).

Beräkningarna nedan utgår från typfall, som antas vara födda 1957 och går i pension vid 66 års ålder. Typfallen i beräkningarna har en lön som varierar mellan 5 000–60 000 kronor per månad och har arbetat mellan 5 till 45 år. Nämnas kan att snittlönen i Sverige beräknas uppgå till 39 000 kronor per månad 2023.³⁸ Antal arbetade år uppgår i snitt till 42 år.³⁹ Individer med

boendekostnad bör enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Kostnaden bör även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten. Med orten bör avses den tätort där den enskilde bor eller de närmast belägna tätorterna inom kommunen, se SOFS:2013.

³⁶ http://www.socialstyrelsen.se/ekonomiskt_bistand/riksnormen samt <http://www.socialstyrelsen.se/sosfs/2013-1>.

³⁷ Se *Översyn av grundskyddet för pensionärer* (Ds 2018:8) s.42f.

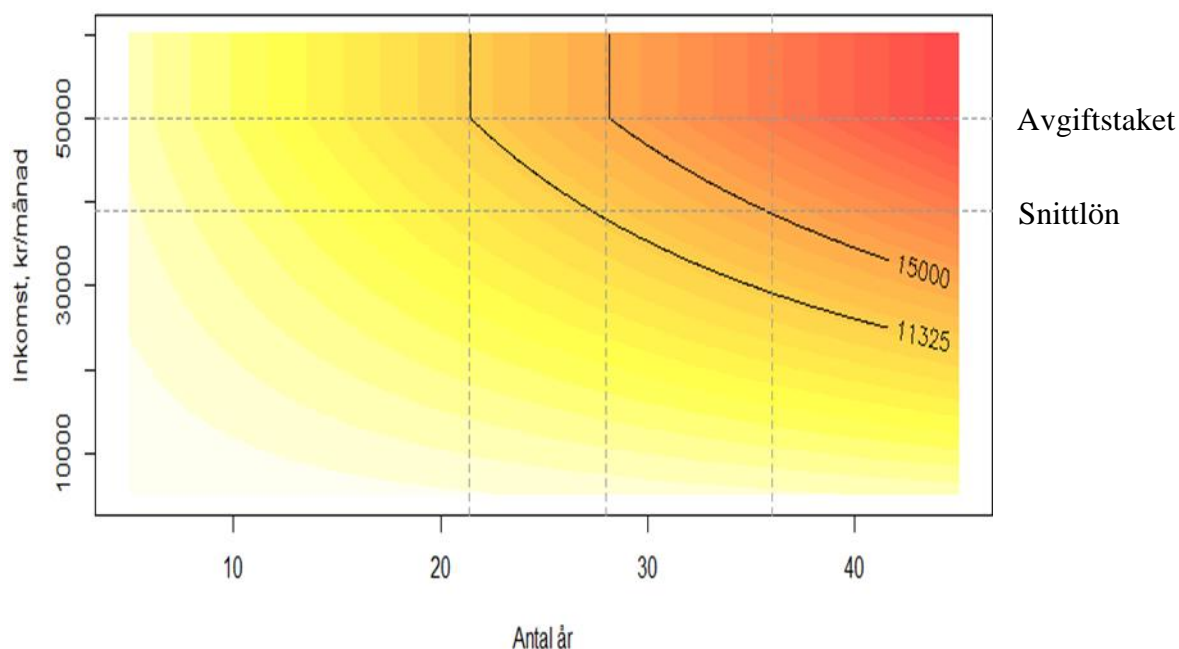
³⁸ Snittlönen 2021 är enligt SCB 37 100 kronor. Konjunkturinstitutet anger att löneökningarna efter 2021 var 2,7 procent 2022 och 2,3 procent 2023. SES ÖVER efter DECEMBER Lönerna under förvärvsaktiv ålder antas ha följt den genomsnittliga lönetillväxten (inkomstindex), en så kallad rak lönebana som har visat sig ge en god approximation för pensionsutfallet.

