

Pensionsnivåer och pensionsavgiften

– analyser på hundra års sikt

Betänkande av Pensionsavgiftsutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:41

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1215-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1216-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutade den 29 februari 2024 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera avgiftsnivån i det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2024:29). Till särskild utredare förordnades den 27 mars docent Lisa Laun. Den 14 november samma år kom tilläggsdirektivet 2024:109.

Som experter i utredningen förordnades den 25 september 2024 pensionsekonom Dan Adolphson Björck, analytiker Daniel Hallberg, docent Johannes Hagen och dåvarande analysavdelningschef Ole Settergren. Som sakkunniga utsågs ämnesråd Christina Enegren, departementssekreterare Ida Karlsson, ämnesråd Helena Kristiansson-Torp och ämnesråd Kristian Örneelius.

Som sekreterare i utredningen förordnades från och med 20 maj Per-Olof Robling och från och med 21 maj Erik Ferm. Från och med 2 september 2024 till 3 mars 2025 anställdes Tomas Ekerby som sekreterare i utredningen. Under perioden 7 oktober till 20 december anställdes Kristin Kirs som sekreterare i utredningen. Från och med 17 oktober 2024 utsågs Alikı Cavelier Bızas till biträdande sekreterare. Som huvudsekreterare i utredningen förordnades från och med 24 juni Linnea Wikmark Kreuger.

Utredningen har antagit namnet Pensionsavgiftsutredningen (S 2024:04) och överlämnar härmed betänkandet *Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt*, där vi redovisar uppdraget att analysera om den nuvarande avgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i april 2025

Lisa Laun

Linnea Wikmark Kreuger

Erik Ferm

Per-Olof Robling

Kristin Kirs

Tomas Ekerby

Aliki Cavalier Bizas

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	19
1.1 Uppdraget.....	19
1.2 Utredningens tolkning av uppdraget.....	20
1.3 Arbetet.....	21
1.4 Betänkandets disposition.....	22
2 Det svenska pensionssystemet	23
2.1 Några centrala avväganden i ett pensionssystem	23
2.2 Framväxten av det nuvarande pensionssystemet	26
2.2.1 De första allmänna pensionssystemen och ATP-systemet	26
2.2.2 Vägen till ett reformerat pensionssystem	29
2.2.3 Syftet med reformeringen	32
2.2.4 Utformningen av pensionsavgifterna	34
2.3 Det tidigare ATP-systemet	36
2.3.1 Avgifterna till ATP-systemet	36
2.3.2 Pensionsförmånerna i ATP-systemet	37
2.4 Dagens allmänna pensionssystem	39
2.4.1 Intjänandet till den inkomstgrundade pensionen	40
2.4.2 Inkomstpension.....	48
2.4.3 Tilläggspension	56
2.4.4 Premiepension	57

2.4.5	Grundskydd.....	58
2.4.6	Pensionsrelaterade åldersgränser.....	62
2.5	Tjänstepensionerna.....	63
2.5.1	Tjänstepensionernas täckningsgrad	65
2.5.2	Övergången från förmånsbestämda tjänstepensioner till avgiftsbestämda	67
2.5.3	Avsättningen till tjänstepensionerna har ökat.....	68
2.5.4	Dagens tjänstepensionsavtal på de fyra stora avtalsområden.....	71
2.6	Skatterna.....	79
2.7	De totala pensionsavsättningarna.....	81
3	Pensionssystemets utmaningar.....	85
3.1	Pensionsdebatten.....	85
3.2	Tidigare studier om pensionsnivåer och pensionärernas ekonomi	89
3.2.1	Studier om kompensationsgrader	91
3.2.2	Studier om hur pensionärernas inkomster har utvecklats över tid.....	102
3.2.3	Studier om respektavståndet	113
3.3	Sammanfattande iakttagelser	115
4	Utgångspunkter för analyser av pensionsnivåerna	119
4.1	Vad innebär det att upprätthålla pensionsnivåerna?.....	119
4.1.1	Vad utlovades när dagens pensionssystem infördes?	120
4.1.2	Andra metoder att beskriva pensionsnivåer	129
4.1.3	Utredningens tolkning av vad det innebär att upprätthålla pensionsnivåerna.....	132
4.2	Högre pensionsnivåer genom en höjd pensionsavgift.....	133
4.2.1	Olika metoder att höja pensionsavgifterna	133
4.2.2	Effekter av höjda pensionsavgifter på pensionsnivåerna	136
4.2.3	Retroaktiv höjning av pensionsavgifterna	137

4.2.4	Avgiftshöjning och de offentliga finanserna.....	138
4.2.5	Effekt av en höjd pensionsavgift på arbetsutbud, pensionsåldrar och sparande	141
4.3	Införandet av riktålder och effekter av ökade pensionsåldrar	142
4.3.1	Den demografiska utvecklingen sedan pensionssystemet infördes och utvecklingen av pensionsåldern.....	143
4.3.2	Införande av riktålder för att höja pensionsåldern	145
4.3.3	Riktåldern och en fullt livslängsjusterad pensionsålder	148
4.3.4	Effekter på pensionsåldern av höjda åldersgränser	150
4.3.5	Effekter på pensionsnivåerna av höjd pensionsålder	152
4.3.6	Utredningens bedömning angående pensionsåldrarna	152
4.4	Utdelning av överskottet i pensionssystemet	153
4.4.1	UTÖ-utredningen och Pensionsmyndighetens modell för utdelning av överskottet	154
4.4.2	Gränsvärden för balanstalet för aktivering av gas	156
4.4.3	Kritik mot en gas kopplad till balanstalet	157
4.4.4	Skuldreglering skulle minska överskottet	158
4.4.5	En gas skulle minska reformutrymmet	159
4.4.6	Kombination av avgiftshöjning och gas	159
4.5	Generationsrättvisa	160
4.6	Utgångspunkter för utredningens analyser.....	162
4.6.1	Modellerna i analyserna, syften och centrala skillnader	163
4.6.2	Antaganden i analyserna	164

5	Analys ur ett systemperspektiv	169
5.1	Beskrivning av Pensionsmyndighetens Typfallsmodell och dess antaganden	170
5.1.1	Antaganden om skatter och delningstal	171
5.1.2	Antaganden om fondavkastning, pris- och inkomstutveckling	171
5.1.3	Antaganden om tjänstepensioner	173
5.2	Utfall i jämförelse med intentionerna	174
5.2.1	Kompensationsgrader för en medianinkomsttagare	176
5.2.2	Pensionsålderns betydelse	183
5.2.3	Premiepensionens betydelse	186
5.2.4	Skillnaderna mellan tjänstepensionerna	189
5.3	Pensioner för andra än medianinkomsttagaren	192
5.3.1	Kompensationsgrader för en person med låg lön	192
5.3.2	Kompensationsgrader för en person med hög lön	196
5.3.3	Livsinkomstens betydelse för kompensationsgraderna	199
5.4	Respektavståndet	206
5.5	Påverkan på pensionen av avgiftshöjning och gas	210
5.5.1	Påverkan för en person med medianlön	211
5.5.2	Påverkan för en person med låg lön	214
5.5.3	Påverkan för en person med hög lön	217
5.6	Sammanfattning	219
6	Analys av framtida pensioner med en simulerad befolkning	223
6.1	Beskrivning av SESIM-modellen	224
6.1.1	SESIM-modellen och dess antaganden	224
6.1.2	Antaganden om demografi, makroekonomi, regelverk och pensionsbeteende i utredningens basscenario	226

6.2	Pensionärernas framtida inkomster i utredningens basscenario.....	230
6.2.1	Pensionärernas prisjusterade inkomster	230
6.2.2	Pensionärernas inkomster justerade för den generella inkomstutvecklingen i befolkningen	234
6.2.3	Nyblivna pensionärers kompensationsgrader.....	241
6.2.4	Respektavståndet	245
6.2.5	Pensionsåldrarnas betydelse för pensionsnivåerna.....	248
6.2.6	Kapitalavkastningens betydelse för pensionsnivåerna.....	254
6.3	Effekter på pensionsnivåerna av en höjd avgift i det allmänna pensionssystemet	258
6.3.1	Effekter på pensionsinkomsterna.....	259
6.3.2	Effekter på kompensationsgraderna och respektavståndet	264
6.4	Sammanfattning	267
7	Slutsatser	271
	Referenser	287
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:29	295
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:109	299
Bilaga 3	Kompletterande tabeller och figurer för kapitel 2, 5 och 6	301
Bilaga 4	Effekten av höjda pensionsavgifter i ASTRID	311

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Enligt kommittédirektiven har utredningen haft i uppdrag att analysera om den nuvarande pensionsavgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna. I analysen ska hänsyn tas till förekomsten av kompletterande tjänstepension, samt övriga inkomster och skatter. Hänsyn ska också tas till att de pensionsrelaterade åldersgränserna höjs, samt till det arbete som pågår kring en utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet.

Utredningen har valt att besvara uppdraget genom att analysera två frågor:

- Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna enligt de intentioner som uttrycktes vid införandet av det nuvarande pensionssystemet?
- Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla nuvarande pensionsnivåer i framtiden?

För att besvara den första frågeställningen har utredningen gått igenom förarbetena inför reformeringen av pensionssystemet och analyserat vad som uttrycktes i form av intentioner. Utredningen har i analysen även beskrivit den bild av pensionssystemets utmaningar som förekommit i debatten och i tidigare studier. Hur pensionsnivåerna utvecklats fram till i dag har utredningen analyserat genom litteraturstudier av tidigare genomförda analyser tillsammans med egna systemanalyser. Systemanalyserna är gjorda med Pensionsmyndighetens typfallsmodell och kan likställas med den typ av beräkningar som gjordes i förarbetena till reformeringen av pensionssystemet. Pensionsnivåernas förväntade framtida utveckling har analyserats genom egna systemanalyser och med analyser för en

simulerad framtida befolkning. Analyserna för en simulerad framtida befolkning är gjorda i mikrosimuleringsmodellen SESIM.

Grunden till utredningens analyser

Betänkandet inleds med analyser av förarbeten och tidigare studier. Utredningen redogör för reformeringen av pensionssystemet, med ett skifte från det förmånsbaserade ATP-systemet till det nuvarande avgiftsbaserade pensionssystemet. Syftet bakom reformeringen var att skapa ett mer finansiellt hållbart system, med en fast avgift och ett delningstal som skulle anpassa utbetalda pensioner till utvecklingen av medellivslängden. Vid en eventuell justering av pensionsavgifterna bör dessa motiv till det nuvarande systemet tas i beaktande.

Vad gäller de ambitioner om pensionsnivåer som uttalades då systemets grundlades så befästes de, som utredningen visar, med en lång rad villkor och beting. De ambitioner som i debatten ibland utmålas som utfästelser tänkta att upprätthållas för hela befolkningen, är enligt utredningens bedömning snarare tänkta att visa hur systemet var tänkt att leverera för en typperson som följer givna villkor.

Utredningen har valt att analysera i vilken utsträckning systemet levererar, historiskt och i framtiden, för denna typperson. Dessa analyser kallas för systemanalyser. För att svara på om befolkningens pensionsnivåer upprätthålls utifrån dagens nivå har utredningen gjort analyser för en simulerad framtida befolkning, tänkt att så långt som möjligt spegla verkligheten. Dessa analyser kallas för befolkningsanalyser.

Utredningen konstaterar att den riktålder som gäller framåt inte fullt ut kompenserar för en ökad medellivslängd. Vi analyserar därför även scenarion med fullt livslängdsjusterade pensionsåldrar.

Utredningens bedömning av pensionsnivåerna

Flera orsaker till fallande pensionsnivåer fram till i dag. Tidigare studier av pensionssystemets historiska utveckling samt utredningens systemanalyser visar att kompensationsgraderna i den allmänna pensionen har minskat sedan införandet av det nuvarande systemet. Denna utveckling har främst drivits av ökade delningstal vid pensionering, på grund av ökad medellivslängd i kombination med en sakta

sjunkande medelpensioneringsålder, men också av utfasningen av ATP-systemet. Samtidigt visar de tidigare studierna att pensionärernas totala inkomster inte har försämrats. Särskilt god har utvecklingen varit för yngre pensionärer. En viktig förklaring till de ökade disponibla inkomsterna är ökade tjänstepensioner, men även ökade arbetsinkomster, ökade kapitalinkomster och lägre skatter för pensionärer har haft betydelse. Ökade disponibla inkomster kan ha bidragit till att medelpensioneringsåldern inte höjts, med lägre allmänna pensioner som följd.

Lagstiftarens ambition för pensionsnivåerna nås med reservation.

Utredningens genomgång av förarbetena till det nuvarande pensionsystemet visar att ambitionen var en kompensationsgrad för allmän pension på cirka 56 procent av bruttoinkomsten för en person med genomsnittlig livsinkomst, vid oförändrad medellivslängd. Systemanalysen visar att pensionsnivån för den allmänna pensionen kommer att öka tack vare riktåldern och hållas relativt stabil i framtiden, med en förväntad kompensationsgrad på 51–53 procent från 2026.

Även om kompensationsgraden ökar genom riktåldern, når den inte helt upp till den ursprungliga ambitionen. Lagstiftaren avsåg att nivån skulle uppnås vid en fullt livslängdsjusterad pensionsålder, vilket är högre än riktåldern. Ambitionen nås vid denna fullt livslängdsjusterade pensionsålder. Det är upp till lagstiftaren att bestämma om ambitionen framöver ska baseras på riktåldern eller en fullt livslängdsjusterad pensionsålder.

Tjänstepensionen förväntades kompensera den allmänna pensionens kompensationsgrad med ytterligare 10 procentenheter. Utredningen konstaterar att tjänstepensionen har nått upp till denna förväntan och förväntas ge betydligt mer än vad som ursprungligen antogs. Detta gör att den totala pensionen, bestående av allmän pension och tjänstepension, uppnår lagstiftarens förväntningar vid pensionering vid riktålder.

Den allmänna pensionens nivåer för befolkningen förväntas sjunka jämfört med den generella inkomstutvecklingen. Analyserna av befolkningens framtida pensioner ger en delvis annan bild än systemanalysen. Befolkningsanalysen använder andra antaganden om pensionsåldrar och garantipension för att bättre spegla den förväntade utvecklingen på lång sikt.

Enligt utredningen kommer pensionärernas inkomster i fasta priser att stiga, vilket innebär högre köpkraft än för dagens pensio-

närer. Denna utveckling drivs av historisk inkomstillväxt och prognoser om fortsatt real inkomstillväxt, samt avkastning på premiepensionen och tjänstepensioner.

På lång sikt kommer framtidens pensionärer sannolikt att jämföra sin levnadsstandard med omgivningens snarare än med tidigare generationer. Mätt i fasta inkomster sjunker den allmänna pensionen för pensionärskollektivet som helhet. Att så sker förklaras särskilt av utfasningen av ATP-systemet fram till cirka 2040 och långsammare tillväxt av garantipensionen.

I befolkningsanalysen antas att den genomsnittliga pensionsåldern i befolkningen inte kommer att öka i samma takt som riktåldern. Om pensionsåldern i befolkningen i stället justeras fullt ut efter medellivslängden, stabiliseras den allmänna pensionen för män men fortsätter att sjunka för kvinnor på grund av högre förekomst av garantipension.

Den totala pensionens nivåer för befolkningen upprätthålls. Analysen med en simulerad befolkning visar att de totala pensionerna för pensionärskollektivet som helhet upprätthålls i framtiden, tack vare ökade tjänstepensionsavsättningar som kompenserar för den minskade allmänna pensionen.

För personer med låga livsinkomster, som har mindre andel tjänstepension och är beroende av garantipension, kommer de totala pensionsinkomsterna att sjunka i relation till inkomstillväxten i den arbetande befolkningen. Däremot förväntas de totala pensionsinkomsterna öka för personer med högre livsinkomster än medianen, eftersom tjänstepensionen utgör en stor andel av deras totala pension och dess avkastning förväntas överstiga inkomstutvecklingen.

Utredningens centrala iakttagelser

Pensionsåldern är avgörande för om pensionsnivåerna för den allmänna pensionen upprätthålls eller inte. Utredningens systemanalyser indikerar att kompensationsgraden för allmän pension kan upprätthållas utifrån en pensionering vid riktålder och utifrån en överavkastning på premiepensionen. Inkomstpensionen förväntas dock minska något eftersom riktåldern inte är fullt livslängdsjusterad. Befolkningsanalysen visar att en högre pensionsålder än riktåldern krävs

för att upprätthålla de allmänna pensionerna för pensionärskollektivet som helhet.

Det är svårt att kompensera för ökade delningstal och längre tid som pensionär med en höjd pensionsavgift utan att höja pensionsåldern. Utredningen betonar därför vikten av ett fortsatt arbete med åtgärder för ett förlängt arbetsliv och högre pensionsåldrar.

Grundskyddet och premiepensionen spelar stor roll för utvecklingen. De tidigare studierna såväl som utredningens analyser visar att grundskyddets nivå spelar en avgörande roll för nivån på den allmänna pensionen. Lagstiftningen är utformad så att pensionsnivåerna för de som har garantipension inte fullt ut ska upprätthållas i förhållande till den generella inkomstutvecklingen. För att pensionsnivåerna för grupper som är beroende av grundskyddet inte ska halka efter den generella inkomstutvecklingen är åtgärder från lagstiftaren nödvändiga.

Premiepensionens avkastning förväntas överträffa inkomstutvecklingen och har historiskt bidragit till att upprätthålla pensionsnivåerna. Premiépensionens ökade andel av den allmänna pensionen kommer att leda till större exponering på aktiemarknaden, vilket innebär ökad volatilitet och spridning i pensionsutfall.

Förhållandet mellan allmän pension och tjänstepension behöver beaktas. Andelen arbetstagare med tjänstepension har ökat över tid. Flera förmånsbestämda tjänstepensioner har övergått till avgiftsbestämda, och dessa är fortfarande under infasning. Avsättningarna till tjänstepensionen har också ökat.

Utredningen visar att tjänstepensionens nivå har upprätthållits bättre än den allmänna pensionen och förväntas utgöra 20 procent av tidigare arbetsinkomst i framtiden. Det finns dock stor spridning beroende på avtal och intjänandeår, samt en exponering mot aktiemarknaden. Tjänstepensionens ökade betydelse kan därför leda till större variation i pensionsutfall.