³⁹ Se Pensionsmyndighetens rapport nr 2 i faktaserien "Hur typiskt är ett typfall" 2021-12-17

löner under snittet har större risk att inte nå upp till gränsvärdet än de som har en lön över snittet och ensamstående har större risk än hushåll med fler vuxna, eftersom hushåll med två vuxna personer har stordriftsfördelar där deras gemensamma ekonomi delas med 1.51 stället för 2. Personen antas gå i pension vid 66 års ålder. En senarelagd pensionering minskar risken för ekonomisk fattigdom och vice versa.

Nedan i figur 10 visas antal år och lön som ger en allmän inkomstrelaterad pension. Ju intensivare färgen är desto högre pension. I figuren finns två horisontella referenslinjer inritade, den översta visar avgiftstaket om 49 967 kronor per månad och den undre visar snittlönen 2023 om 39 000 kronor per månad. I figuren har även två kurvor ritats in som visar den kombination av lön och antal arbetade år som ger 15 000 kronor i pensionsutfall respektive 11 325 kronor per månad. Den första avser fattigdomsgränsen för ensamstående och den andra för hushåll med två vuxna (sammanboende). Om den andra har samma inkomst och har arbetat lika många år visar kurvan vilken kombination som krävs för samboende paret för att nå fattigdomsgränsen. Av figuren framgår att för en ensamstående person med en genomsnittlig lön om 39 000 kronor per månad krävs motsvarar 36 år i arbete. För en ensamstående person som har en lön överstigande avgiftstaket krävs 28 år i arbete för att nå 15 000 kronor i pension per månad oavsett hur mycket lönen överstiger avgiftstaket, eftersom maximalt intjänande till det allmänna begränsas till taket (försäkrad inkomst). Om typfallet är samboende krävs ca 21,4 år för att nå 11 325 kronor/månad i pension. Antalen år 21,4; 28 respektive 36 år är också markerade i figuren med vertikala referenslinjer.

Figur 10 Inkomstrelaterad pension vid olika lön och antal arbetade år



Källa: Egna beräkningar

Bilaga 4

Arbetsgivaravgifterna

Idag uppgår arbetsgivaravgifterna till 31,42 procent på löneunderlaget varav pensionsavgiften utgör 10,21 procent.

Tabell 4 arbetsgivaravgifterna 2023

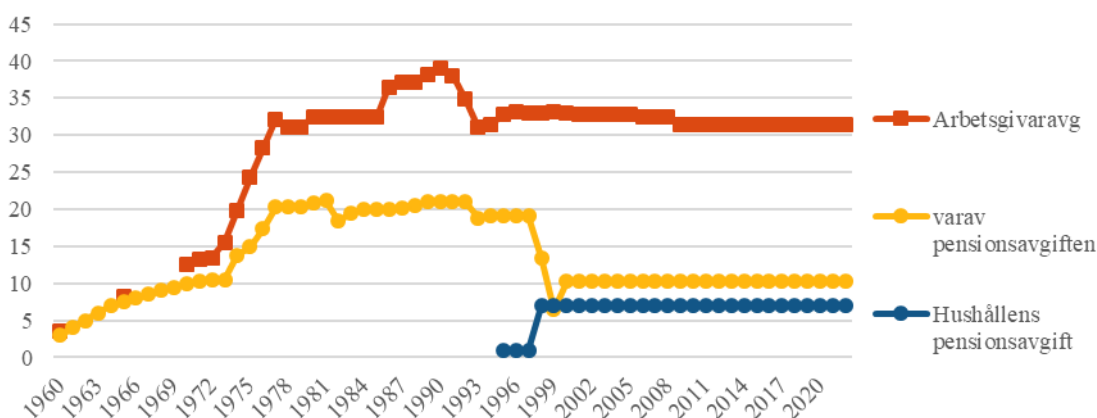
Avgiftsslag	Avgift, procent
Ålderspensionsavgift	10,21
Sjukförsäkringsavgift	3,55
Arbets-skadeavgift	0,20
Arbetsmarknadsavgift	2,64
Efterlevandepensionsavgift	0,60
Föräldraförsäkringsavgift	2,6
Allmän löneavgift*	11,62
Summa avgifter	31,42

* Den särskilda löneavgiften är en skatt eftersom ingen motprestation utgår. Den fungerar som ett "dragspel" och justeras för att hålla de totala avgiftsnivåerna på 31,42 procent.

För vissa arbetsgivare verksamma i vissa delar av Norrland och inre Svealand utgår ett stöd i form av nedsättning av arbetsgivaravgifterna. För anställda som fyllt 15 men inte 18 år vid årets ingång får en nedsättning av arbetsgivaravgiften.

Nedan i figur 9 visas utvecklingen av arbetsgivaravgifterna och pensionsavgifterna sedan 1960. Notera dock att "skatte/avgifts" basen har ändrats över tid varför en direkt jämförelse kan vara missledande.

Figur 11 Arbetsgivaravgifterna och pensionsavgifterna som andel av lön sedan 1960



Källa: Flood, L., K. Nordblom och D. Waldenström (2013), *Dags för enkla skatter*, SNS Konjunkturrådsrapport, Stockholm, SNS Förlag, Appendix B.

SOU 1977:91 "Översyn av skattesystemet"

Uppgifterna finns även redovisad i Pensionsmyndighetens typfallsmodell

Arbetsgivaravgifter kräver en motprestation och ska täcka de försäkrades ersättningar vid sjukdom, arbetslöshet med mera. I arbetsgivaravgifterna finns dock en särskild löneskatt som är en ren skatt och som fungerar som ett dragspel för att hålla de totala arbetsgivaravgifterna på en oförändrad nivå om 31,42 procent av löneunderlaget. Men även en del av pensionsavgiften, 10,21 procent, är en ren skatt för den del av lönen som överstiger avgiftstaket och därmed inte ger någon pensionsrätt⁴⁰. Avgifterna till pensionssystemet går via riksgäldskontoret (RGK) för tillfällig förvaltning⁴¹ (premiepensionsfondernas andel) och till AP- eller buffertfonderna (för inkomstpensionssystemet).

För sjukpenning, arbetslöshetsersättning, sjuk- och aktivitetsersättning m.m. (s.k. pensionsgrundande belopp, PGB) är det staten som betalar in ålderspensionsavgiften.

I tabellen nedan ges de historiska fördelningarna av ålderspensionsavgiften 1999–2023.

Tabell 5 Fördelningen av ålderspensionsavgiften på Staten, riksgäldskontoret (RGK) och AP-fonderna, 1999–2023

Inkomstår	ÅP-avgifter			Statliga avgifter		SFS
	Stat	RGK	AP	RGK	AP	
1999	7,0	32,0	61,0	17,5	82,5	1998:1394
2000	9,0	18,5	72,5	14,1	85,9	1999:1178
2001	10,1	18,6	71,3	14,1	85,9	2000:1036
2002	10,4	19,2	70,4	13,0	87,0	2001:1124
2003	11,1	18,2	70,7	14,0	86,0	2002:779
2004	11,0	18,4	70,6	12,6	87,4	2003:607
2005	11,4	18,6	70,0	12,1	87,9	2004:1050
2006	10,7	19,2	70,1	12,6	87,4	2005:752
2007	10,8	19,2	70,0	12,9	87,1	2006:1266
2008	11,1	19,3	69,6	13,4	86,6	2007:1025
2009	11,0	19,5	69,5	14,0	86,0	2008:907
2010	10,4	19,8	69,8	14,1	85,9	2009:1019
2011	10,6	19,9	69,5	14,0	86,0	2010:1168
2012	10,4	20,1	69,5	14,2	85,8	2011:1096
2013	10,9	20,2	68,9	14,8	85,2	2012:631

⁴⁰ En avstämning och slutreglering skulle dock vara möjlig om statens del sparades på ett öronmärkt konto och efter inkomsttaxeringen fördelades proportionerligt med avseende på fjolårets intjänade pensionsrätter.