Ökade tjänstepensioner kan minska drivkrafterna till arbete och möjliggöra tidigare pensionsuttag. Lagstiftaren bör beakta tjänstepensionens samverkan med den allmänna pensionen och inte besluta om den allmänna pensionen i ett vakuum. Ansvarsfördelningen mellan staten och parterna påverkar lagstiftarens förmåga att påverka människors pensionsbeslut och pensionsnivåer.

En avgiftshöjning förändrar inga trender i pensionsnivån. Att höja pensionsavgiften från 17,21 procent till 18,5 procent av bruttoinkoms-

ten har en marginell effekt på pensionsnivåerna i närtid. Den fulla effekten märks först efter ett helt yrkesliv med den högre avgiften, vilket på lång sikt kan höja den allmänna pensionen med cirka 7 procent i genomsnitt. Effekten på pensionsnivåerna är lägre för personer med låga livsinkomster som har mer garantipension i sin allmänna pension. Den procentuella effekten på den totala pensionen är också lägre för personer med höga livsinkomster eftersom deras pension i större utsträckning utgörs av tjänstepensioner.

En avgiftshöjning avviker från den ursprungliga tanken om stabila avgiftsnivåer och kan skapa generationsorättvisa om den kombineras med andra åtgärder för snabbare effekt på pensionsnivåerna. En avgiftshöjning höjer pensionsnivåerna, men kan inte som ensam åtgärd upprätthålla dem över tid. Pensionsåldern är fortfarande avgörande för att upprätthålla pensionsnivåerna på lång sikt.

Utredningens sammantagna bedömning

Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna enligt intentionerna vid införandet av det nuvarande pensionssystemet?

Trots att kompensationsgraden för allmän pension ökar genom riktåldern, når den inte helt upp till den ursprungliga ambitionen. Lagstiftaren avsåg att nivån skulle uppnås vid en högre, fullt livslängdsjusterad pensionsålder. Pensionsnivåerna med nuvarande pensionsavgifter lever upp till lagstiftarens ambition ur detta perspektiv. Utredningen anser att det är upp till lagstiftaren att bestämma om ambitionen för den allmänna pensionen ska baseras på riktåldern eller en fullt livslängdsjusterad pensionsålder. Högre avsättningar till tjänstepension har bidragit till att den totala pensionen med nuvarande pensionsavgifter når upp till ambitionen vid pensionering vid riktålder.

Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla nuvarande pensionsnivåer i framtiden?

Utredningens analyser visar att frågan om huruvida pensionsavgiften är på rätt nivå för att upprätthålla nuvarande pensionsnivåer inte kan besvaras entydigt eftersom det beror på hur pensionsnivåerna definieras. Pensionärernas inkomster i fasta priser förväntas stiga, vilket kan tolkas som att avgiften är på rätt nivå. Om pensionsinkomsterna för hela pensionärskollektivet jämförs med den generella inkomst-

utvecklingen bland den förvärsaktiva befolkningen, förväntas den allmänna pensionen sjunka, vilket kan tolkas som att avgiften är otillräcklig. Om hänsyn tas till tjänstepensioner upprätthålls den totala pensionen relativt den generella inkomstutvecklingen, vilket kan tolkas som att de totala avgifterna är på rätt nivå. För personer med låga inkomster och stor andel garantipension förväntas dock även den totala pensionen minska över tid.

Pensionsnivåerna inom den allmänna pensionen sjunker inte på grund av avgiftens storlek, och dessa trender kan inte motverkas av en engångsjustering av pensionsavgiften. Högre avgift ger på sikt högre pensioner, men pensionsåldrarna behöver i större utsträckning öka i takt med medellivslängden för att upprätthålla den allmänna pensionen.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

I detta kapitel redogör vi för utredningens uppdrag, utredningens tolkning av detta uppdrag, utredningens arbete samt betänkandets disposition.

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 29 februari 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera avgiftsnivån i det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet. Enligt utredningens direktiv (dir. 2024:29) ska utredaren:

- analysera om den nuvarande avgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna,
- i analysen ta hänsyn till förekomsten av kompletterande tjänstepension, och
- i analysen ta hänsyn till att de pensionsrelaterade åldersgränserna höjs.

Utöver pensionsnivåerna poängteras i direktivet att pensionärernas övriga inkomster och skatter också är viktiga för en komplett analys. Vidare konstateras att utredningen ska förhålla sig till det pågående arbetet med ett eventuellt framtida införande av utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet, en så kallad gas.

Bakgrunden till uppdraget är pensionsöverenskommelsen från 2017 (Pensionsgruppen 2017-12-14) där det anges att avgiftsnivån ska analyseras. I direktivet noteras att någon överenskommelse om att faktiskt höja avgiften inte finns men att den justering av avgiften

som särskilt diskuterats är en höjning av avgiften från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten.

1.2 Utredningens tolkning av uppdraget

Utredningen har valt att besvara uppdraget genom att analysera två frågor:

1. Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna enligt de intentioner som uttrycktes vid införandet av det nuvarande pensionssystemet?
2. Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla nuvarande pensionsnivåer i framtiden?

För att besvara dessa frågor genomför vi två typer av analyser. I den första analysen utgår vi från ett systemperspektiv och analyserar hur pensionssystemet som sådant har levererat, och kommer leverera, för typfall i olika årskullar givet samma antaganden i övrigt. Denna analys kan direkt jämföras med de analyser som genomfördes, och intentioner som uttrycktes, i förarbetena till 1990-talets pensionsreform. I den andra analysen tar vi avstamp i nuläget och analyserar även hur pensionsnivåerna för en simulerad befolkning förväntas utvecklas i framtiden, givet prognoser och antaganden om framtida regelverk, demografi och makroekonomi.

För att kunna besvara de två frågorna krävs att vi bestämmer hur pensionsnivåerna ska mätas. För att tolka vad det kan innebära att upprätthålla pensionsnivåerna undersöker vi intentionerna inför reformeringen av pensionssystemet och går igenom pensionsdebatten och tidigare studier av pensionärernas ekonomi.

För den första frågan, huruvida avgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna enligt intentionerna vid införandet av det nuvarande pensionssystemet, har utredningen valt att utvärdera pensionsnivåerna i termer av kompensationsgrader, som jämför inkomsten som pensionär med inkomsten före pensionering. Motivet till det är att de få ambitioner om pensionsnivåer som uttrycktes i förarbetena till 1990-talets pensionsreform gjordes i termer av kompensationsgrader.

För den andra frågan, huruvida avgiften är på rätt nivå för att upprätthålla nuvarande pensionsnivåer i framtiden, används flera mått på pensionsnivåer. Utöver kompensationsgrader studeras utvecklingen av pensionsinkomster i förhållande till prisutvecklingen och den generella inkomstutvecklingen, samt det så kallade respektavståndet som beskriver hur det inkomstgrundade pensionssystemet levererar i förhållande till grundskyddet. Syftet är att ge en bred och nyanserad bild av pensionärernas ekonomiska situation.

Utredningen tolkar uppdraget som att huvudfokus ska ligga på allmän pension och tjänstepension. För att ta hänsyn till andra inkomster och skatter analyseras även inkomstmått som inkluderar dessa, såsom individuell disponibel inkomst.

Vidare kommer utredningen ta hänsyn till att de pensionsrelaterade åldersgränserna höjs genom att i analyserna utgå från att pensionsbeteendet i olika utsträckning anpassas till riktåldern.

I de fall en avgiftsjustering analyseras kommer detta göras för en höjning av avgiften från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten.

För att ta hänsyn till det pågående arbetet med ett eventuellt framtida införande av överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet kommer effekten av ett sådant system analyseras tillsammans med en avgiftshöjning.

1.3 Arbetet

Utredningens arbete påbörjades i maj 2024 och har inom sekretariatet bedrivits på sedvanligt sätt.

Kommittén har under arbetets gång anordnat möten med arbetsmarknadens parter, och då träffat representanter från LO, TCO, Saco, Svenskt Näringsliv, samt förhandlingsorganet PTK.

Ett möte har även arrangerats med pensionärsorganisationerna PRO, SKPF Pensionärerna, SPF Seniorerna och RPG – Riksförbundet PensionärsGemenskap.

Sammanlagt har kommittén hållit ordinarie möten för expertgruppen vid tre tillfällen. Utöver detta har utredningen även haft enskilda möten och kontakter med expertgruppen.

Under arbetets gång har kommittén redovisat sitt arbete för Pensionsgruppen vid två tillfällen.

Utredningen har fortlöpande hållit Socialdepartementet underrett om arbetet.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat på följande sätt.

I kapitel 1 redogörs för utredningens uppdrag och dess genomförande.

I kapitel 2 beskrivs det svenska pensionssystemet inklusive en beskrivning av avgifterna i dagens pensionssystem.

I kapitel 3 beskrivs den offentliga debatten om pensionsnivåerna samt resultaten från ett antal tidigare studier av pensionärernas ekonomi.

I kapitel 4 beskrivs utredningens tolkning av vad det innebär att upprätthålla pensionsnivåerna och vilka pensionsnivåer som utlovades när dagens pensionssystem infördes. Vidare innehåller kapitlet en beskrivning över hur pensionsavgifterna skulle kunna höjas samt konsekvenser av en sådan höjning. Efter det följer en diskussion om pensionsåldrarnas betydelse för pensionsnivåerna och vad en överskottsutdelning i pensionssystemet skulle innebära. Avslutningsvis redogörs för ett antal utgångspunkter och antaganden för utredningens analyser.