⁴¹ Den del som ligger i tillfällig förvaltning antas i NR termer utgöra offentliga sektorn medan övriga delar i premiepensionen tillfaller hushållen eftersom det är de försäkrade som tar risken.

Inkomstår	ÅP-avgifter			Statliga avgifter		SFS
	Stat	RGK	AP	RGK	AP	
2014	10,6	20,2	69,2	14,1	85,9	2013:814
2015	10,6	20,3	69,1	14,0	86,0	2014:1391
2016	10,8	20,4	68,8	13,4	86,6	2015:677
2017	10,8	20,3	68,9	14,0	86,0	2016:1065
2018	10,4	20,3	69,3	14,6	85,4	2017:1072
2019	10,3	20,5	69,2	14,8	85,2	2018:1650
2020	10,3	20,5	69,2	14,1	85,9	2019:695
2022	10,4	20,5	69,1	12,9	87,1	2021:895
2023	10,6	20,6	68,8	12,8	87,2	2022:1440

Bilaga 5

Centrala aktörers inställning till pensionssystemet

I detta avsnitt sammanfattas vad olika aktörer har uttalat om pensionssystemet och behov av förändringar. Sammanställningen är ingen fullständig återspeglning av aktörernas inställning utan återger vad som framförts officiellt under främst det senaste året.

Riksdagspartierna

Socialdemokraterna

Socialdemokraternas syn är att pensionerna är för låga och därför behöver förbättras. Förbättringar har hittills genomförts för dem med låga inkomster. Grundskyddet har stärkts genom förbättringar av garantipensionen och bostadstillägget, vilket också fått stöd av övriga partier. Dessutom har ett inkomstpensionstillägg införts i syfte att höja respektavståndet till personer med enbart grundskydd. Socialdemokraternas anser vidare att den sammanlagda pensionen för dem med ett helt arbetsliv ska motsvara minst 70 procent av slutlönen.⁴² För att uppnå det bör nästa steg vara att höja pensionsavgiften. Socialdemokraterna vill även införa regler för utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet genom den så kallade gasen.

Vänsterpartiet

Enligt Vänsterpartiets motion med anledning av proposition 2021/22:100 ”2022 års ekonomiska vårproposition” framgår att de anser att pensionerna är för låga och behöver höjas. Vänsterpartiet anser att det allmänna pensionssystemet bör garantera pensioner motsvarande cirka 65 procent av slutlönen för låg- och medelinkomsttagare.⁴³ Utöver det anser Vänsterpartiet att pensionssystemet dessutom bör innehålla ett grundskydd som gör att ingen pensionär tvingas leva i fattigdom. Vänsterpartiet är emot högre pensionsåldrar eftersom många arbetar i slitsamma yrken och idag inte klarar av att arbeta fram till dagens pensionsålder.

Vänsterpartiet föreslår att inkomstpensionerna ska höjas och motsvara den redovisning Pensionsmyndigheten hade avseende höjda pensionsavgifter 2021.⁴⁴

Vänsterpartiet anser vidare att konstruktionen med delningstal och förskotts-ränta behöver ses över. Enligt partiet ska personer som har arbetat i 44 år ha

⁴² Pension | Socialdemokraterna

⁴³ Pension - Vänsterpartiet | Din trygghet är politikens ansvar (vansterpartiet.se)

⁴⁴ Samma beräkning återfinns i vägvalsserien, rapport nr 3, om höjda avgifter med mera.

rätt till garantipension oavsett ålder. Det innebär att den som började arbeta efter skolan vid 16 års ålder kan få del av garantipension vid 60 års ålder.⁴⁵

Miljöpartiet

Miljöpartiet vill införa möjligheten att kunna skriva över pensionsrätter mellan partners och mellan samboende.

Miljöpartiet vill värna om personer som lever med små marginaler, bland dem många pensionärer men även ensamstående småbarnsföräldrar. I deras svar på 2022 års ekonomiska vårproposition framförs att bostadstillägget till pensionärer bör förbättras. Ur motionen framgår även att den allmänna pensionen behöver höjas med fokus främst på de lägsta pensionerna.

Centerpartiet

Centerpartiet anger i sitt svar till 2022 års ekonomiska vårproposition att pensionerna bör förbättras och att det bör ske inom ramen för pensionsgruppens arbete.⁴⁶

Centerpartiet oroas av att fundamentala principer för pensionssystemet har utmanats med inkomstpensionstillägg och det tidigare förslaget om garantitillägg. Partiet påpekar vidare att principen om ett autonomt pensionssystem, vid sidan om statens budget, urholkas när allt fler och allt större förmåner och tillägg till inkomstpensionen betalas via statens budget. Centerpartiet anser vidare att inkomstpensionstillägg och förslaget om garantitillägg försvårar för människor att förstå och påverka sin egen pension, minskar respektavståndet och att det urholkar livsinkomstprincipen.

Partiet framhåller att äldre ensamstående kvinnor har det svårt och önskar en analys av möjligheten att införa en tillfällig änkepension och en förbättring av omställningspensionen.

Centerpartiet anser vidare att det bör övervägas om en gas i pensionssystemet bör införas liksom höjda avgifter inom pensionssystemet i kombination med att avskaffa inkomstpensionstillägget.

Liberalerna

Liberalerna anser att pensionerna ska stärkas men säger samtidigt att det är viktigt att respektavståndet upprätthålls. Under nästa mandatperiod vill Liberalerna att pensionärernas ekonomi ska stärkas genom minskade inkomstskatter och sänkt skatt på sparandet.

Liberalerna föreslår att en gas i pensionssystemet införs – dvs överskottet i pensionssystemet ska betalas ut i form av ökad pension. Enligt Liberalerna är det bättre och ger snabbare förbättring av pensionerna än att höja

⁴⁵ Motion 2021/22:4707 med anledning av prop. 2021/22:100 2022 års ekonomiska vårproposition och Vänsterpartiets budgetmotion för 2023, motion 2022/23:1299

⁴⁶ Motion 2021/22:4720 med anledning av prop. 2021/22:100 2022 års ekonomiska vårproposition och Centerpartiets budgetmotion för 2023, motion 2022/23:2180

pensionsavgiften. Liberalerna anser att det tidigare förslaget om garantitillägg har en rad nackdelar och är ett brott mot arbetslinjen.

Kristdemokraterna

Kristdemokraterna anser att pensionerna ska stärkas men att respektavståndet samtidigt ska upprätthållas eftersom det ska löna sig att arbeta. Under nästa mandatperiod behöver pensionssystemet reformeras och skatten för pensionärer bör sänkas ytterligare enligt Kristdemokraterna.⁴⁷

Kristdemokraterna vill att den totala intjänade premiepensionen fördelas lika mellan makar som har gemensamma barn under tolv år (om de inte begär något annat). Inför valrörelsen omtalade KD ett förslag om avgiftsväxling från inkomst- till premiepensionen med 2,5 procentenheter. Det vill säga att avgiften till inkomstpensionen sänks från 16 till 13,5 procent och avgiften till premiepensionen höjs från 2,5 till 5 procent av PGI.

Moderaterna

Moderaterna vill stärka pensionerna men betonar vikten ur ett rättviseperspektiv av att respektavståndet bibehålls. Moderaterna betonar att pensioner betalas av arbete och en starkare ekonomi ger förutsättningar till högre pensioner. Moderaterna omtalar att under nästa mandatperiod behöver pensionssystemet reformeras och att skatten för pensionärerna bör sänkas ytterligare.⁴⁸

Moderaterna liksom Kristdemokraterna och Liberalerna anser att en del av nuvarande överskott i AP-fonderna ska delas ut (den så kallade "gasen").

Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna säger i sitt svar till 2022 års ekonomiska vårproposition att pensionärernas ekonomi är eftersatt och bör prioriteras.⁴⁹ Partiet säger också att respektavståndet är viktig och därför bör stärkas.