I kapitel 5 analyseras pensionsnivåerna för olika typfall från ett systemperspektiv med hjälp av Pensionsmyndighetens Typfallsmodell. Kapitlet handlar om hur systemet i sig har levererat historiskt och hur det i prognos kommer att leverera i framtiden.

I kapitel 6 analyseras pensionsnivåerna för en framtida simulerad befolkning med hjälp av mikrosimuleringsmodellen SESIM.

I kapitel 7 redovisas utredningens slutsatser.

2 Det svenska pensionssystemet

Detta kapitel inleds med en beskrivning av några centrala avväganden i ett pensionssystem. Sedan redogörs kortfattat för de tidigare allmänna pensionssystemen och framväxten av det nuvarande pensionssystemet. Därefter följer beskrivningar av dagens allmänna pensionssystem, tjänstepensionerna och skatter relaterade till pensioner. I ett sista avsnitt beskrivs utvecklingen av de totala pensionsavsättningarna.

2.1 Några centrala avväganden i ett pensionssystem

Varje lagstiftare som ska utforma ett pensionssystem ställs inför en rad avväganden. Detta avsnitt belyser några av dessa avväganden som knyter an till utredningens uppdrag.

Ansvarsfördelningen mellan staten, arbetsgivarna och individen

Ålderspension kan ses som en omfördelning av resurser, inkomst och konsumtion över en persons livscykel och är i grunden en försäkring mot ålderdom. Ett sätt att åstadkomma en sådan omfördelning är att en person sparar själv till sin egen pension under arbetslivet för att sedan förbruka den uppbyggda förmögenheten under tiden som pensionär. Eftersom ingen vet hur länge man kommer att leva finns det risk för att sparandet blir för högt eller inte räcker till. De flesta människor ogillar risk för negativa utfall, vilket kan undvikas genom att ålderspension organiseras som en försäkring så att kapital som tillhör personer som dör tidigare än genomsnittet fördelas till personer som lever längre än genomsnittet. Att en pensionsförsäkring också ska vara obligatorisk kan motiveras med att det undviker problem med moturval, som innebär att personer med

låg risk avstår från att teckna försäkringen och att försäkringen därför blir så dyr att den inte går att upprätthålla. En offentlig pensionsförsäkring kan vidare motiveras av att beslutsfattare har preferenser för omfördelning eller vill motverka ett för lågt sparande till pensionen som kan leda till ekonomisk utsatthet. Ett för lågt sparande kan i sin tur bero på att personer har svårt att förutse vilka behov de kommer att ha långt fram i tiden, eller att de värderar konsumtion i dag mycket högre än konsumtion i framtiden.

I Sverige går majoriteten av alla pensionsavgifter till det allmänna pensionssystemet som staten förvaltar. Utöver detta finns tjänstepensioner som tillhandahålls av arbetsgivarna och är kopplade till en persons anställning. De innebär extra avsättningar oavsett inkomstnivå, men försäkrar också inkomster över intjänandetaket i det allmänna systemet. Slutligen finns privat pensionssparande som individen själv ansvarar för. Att spara till pensionen innebär att man ger upp konsumtion under sitt arbetsliv för att konsumera under tiden som pensionär. Vad som är en rimlig nivå på sparandet varierar mellan individer beroende på vilka preferenser man har. Det obligatoriska, offentliga ålderspensionssystemet säkerställer en lägsta nivå på sparandet till pensionen. Detta sparande kan sedan kompletteras med tjänstepension, som till stor del är obligatorisk men inte offentlig, och privat sparande, som är frivilligt. Ansvarsfördelningen mellan det allmänna pensionssystemet, tjänstepensionerna och privat sparande är inte tydligt uttalat i Sverige. Tjänstepensionerna har ökat i betydelse, särskilt efter reformeringen av det allmänna pensionssystemet på 1990-talet. Samtidigt har avdragsrätten för privat pensionssparande till stor del tagits bort.

Även om det främsta syftet med obligatoriska pensionsförsäkringar är att undvika ett för lågt sparande, kan det också finnas en risk för översparande till pensionen. Om det uppstår en oro över framtida pensioner kan personer som egentligen hade varit nöjda med sin framtida pension lockas att spara mer och därigenom avstå från konsumtion under sitt arbetsliv i onödan. Om systemet däremot levererar en pension som vissa personer anser vara för låg kan ett eget sparande utöver det fördelningsbaserade systemet och eventuell tjänstepension vara en bra investering. Det kan också finnas ett översparande om de obligatoriska systemen blir överfinansierade, så att avgiften blir högre än vad som krävs eller pensionen lägre än vad avgiften räcker till. Tjänstepensioner som till stor del är obliga-

toriska för enskilda arbetstagare bidrar också till en risk för över-sparande. Det kan i sin tur leda till en inkomsteffekt mot tidigare pensionering, för att personer helt enkelt har råd att gå i pension. Det senare är ett exempel på moralisk risk – att en persons beteende påverkas av att den täcks av en försäkring.

Förmånsbestämt eller avgiftsbestämt pensionssystem

Det tidigare allmänna pensionssystemet i Sverige, ATP-systemet, var ett så kallat förmånsbestämt system (på engelska ”defined benefit”). Det innebär att förmånen är bestämd på förhand, det vill säga att en viss pensionsutbetalning utlovas vid pensionering men att avgiften till pensionssystemet kan behöva förändras för att uppnå den utlovade förmånen. Därmed finns ingen direkt koppling mellan avgiften en pensionssparare betalar in till systemet och den pension som senare betalas ut. Olika generationer kan få betala olika avgifter för att få ut samma pension, vilket kan leda till en orättvisa mellan generationer.

Det nuvarande allmänna pensionssystemet är ett avgiftsbestämt system (på engelska ”defined contribution”).¹ Det betyder att pensionen bestäms av hur mycket avgifter en person har betalat in till systemet. Lagstiftaren kan inte utlova en viss nivå av slutlönen i pension i ett avgiftsbestämt system eftersom det är de inbetalda avgifterna som avgör pensionens storlek.

Skillnaderna i hur ett förmånsbestämt respektive avgiftsbestämt system är uppbyggt medför konsekvenser för vilken roll avgiften spelar och vilka pensioner som kan utlovas. Ett förmånsbestämt system blir mer förutsägbart för pensionsspararna när det gäller vilka pensionsutbetalningar de kommer att få vid pensionering. Däremot blir systemet mindre förutsägbart vad gäller vilka avgifter som kommer att behövas under inbetalningstiden och hur avgiftsförändringar ska finansieras. Ett avgiftsbestämt system blir mer förutsägbart för pensionsspararna när det gäller inbetalningar, men mindre förutsägbart vad gäller utbetalningar.

¹ Inom tjänstepensioner kallas detta ofta för ett premiebestämt system, där en försäkringspremie fyller samma roll som pensionsavgiften i det allmänna systemet.

Fonderat eller ofonderat pensionssystem

Ett pensionssystem kan organiseras så att de inbetalda avgifterna förvaltas, kollektivt eller individuellt, vilket kallas för ett fonderat pensionssystem (eller premiereservsystem). I ett fonderat pensionssystem ska det finnas utpekade tillgångar för de pensioner som utlovats. I ett individuellt fonderat system kommer pensionen direkt från det personliga kontot. Det nuvarande pensionssystemet innehåller en mindre fonderad del, premiepensionen. Många tjänstepensioner är också fonderade.

I ett ofonderat pensionssystem – ett fördelningssystem (på engelska ”pay-as-you-go”-system) – betalar dagens pensionssparare in avgifter som går direkt till pensionsutbetalningarna för de som är pensionärer. De framtida pensionerna saknar därmed fondering och bygger i stället på ett generationskontrakt där varje generation tar ansvar för försörjningen för den äldre generationen för att sedan själva åtnjuta samma fördelar när de blir gamla. För att ett sådant system ska ingjuta förtroende måste det finnas en tilltro till att systemet klarar av att leverera över en längre tid så att generationskontraktet kan upprätthållas. Det nuvarande pensionssystemets största del, inkomstpensionen, är ett sådant fördelningssystem, liksom det tidigare ATP-systemet.

2.2 Framväxten av det nuvarande pensionssystemet

I detta avsnitt redogörs översiktligt för det svenska pensionssystemets historia och framväxten av det reformerade pensionssystemet. Syftet är att ge en bakgrund till varför det nuvarande pensionssystemet ser ut som det gör, men också att beskriva ATP-systemet, som fortfarande är under utfasning vad gäller pensionsutbetalningar och därmed påverkar pensionsnivåerna.

2.2.1 De första allmänna pensionssystemen och ATP-systemet

En allmän pension infördes redan i januari 1914 i Sverige och var en pension bestående av tre delar: en skattefinansierad invaliditetspension som beviljades om den sökande var oförmögen att arbeta, en

obligatorisk avgiftsfinansierad ålderspension samt en frivillig ålderspension. Invaliditetspensionen hade inget krav på ålderdom utan kunde beviljas till alla över 15 år som bedömdes vara oförmögna att arbeta. Pensionsåldern för ålderspensionen var satt till 67 år medan medellivslängden vid tidpunkten var mellan 55 och 60 år.

Den obligatoriska ålderspensionen omfattade alla mellan 16 och 66 år med undantag för de som redan hade en pension via sin anställning. Tjänstepensioner som var knutna till yrket hade funnits sedan 1800-talet för statsanställda (inom militären ända sedan 1600-talet), och en rad andra avtal och förmåner kopplade till anställningen hade därefter vuxit fram. Det innebar att flera yrkesgrupper inte behövde betala avgiften till den obligatoriska ålderspensionen, och även hustrun till den som hade en tjänstepension friades från den annars obligatoriska avgiften. Det fanns även möjlighet att ansöka om avgiftsfrihet från kungen om man kunde visa att man hade en tjänstepension eller privat pension som tryggade inkomsten som pensionär. Utbetalningarna från den obligatoriska ålderspensionen berodde på hur mycket som betalats in av den enskilde men det fanns ett beloppstak (Svärdman, 2023, s. 62 ff.).

I den frivilliga ålderspensionsförsäkringen kunde alla över 15 år välja att spara till sin pension, även de som inte omfattades av den obligatoriska ålderspensionen. År 1917 togs den lägre åldersgränsen bort och försäkringen var öppen för nya inbetalningar ända fram till 1981. Den yngsta som har ett sparande i den frivilliga ålderspensionsförsäkringen är född 1980 och har följaktligen inte gått i pension ännu.

Under 1920-talet följde en ekonomisk depression och hög arbetslöshet. Pensionsbeloppen som utbetalades räckte inte till och en reformering av den allmänna pensionen ansågs nödvändig. En utredning tillsattes 1928 som kom att ligga till grund för reformer som beslutades under mitten av 1930-talet (Elmér, 1960). Ett nytt pensionssystem med en grundpension som kallades folkpension infördes 1937 med syfte att förbättra pensionsnivåerna. Systemet var i huvudsak ett fördelningssystem, men viss fondering fanns kvar. Pensionsnivåerna ansågs dock fortsatt vara för låga eftersom många behövde kompletteringar från fattigvården. En ny pensionsreform beslutades 1946, och infördes två år senare, som medförde att folkpensionen höjdes och behovet av fattigvård kraftigt minskade. Den ekonomiska standarden för pensionärerna var fortfarande låg, men

folkpensionen kom nu att omfatta alla som bodde i Sverige och var över 67 år. Den tidigare kopplingen mellan pensionsspararens avgifter och ersättningen från pensionssystemet försvann helt i och med 1948 års folkpension.

Under 1950-talet blev frågan om en allmän tilläggspension alltmer aktuell. Motiven var flera, men framför allt handlade det om en önskan att förbättra ekonomin för de äldre samt att stora grupper i samhället, främst privatanställda arbetare, saknade avtalsreglerad tilläggspension (tjänstepension). En pensionsutredning tillsattes som 1955 lämnade sitt betänkande om en allmän pensionsförsäkring (SOU 1955:32), men det fanns ingen enighet i utredningens förslag. År 1956 tillsattes den Allmänna pensionsberedningen som presenterade betänkandet *Förbättrad pensionering* (SOU 1957:7) redan året därpå, där de lämnade tre olika förslag till lösning på pensionsfrågan. Den 13 oktober 1957 folkomröstades om de tre förslagen, men inget av dem fick absolut majoritet. Regeringen utgick dock från det förslag som fått flest röster och lämnade utifrån detta ett principförslag (prop. 1958:55 - a).

Principförslaget handlade om att införa en lagfäst tilläggspension och en folkpension. Riksdagen antog med vissa ändringar förslaget i propositionen om folkpension, men förslaget om tilläggspension avslogs av andra kammaren med ett fåtal rösters övervikt, vilket ledde till nyval i andra kammaren. Nyvalet skedde i juni 1958 och utifrån valresultatet återupptogs arbetet med att utforma lagförslaget till en ny pensionsreform. En ny proposition lades fram (prop. 1959:100) om att införa en försäkring om allmän tilläggspension (ATP). Denna gång antog riksdagen förslaget, dock med endast en rösts marginal i andra kammaren, och lagen om försäkring för allmän tilläggspension trädde i kraft 1 januari 1960. Genom lagen (1962:381) om allmän försäkring samordnades folk- och tilläggspensionen samtidigt som samtliga pensionsförmåner kopplades till prisbasbeloppet för att behålla sin köpkraft.

I samband med ATP-systemet skapades också den allmänna pensionsfonden, AP-fonden. Skälen till AP-fonden var i huvudsak två. Dels befarades en minskning av långsiktigt privat sparande när pensionsspararna i högre grad kunde förlita sig på en allmän pension och AP-fonden skulle kompensera för detta bortfall i privat sparande, dels ansågs det behövas fonderas medel för att kunna jämna ut finansieringen av ATP-systemet och få en buffert vid tillfälliga under-

skott (prop. 1959:100). AP-fonden hade flera olika fondstyrelser som år 2001 ombildades till sex AP-fonder: första-fjärde och sjätte AP-fonden som förvaltar inkomstpensionens buffertkapital och sjunde AP-fonden som förvaltar premiepensionen. De fem AP-fonderna som förvaltar inkomstpensionens buffertkapital ska från 2026 slås ihop till tre.

2.2.2 Vägen till ett reformerat pensionssystem

Grunden för utvecklingen i ATP-systemet och balansen i den offentliga sektorns ekonomi var en god tillväxt i Sveriges ekonomi och ett högt sparande (SOU 1990:76, s. 39). Allt eftersom fler och fler pensionärer blev berättigade till ATP och nytillkommande pensionärer hade fler intjänandeår och högre ATP-poäng än tidigare årskullar så ökade kostnaderna för ATP-systemet. De ökade kostnaderna kunde finansieras genom höjda arbetsgivaravgifter och skatter samtidigt som den arbetande befolkningen kunde ta del av ökade reallöner. Från och med mitten av 1970-talet försämrades dock förutsättningarna. Statens budgetunderskott ökade snabbt och tillväxten i samhället minskade.

Under 1980-talet insåg regering och riksdag att ATP-systemet inom en snar framtid inte längre skulle vara finansiellt hållbart och att en reformering behövde ske. Sysselsättningen hade hållits uppe med offentliga medel vilket inte längre sågs som en framkomlig väg (SOU 1990:76 s. 60). Vidare befarade man en lägre tillväxt i samhället efter år 2000 i förhållande till tidigare decennier på grund av en långsammare tillväxt av befolkningen i förvärvsaktiv ålder och fler pensionärer, bland annat som en följd av ökad medellivslängd. Med oförändrade pensionsregler skulle pensionsavgiften behöva höjas, med minskade reallöneökningar, eller till och med reala löne-minskningar, som följd. Om avgiften skulle hållas oförändrad skulle i stället pensionsutbetalningarna behöva sänkas. Regeringen konstaterade att ATP-systemets kostnader och belastning på de förvärvsaktiva var oförutsebara och okontrollerbara. Vidare såg de risker för negativa effekter på människors arbetsutbud och att pensions-systemet kunde vara hämmande för framtida ekonomisk tillväxt. Bland annat lyftes det svaga sambandet mellan förvärvsinkomster

och pensioner som ett problem och att detta ledde till osystematiska och (i vissa fall) oönskade omfördelningseffekter i samhället.

En parlamentarisk kommitté, Pensionsberedningen, bildades 1984 och i december 1990 lämnade de sitt slutbetänkande *Allmän pension* (SOU 1990:76). Betänkandet var en genomgående analys av problemen med ATP-systemet och innehöll flera olika förslag, men kommittén kunde inte enas om ett gemensamt slutgiltigt förslag.

I november 1991 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att ta fram förslag till ett nytt pensionssystem utifrån Pensionsberedningens betänkande (SOU 1990:76) och de inkomna remissvaren. Arbetsgruppen antog namnet Pensionsarbetsgruppen och leddes av statsrådet Bo Könberg. Syftet med arbetsgruppens arbete var att trygga finansieringen till morgondagens pensionärer och få till regler för pensionssystemet som uppfattades som rimliga av både pensionärer och förvärvsaktiva. En grundläggande princip var att ta sikte på morgondagens pensionärer och inte på de som var pensionärer vid själva tidpunkten för reformeringen. En annan utgångspunkt var att förändringarna inte i betydande grad skulle påverka de personer som redan var pensionärer eller de som gick i pension under åren närmast efter att de nya reglerna trätt i kraft. De nya reglerna i pensionssystemet skulle gälla fullt ut först på lång sikt. Pensionsberedningen uttryckte att det var angeläget att sambandet mellan avgifterna och pensionerna stärktes, vilket också uttrycktes av majoriteten av remissinstanserna.

I direktiven uttrycktes också att förslagen om ett nytt pensionssystem borde ta hänsyn till de utgångspunkter som fanns i 1991 års finansplaner och propositionen *Inriktningen av den ekonomiska politiken* (prop. 1991/92:38), vilket kortfattat handlade om att utgångspunkterna för pensionssystemet skulle vara långsiktig stabilitet, behovet av ett högre långsiktigt sparande och stimulans till ökat arbete.