Pensionsavgiften bör höjas i enlighet med den redovisning som gjorts i Pensionsmyndighetens rapport.

Sverigedemokraterna föreslår vidare att grundskyddet höjs genom att avräkningsunderlaget minskas. SD föreslår att ett individuellt pensionssparande återinförs utan tidigare skatteavdrag vid insättning och ingen reavinstskatt vid avyttring av fonder men med en låg schablonskatt om 15 procent av föregående års statslåneränta.⁵⁰

Inför valrörelsen föreslogs en avgiftsväxling från inkomst- till premiepensionen med 2,5 procentenheter.

⁴⁷ Motion 2021/22:4716 med anledning av prop. 2021/22:100 2022 års ekonomiska vårproposition

⁴⁸ Motion 2021/22:4727 med anledning av prop. 2021/22:100 2022 års ekonomiska vårproposition

⁴⁹ Motion 2021/22:4714 med anledning av prop. 2021/22:100 2022 års ekonomiska vårproposition

⁵⁰ SD föreslår även att skatten på sparandet via ISK-konton ändras så att skattetillägget om 1 procentenhet sänks till 0,75 procentenheter.

Arbetsmarknadens parter

LO

LO anser att det bör införas en regel för automatisk överskottsutdelning i pensionssystemet, pensionsavgiften bör höjas med 2–3 procentenheter och att avgiftshöjningen ska även ge en retroaktiv ökning av redan intjänade pensionsrätter.⁵¹ LO nämner 2021-11-28 i Dagens Nyheter att den allmänna pensionen bör uppgå till minst 62 procent av slutlönen och den planerade höjningen av pensionsåldern från 65 till 66 år ska pausas. Att höja grundskyddet välkomnas av LO i artikeln men i grunden omtalas att arbetsmiljön måste först förbättras innan pensionsåldern kan höjas.

TCO

TCO anser att grunden i dagens system, med en pension som bygger på livs-inkomsten och en grundnivå som säkrar en rimlig levnadsstandard för alla pensionärer, är bra.⁵²

TCO anser att pensionsrätten och avgiften till den allmänna pensionen behöver höjas till den nivå som från början avsågs, 18,5 procent av hela inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp. TCO påtalar också att pensionssystemets autonomi ska bevaras.

Garantipension bör omräknas efter inkomstutvecklingen i stället för prisutvecklingen. I senare inlägg på hemsidan med anledning av vårpropositionen 2022 nämns att bostadstillägg inte bör minskas när inkomstpensionen höjs. TCO framför även att arbetsmiljön behöver förbättras så att fler ska kunna, vilja och orka förlänga arbetslivet.

Höjningarna av pensionsåldrarna bör ske med framförhållning så att berörda personer hinner anpassa sig. Pensionsavgiften vid vård av barn, sjukfrånvaro och arbetslöshet bör beräknas på bakomliggande inkomst för att förstärka pensionen.

TCO nämner vikten av att pensionssystemet är långsiktigt förutsägbart. De anser att överskott i inkomstpensionssystemet bör delas ut till pensionärerna.

SACO

SACO ansåg (2013) att premiepensionen genererar för stor skillnad i pensionsutfall mellan olika individer och därmed bör slopas och att hela avgiften om 18,5 procent gå till inkomstpensionssystemet⁵³. Senare (2020) i sitt remissvar om upphandlat fondtorg tillstyrker SACO utredarens förslag.⁵⁴

⁵¹ *Starkare inkomstskydd i pensionssystemet (lo.se)*

⁵² *Höj den allmänna pensionen – Så kan pensionssystemet stärkas (tco.se)*

⁵³ *Så säkrar vi framtidens pensioner - Saco*

⁵⁴ SACO remissvar Fi2017/04798/FPM

SACO anser vidare att en höjning av åldersgränserna i pensionssystemet måste ske parallellt och samordnat med justerade åldersgränser i övriga trygghetssystem och kringliggande system.⁵⁵

Svenskt näringsliv

Svenskt näringsliv framför att arbetsgivarna värnar om livsinkomstprincipen och kritik framförs över regeringens förslag om ökat grundskydd som minskar respektavståndet. Ett minskat respektavstånd menar man kan komma att minska arbetsutbudet hos äldre. Många av de äldre har en kompetens som av arbetsgivarna är efterfrågade.⁵⁶

Svenskt Näringsliv var starkt kritiska till förslaget om ett garantitillägg och påtalar att det är ett avsteg från livsinkomstprincipen och från ett stabilt och långsiktigt pensionssystem. Svenskt näringsliv påtalar att statliga skattefinansierade pensioner kan upplevas som en gratislunch, men så är det inte eftersom pensionerna ytterst kommer av arbete.⁵⁷

Pensionärsorganisationer

Pensionärernas riksorganisation (PRO)

PRO vill ha högre pensioner (målsättning om åtminstone 70 procent av ett genomsnitt av slutlönen de sista yrkesverksamma åren där den allmänna pensionen utgör minst 60 procent). Det så kallade respektavståndet – skillnaden mellan dem som har varit yrkesverksamma ett helt liv och de som helt saknar arbetsinkomster – måste öka utan att grundskyddet försämras. Därmed anser PRO att hela pensionssystemet bör se över och till dess bör inkomstpensionstillägget finnas kvar. PRO är för att avgifterna i det allmänna systemet höjs från 17,21 till 18,5 procent. Vidare anser PRO att bostadstillägget bör indexeras.⁵⁸

SPF Seniorerna (SPF)

SPF anser att det behövs ett helhetsgrepp och en översyn av hela pensionsystemet istället för att fortsätta lappa och laga en liten del i taget. De efterfrågar ett tydligt ställningstagande om vad syftet egentligen är med den allmänna pensionen och om vi ska ha ett grundtrygghetssystem eller ett inkomstrelaterat pensionssystem. SPF önskar att ett bra grundskydd men den som efter ett helt arbetsliv går i pension ska ha en bättre ekonomisk standard. SPF anser att livsinkomstprincipen är satt ur spel. SPF är för att höja de allmänna pensionsavgifterna.⁵⁹

⁵⁵ *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2) - Saco, Remissvar (S2019/00497/SF)*

⁵⁶ Remissvar Förbättrat grundskydd för pensionärer (S2019/00462/SF) och remissvar Inkomstpensionstillägg (S2020/01478/SF)

⁵⁷ Remissvar Garantitillägg i bostadstillägget (S2022/00858).

⁵⁸ *Pensionärers ekonomi - PRO*

⁵⁹ *SPF - Seniorerna Pensionärsorganisationernas gemensamma punkter (spfseniorerna.se)*

Svidande kritik från SPF Seniorerna - Senioren

SKPF

SKPF anser att respektavståndet är för lågt och vill att pensionsavgiften höjs från 17,21 till 18,5 procent. SKPF anser att alla avgifter, även de arbetsgivarna betalar in för inkomster över avgiftstaket, ska gå till inkomstpensionssystemet. De önskar vidare att grundskyddet stärks med lägre avräkning på garantipensionen när inkomstpensionen ökar. De önskar att inkomstpensionstillägget förstärks. Beskattningen ska vara den samma oavsett ålder och att åldersgränserna för när pensionsuttag är möjligt ska höjas. Arbetsmiljön bör dock förbättras så att fler orkar och har möjlighet att arbeta vidare. De med tunga och krävande yrken ska kunna få gå i pension tidigare enligt SKPF.⁶⁰

⁶⁰ *Pensioner (skpf.se) och Rapporter (skpf.se)*

Referenser

Pensionsmyndigeteren Rapport nr 1 i vägvalsserien ”Grundskydd” 2022

Pensionsmyndigeteren Rapport nr 3 i vägvalsserien ”Höjda pensioner inom ramen för nuvarande pensionssystem” 2022

Pensionsmyndigheten Rapport nr 5 i faktaserien ”Hur ser inkomsterna ut för utrikesfödda pensionärer?” 2022

www.pensionsmyndigheten.se