Pensionsarbetsgruppen redovisade 1992 promemorian *Ett reformerat pensionssystem – bakgrund, principer och skiss* (Ds 1992:89). Även här var budskapet att pensionssystemet borde reformeras så att sambandet stärktes mellan inbetalda pensionsavgifter och utbetalda pensioner. Man hoppades att pensionsavgiften till mindre del skulle komma att betraktas som en skatt och mer som ett obligatoriskt sparande. Samtidigt poängterades att detta i sig inte enbart förväntades öka hushållens sparande. I ATP-systemet var pensionsavgifterna i praktiken en skatt för de med inkomster över taket samt för

dem som arbetade många år. Dessa grupper skulle få tillgodoräkna sig mer av de avgifter de betalade in i det reformerade systemet och därmed få drivkrafter till att minska sitt privata sparande. Andra personer som tjänat på ATP-systemet, till exempel de med få år med förvärvsinkomst, skulle i stället få ökade drivkrafter till att spara mer själva i och med det reformerade systemet. I vilken riktning nettoeffekterna på hushållens sparande förväntades gå gick inte att på förhand avgöra.

I september 1993 fick Pensionsarbetsgruppen ett tilläggsdirektiv (dir. 1993:108) som innebar att de skulle lämna förslag om en successiv höjning av pensionsåldern till 66 år. Någon sådan successiv höjning av pensionsåldern genomfördes dock inte till följd av betänkandet.

I februari 1994 redovisade Pensionsarbetsgruppen sitt slutbetänkande *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20) och i juni samma år fattade riksdagen ett principbeslut med riktlinjer för att införa den nya pensionsöverenskommelsen *Reformering av det allmänna pensionssystemet* (prop. 1993/94:250; bet. 1993/94:SfU24; rskr. 1993/94:439). Det skulle dock dröja till 1998 innan beslut fattades om att införa de förändringar som föreslagits. I regeringens proposition *Inkomstgrundad pension, m.m.* (prop. 1997/98:151) följde förslagen från Pensionsarbetsgruppen och princippropositionen avseende hur den pensionsgrundande inkomsten skulle definieras och nivån för pensionsavgifterna. I propositionen lämnades också förslag till lag om statliga ålderspensionsavgifter, en ny finansieringsordning för de allmänna pensionerna och en ny struktur för de sociala avgifterna. Regeringen lämnade förslagen om garantipensionen och hur grundskyddet i det reformerade pensionssystemet skulle utformas i en egen proposition *Garantipension m.m.* (prop. 1997/98:152).

Riksdagen godkände regeringens båda förslag i juni 1998 (bet. 1997/98:SfU13; protokoll 1997/98:120). De nya reglerna för det reformerade pensionssystemet trädde i kraft den 1 januari 1999 avseende intjänandet till pensionen medan reglerna för utbetalningarna trädde i kraft i januari 2001. Regelverket för garantipensionen trädde i kraft först 2003 tillsammans med lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd (prop. 2000/01:136) och lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer med flera (prop. 2000/01:140).

2.2.3 Syftet med reformeringen

Syftet med reformeringen av det allmänna pensionssystemet som beslutades 1998 var först och främst att skapa ett finansiellt hållbart system. När ATP-systemet infördes 1960 hade tillväxten varit god; de tio åren dessförinnan hade BNP i genomsnitt ökat med 3,4 procent per år i fasta priser. Under 1990-talet var det ekonomiska läget ett annat än när systemet infördes. Svensk BNP hade under åren 1990–1993 fallit med 3 procent per år och arbetslösheten stigit från 1,7 till drygt 8 procent. Den depreciering av kronan som skett hade dock skapat goda möjligheter för en ökad export som förväntades bidra till återhämtningen av ekonomin. Kostnaderna för ATP-systemet och folkpensionen uppgick under 1993 till 11,4 procent (13,0 procent om det kommunala bostadstillägget inkluderades) av den totala lönesumman (SOU 1994:20, s. 30). Samlat låg alla utgifter för allmänna pensioner på cirka 30 procent av lönesumman (ibid., s. 44).

För att undvika de finansiella riskerna som det gamla pensionssystemet led av beslutades att det nuvarande pensionssystemet skulle vara avgiftsbestämt, så att staten inte längre stod för garantin om en viss nivå på pensionsutbetalningarna. Dessutom infördes en ”broms” i systemet i form av en balansering, som innebar att pensionsutbetalningarna minskade när skulderna i systemet översteg tillgångarna (se avsnitt 2.4.2).

Det fanns också en medvetenhet gällande den ökande medellivslängden och de utmaningar som det innebar för pensionssystemet. En åldrande befolkning kombinerat med en lägre befolkningstillväxt kräver antingen högre avgifter, lägre pensionsnivåer eller ett förlängt arbetsliv utifrån hur pensionssystemet är konstruerat. Lagstiftaren lade därför stor vikt vid att uttagsåldern för pension skulle anpassas till en ökande livslängd om pensionärerna ville behålla samma pensionsnivåer som tidigare generationer. Detta tydliggjordes bland annat genom införandet av ett delningstal, som knöt pensionsutbetalningarna till den förväntade livslängden för varje årskull (se avsnitt 2.4.2). Delningstalet skulle automatiskt ge lägre pensionsutbetalningar vid samma pensioneringsålder om medellivslängden steg. Förväntan var att individer, utifrån den pensionsprognos de mottog varje år, skulle fatta beslut för att motverka detta genom att välja att gå i pension senare (SOU 1994:20, s. 334 f. och s. 513). Det fanns alltså en hög

tilltro till att individer var ekonomiskt rationella och valfriheten värderades högt.

Utöver detta ville man rätta till de anomalier som identifierats i det gamla systemet. Det tidigare ATP-systemet innebar till exempel att sent inträde på arbetsmarknaden och höga inkomstökningar blev mer gynnsamt för pensionen än tidigt inträde på arbetsmarknaden med genomsnittliga inkomstökningar. ATP-systemet byggde på en *inkomstbortfallsprincip*, som innebar att pensionen skulle motsvara en viss nivå av pensionärernas inkomst innan pensionsinträdet. Pensionen beräknades utifrån de 15 bästa inkomståren, och reducerades vid färre än 30 år med ATP-poäng. Ett arbetsliv längre än 30 år behövde med andra ord inte betyda att pensionen ökade. I det reformerade systemet beräknas pensionen utifrån intjänad pension under hela yrkeslivet. Eftersom alla inkomster, upp till ett tak, under livet är pensionsgrundande finns en *livsinkomstprincip*, som innebär att hela livets inkomster speglas i storleken på den inkomstgrundade pensionen. Lagstiftaren pekade också på en generationsorättvisa i ATP-systemet där yngre generationer i allt högre grad finansierade äldre generationers pensioner, på grund av kontinuerligt ökande avgifter.

I remissvaren på Pensionsberedningens betänkande (SOU 1990:76) förespråkade de flesta remissinstanserna som yttrade sig i frågan en indexering av pensionerna som följer den samhällsekonomiska utvecklingen. Endast ett fåtal förespråkade att behålla den prisindexering som användes för ATP och folkpensionen. Det som infördes var en inkomstindexering av pensionsbehållningen under intjänandetiden och en följsamhetsindexering av pensionerna under utbetalning, det vill säga inkomstindexering minus en förskottsränta (se avsnitt 2.4.2). Bakom förskottsräntans konstruktion fanns en idé hos lagstiftarna att pensionärer föredrar en något högre pension i början av pensionärlivet även om det innebär något lägre pension längre fram än vad de annars hade fått. Nivån på förskottsräntan sattes i syfte att ge en stabil köpkraft över tid även om pensionen under åren som pensionär indexeras upp lägre än lönerna (Pensionsmyndigheten, 2021a). En annan orsak till utformningen var en vilja att pensioner från det nya och gamla pensionssystemet skulle indexeras med samma index, och då var det angeläget att indexeringen inte skulle förändra ATP-pensionernas värde. Folkpension och ATP var utformade för att indexeras med prisutvecklingen. Utformningen

med en inkomstindexering med förskottsränta möjliggjorde en övergång till att grunda indexeringen på inkomsternas utveckling, utan att förändra det förväntade värdet på den vid tidpunkten mycket stora ATP- och folkpensionsskulden.

För att värna om stabiliteten i systemet bildades den så kallade Pensionsgruppen. Pensionsgruppen bestod av de partier som ställde sig bakom Pensionsöverenskommelsen.² Gruppen sammanträder regelbundet och har i uppgift att värna pensionsöverenskommelsen och att vårda pensionsreformen och dess grundläggande principer.

2.2.4 Utformningen av pensionsavgifterna

Avgifterna till det reformerade pensionssystemet beslutades till 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Hur den pensionsgrundande inkomsten skulle definieras och hur stora pensionsavgifterna skulle vara följde förslagen som Pensionsarbetsgruppen lämnade i sitt betänkande *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20):

Till ålderspensionssystemet skall tas ut avgift om 18,5 procent av pensionsgrundande inkomster m.m. Pensionsrätt kommer alltså att intjänas varje år med ett belopp som motsvarar denna avgift. Med denna avgiftsnivå kommer en person med drygt 40 intjänandeår att med dagens medellivslängd få runt 60 procent av medelinkomsten i årlig pension. (s. 207)

Nivån för avgiften sattes utifrån den pension i förhållande till förvävsinkomsterna under arbetslivet som systemet syftade till att ge (prop. 1997/98:151). I propositionen uttrycktes också att avgiften som beslutades skulle gälla på lång sikt och inte behöva höjas av demografiska skäl (prop. 1997/98:151, s. 161). Vidare uttrycktes i betänkandet från Pensionsarbetsgruppen att pensionsavgifter endast skulle tas ut på inkomster som ger pensionsrätter. För inkomster över intjänandetaket ansågs att en särskild avgift, i praktiken en skatt, i stället skulle tas ut och föras över till statsbudgeten, men att denna särskilda avgift skulle vara hälften av pensionsavgiften (SOU 1994:20).

² Detta var: Socialdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet (numera Liberalerna). Vänsterpartiet och Ny Demokrati ställde sig inte bakom överenskommelsen och ingick därför inte heller i gruppen. Miljöpartiet och Sverigedemokraterna har fått plats i riksdagen efter att överenskommelsen nåddes och var därför ursprungligen inte en del av gruppen. Då Miljöpartiet satt i regeringen under 2014 till 2021 så var de med i gruppen, men fick lämna gruppen då de återgick till ett oppositionsparti. Sedan 2023 är alla riksdagspartier representerade i gruppen.

Denna särskilda avgift skulle användas för att finansiera grundskyddet inom pensionssystemet.

Det slutliga förslaget i propositionen blev en variant av Pensionsarbetsgruppens ursprungliga förslag där arbetsgivaravgifter tas ut på hela förvärvsinkomsten, medan egenavgiften för enskilda näringsidkare endast tas ut upp till taket (prop. 1997/98:151, s. 163). Skillnaderna mot Pensionsgruppens förslag var att avgiften över intjänandetaket, eller skatten, blev högre än vad Pensionsarbetsgruppen föreslog, samt att avgifter under och över intjänandetaket inte fick olika namn för att särskilja vad avgifterna går till.

När pensionsavgiften på 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten infördes stärktes pensionssystemets finansiella ställning samtidigt som statsbudgeten försvagades. Till skillnad från folkpensionsavgiften, som tidigare gått till statsbudgeten, gick numera samtliga ålderspensionsavgifter under intjänandetaket till AP-fonderna. Staten ålades att finansiera garantipensionen samt änke- och förtidspensionen från ATP-systemet. Dessutom ålades staten att finansiera transfereringssystemens ålderspensionsavgifter samt avgifterna för pensionsgrundande belopp. För att mildra denna nettobelastning på statsbudgeten gjordes en överföring från pensionssystemet till statsbudgeten. Förslaget till hur denna överföring från AP-fonderna till statsbudgeten skulle ske redovisades i promemorian *AP-fonden och det reformerade ålderspensionssystemet* (Ds 1998:7).

Avgifterna bestämdes alltså utifrån en ambition att en person med dåtidens medellivslängd skulle få runt 60 procent av medelinkomsten i årlig pension. Pensionsarbetsgruppen uttryckte samtidigt att det inte gick att säga något om pensionen i förhållande till slutlönen i generella termer (SOU 1994:20, s. 512). De konstaterade att kompensationsgraden skulle variera mycket mer i det reformerade pensionssystemet jämfört med det tidigare ATP-systemet. Detta var en följd av flera olika faktorer, bland annat att samtliga år med intjänande, enligt livsinkomstprincipen, skulle räknas och inte bara de 15 bästa åren. Pensionsgruppen beskrev att en persons pensionsnivå skulle bero på hur personens livsinkomst såg ut och på pensionsavgifter som betalats in år för år (SOU 1994:20, s. 511).

Pensionsarbetsgruppen såg även fördelar med att en del av pensionsavgiften betalades av arbetstagaren, till skillnad från ATP-systemet där samtliga avgifter betalats av arbetsgivaren. Förslaget var därför att en del av pensionsavgiften skulle betalas av arbetsgivaren och

en annan del av arbetstagaren. Det fanns en förhoppning att den allmänna pensionsavgiften, som skulle betalas av arbetstagaren, skulle betraktas som en försäkringspremie snarare än en skatt. Man hoppades också synliggöra kostnaden för arbetstagaren som ett allmänt pensionssystem innebär (SOU 1994:20).

2.3 Det tidigare ATP-systemet

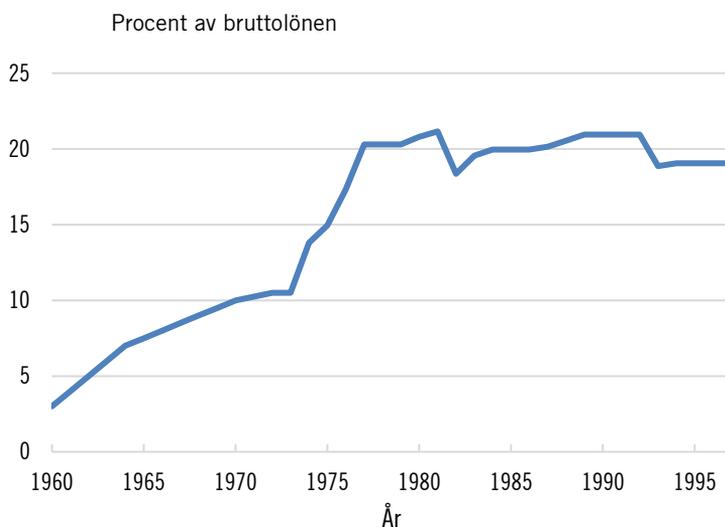
Det allmänna tilläggspensionssystemet (ATP-systemet) som infördes 1960 var ett förmånsbestämt fördelningssystem som bestod av en folkpension, som utgick till alla, och en inkomstrelaterad allmän tilläggspension (ATP). Från och med 1969 infördes ett så kallat pensionstillskott för dem som hade låg, eller saknade, ATP. Den normala pensionsåldern var 67 år vid införandet, men sänktes till 65 år 1976. Samma år stärktes också möjligheterna till en mer rörlig, tidigare lagd, pensionsålder genom införandet av delpensionen. Såväl folkpension som ATP gavs i form av ålders-, förtids- och efterlevandepension (änkepension). I samband med 1990-talets pensionsreform fördes förtidspensionen över från ålderspensionssystemet till sjukförsäkringen och blev sjuk- och aktivitetsersättning. Änkepensionen var utformad som ett livslångt ekonomiskt stöd för efterlevande kvinnor och är fortfarande i verkan för vissa åldersgrupper genom utfasning av systemet. I beskrivningen av ATP-systemet i detta avsnitt fokuserar vi på ålderspensionen och redogör inte närmare för förtidspension, änkepension eller delpension.

2.3.1 Avgifterna till ATP-systemet

Avgifterna till ATP-systemet var uppdelade på en folkpensionsavgift och en ATP-avgift och båda avgifterna var en del av arbetsgivaravgiften eller egenavgiften (för företagare med enskild firma). År 1997 var folkpensionsavgiften 5,86 procent och ATP-avgiften 13 procent av lönen för anställda. Folkpensionsavgiften gick till statsbudgeten, men motsvarade inte kostnaderna för samma års folkpensioner. Under 1997 beräknades avgifterna motsvara 62 procent av kostnaderna för folkpensionen medan 38 procent finansierades med allmänna skattemedel. Tilläggspensionen var skild från statsbudgeten och ATP-avgifterna gick i stället till AP-fonderna.

Under 1997 finansierades utbetalningarna för ATP till 71 procent av avgiftsinbetalningarna samma år och till 29 procent av AP-fondernas avkastning (prop. 1997/98:151). Avgifterna till både folkpensionen och tilläggspensionen togs, efter en förändring i början av 1980-talet, ut på hela lönesumman, trots att intjänandet till tilläggspensionen hade ett inkomsttak vid 7,5 prisbasbelopp. En del av ATP-avgiften, den som översteg taket, ansågs därför vara en skatt. Figur 2.1 visar hur avgifterna som arbetsgivare betalade in till ATP-systemet förändrades från 1960 till 1997.

Figur 2.1 Utvecklingen av pensionsavgifterna till ATP-systemet



Anm.: Figuren visar avgifterna som betalades in. Utgifterna finansierades även med allmänna skattemedel och AP-fondens avkastning.

Källa: Pensionsmyndighetens Typfallsmodell.

2.3.2 Pensionsförmånerna i ATP-systemet

Pensionsförmånerna i ATP-systemet indexerades utifrån prisbasbeloppet (tidigare basbeloppet), och sedermera det förhöjda prisbasbeloppet. Prisbasbeloppets nivå fastställs varje år av regeringen och har i praktiken, med vissa undantag, följt förändringarna i konsumentprisindex. Pensionsförmånerna inom ATP-systemet var på så sätt värdesäkrade i förhållande till den allmänna prisutvecklingen,

men inte till löneutvecklingen eller den ekonomiska tillväxten i samhället.

I grunden fanns en folkpension för alla försäkrade, vars nivå var oberoende av tidigare inkomster och avgiftsinbetalningar. Full folkpension uttagen vid 65 års ålder motsvarade 96 procent av ett prisbasbelopp för ensamstående pensionärer och 78,5 procent för gifta. Från och med 1993 krävdes bosättning i Sverige under minst 40 år mellan åldrarna 16 och 64, eller 30 års pensionsgrundande inkomst, för rätten till full folkpension, vilken avräknades proportionerligt vid kortare tid.

Den allmänna tilläggspensionen bestämdes av de ATP-poäng som individen tjänat in under sin yrkesverksamma tid och antal år individen fått ATP-poäng. ATP-poängen för ett visst år utgjordes av den pensionsgrundande inkomsten i prisbasbelopp, med avdrag för ett prisbasbelopp som i princip motsvarade folkpensionen. För att tjäna in ATP-poäng under ett år behövde årsinkomsten uppgå till minst 1 prisbasbelopp och det fanns ett tak för intjänandet vid 7,5 prisbasbelopp. Pensionsgrundande ATP-poäng fick man i första hand från förvärvsarbete, men även genom olika förmåner som ersatte förvärvsinkomst, till exempel sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. ATP-poäng kunde tjänas in mellan 16 och 65 års ålder fram till 1976 och därefter mellan 16 och 64 års ålder. ATP motsvarade 60 procent av de genomsnittliga ATP-poängen av de 15 bästa åren med pensionspoäng. För att få full ålderspension krävdes 30 år med ATP-poäng. Vid färre intjänandeår räknades ATP ned linjärt med kvoten av de antal år individen hade pensionspoäng och 30.

Storleken på folkpensionen och ATP minskades med en aktuarisk justering för varje månad pensionsuttaget tidigare lades i förhållande till den normala pensionsåldern, och räknades upp för varje månad pensionsuttaget sköts upp. Storleken på den aktuariska justeringen förändrades vid några tillfällen. År 2002 var minskningen 0,5 procent per månad som pensionen togs ut före 65 års ålder och ökningen 0,7 procent för varje månad som pensionsuttaget sköts upp efter 65.

År 1969 infördes ett pensionstillskott för de med ingen eller låg allmän tilläggspension, som avräknades direkt mot ATP. Pensionstillskottet ökade över tid, och uppgick år 2002 till 56,9 procent av ett prisbasbelopp för den som helt saknade ATP. Pensionsförmånerna inom ATP-systemet var skattepliktiga, men för personer utan ATP utgick ett särskilt grundavdrag som i praktiken gjorde folkpensio-

nen och pensionstillskottet skattefria. Under ATP-systemet kunde pensionen också kompletteras med de inkomstprövade bostadsstöden kommunalt bostadstillägg (KBT) och särskilt kommunalt bostadstillägg (SKBT) som finansierades med kommunala och statliga skattemedel. Att ansvaret låg hos kommunerna medförde att bostadstilläggets storlek varierade.

2.4 Dagens allmänna pensionssystem

Det nuvarande allmänna pensionssystemet är ett avgiftsbestämt system som grundar sig på de pensionsavgifter som har betalats in under hela arbetslivet. Den inkomstgrundade pensionen som finansieras via pensionsavgifterna består av inkomstpension och premiepension. I likhet med ATP-systemet är inkomstpensionen i huvudsak ett ofonderat fördelningssystem, medan premiepensionen är fonderad på varje pensionssparares enskilda premiepensionskonto. Det finns också flera fördelningspolitiska inslag i pensionssystemet som är avsteg från livsinkomstprincipen och som finansieras via statsbudgeten, såsom garantipension och inkomstpensionstillägg. Vid sidan om pensionerna finns även tilläggsförmåner i form av bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd, som också är skattefinansierade.

Det nuvarande pensionssystemet omfattar fullt ut alla födda 1954 eller senare, medan de som är födda 1937 eller tidigare fortfarande fullt ut omfattas av ATP-systemet. Mellangenerationen födda 1938 till 1953 får en kombination av det gamla och nuvarande pensionssystemet genom en tjugondelsinfasing. Födda 1938 får sexton tjugondelar i allmän pension från det gamla ATP-systemet och fyra tjugondelar från det nuvarande, medan födda 1953 får en tjugondel från det gamla och nitton tjugondelar från det nuvarande. För pensionärerna i mellangenerationen finns även en garantiregel som innebär att om pensionen beräknad enligt de gamla ATP-reglerna, utifrån det intjänande pensionären hade till och med 1994 då principbeslutet för pensionsreformen togs, blir högre än pensionen från det nuvarande systemet, med tjugondelsinfasingen, utbetalas mellanskillnaden i form av ett så kallat garantitillägg.

Från och med 2003 ersattes den tidigare folkpensionen, pensionstillskottet och ATP i det reformerade pensionssystemet med för-

månerna tilläggspension och garantipension. Tilläggspensionen och garantipensionen utformades med beaktande av det särskilda grundavdraget som samtidigt avskaffades.

2.4.1 Intjänandet till den inkomstgrundade pensionen

Pensionsavgiften till den allmänna inkomstgrundade pensionen är 18,5 procent av pensionsunderlaget. Pensionsunderlaget består av pensionsgrundande inkomster (PGI), som är inkomster från arbete eller annan förvärvsinkomst, och pensionsgrundande belopp (PGB), som är fiktiva inkomster som staten betalar för till exempel föräldralediga och studenter. Av dessa 18,5 procent går 16 procentenheter till inkomstpensionen och 2,5 procentenheter till premiepensionen. Avgifterna bokförs som så kallade pensionsrätter på individuella konton för inkomst- respektive premiepension.

Avgifterna till den inkomstgrundade pensionen

Den inkomstgrundade pensionen finansieras genom fyra olika avgifter beroende på typ av inkomst: allmän pensionsavgift, ålderspensionsavgifter inom arbetsgivar- och egenavgifterna samt statlig ålderspensionsavgift.

Avgiften som individen betalar är en allmän pensionsavgift på 7 procent av förvärvsinkomsten, enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift.³ Avgiften betalas på bruttointkomster upp till taket på 8,07 inkomstbasbelopp per år. För inkomster som överstiger taket betalas ingen allmän pensionsavgift och ges inte heller några pensionsrätter. Den allmänna pensionsavgiften betalas tillsammans med preliminärskatten av pensionsspararen, men det ges en skattereduktion på motsvarande belopp som innebär att den allmänna pensionsavgiften i praktiken finansieras av staten (se nästa avsnitt).

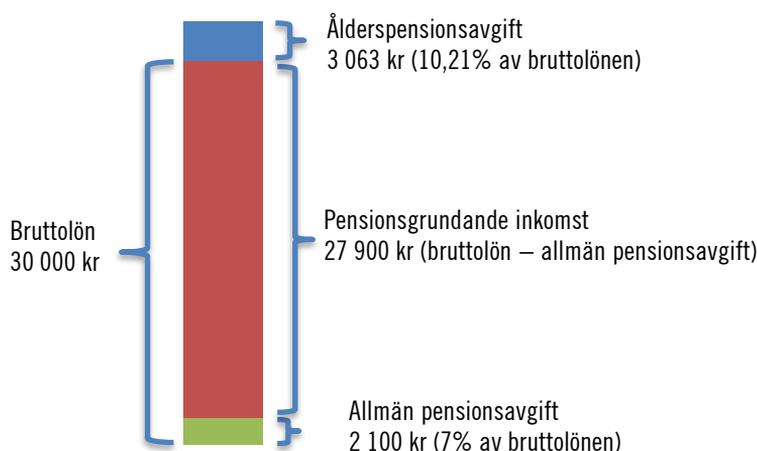
För arbetsgivaren är det den anställdes bruttointkomst som utgör avgiftsunderlaget. På detta underlag betalar arbetsgivare en ålderspensionsavgift på 10,21 procent. Ålderspensionsavgiften är en del av arbetsgivaravgiften och betalas på hela den anställdes inkomst, men

³ Allmän pensionsavgift betalades från och med 1995. Avgiften var 1 procent under 1995–1997, 6,95 procent under 1998–1999 och är 7 procent sedan år 2000.

avgifter på inkomster över intjänandetaket till den allmänna pensionen ger inga pensionsrätter utan tillfaller statskassan.

Den totala avgiften uppgår därmed till 17,21 procent av bruttolönnen. Pensionsavgiftens storlek för en månadslön på 30 000 kronor illustreras i figur 2.2. Av figuren framgår även att samtidigt som avgiften är 17,21 procent av bruttolönnen är den 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten ($[3\ 063 + 2\ 100]/27\ 900$). Vilken nämnare som används i beräkningen av avgiftens storlek påverkar inte storleken på inbetalningen till pensionssystemet eller den slutgiltiga pensionsnivån.

Figur 2.2 Illustration av pensionsavgifter till det allmänna pensionssystemet vid en månadslön om 30 000 kronor



Källa: Egen illustration.

Företagare med enskild firma betalar allmän pensionsavgift på sina förvärvsinkomster och ålderspensionsavgift som en del av egenavgiften. För personer med pensionsgrundande inkomster från skattepliktiga transfereringar, såsom sjukpenning och arbetslöshetsersättning, betalar den enskilde allmän pensionsavgift på 7 procent av PGI och staten 10,21 procent i statlig ålderspensionsavgift. Staten betalar också statlig ålderspensionsavgift på 18,5 procent av pensionsgrundande belopp, till exempel för barnår. Samtliga statliga ålderspensionsavgifter finansieras med allmänna skattemedel.

Den allmänna pensionsavgiften och skattereduktionen

Den allmänna pensionsavgiften har varit 7 procent av bruttolönsinkomsten sedan år 2000. Däremot har avgiftens hantering skattemässigt förändrats. När det nuvarande pensionssystemet infördes var den allmänna pensionsavgiften avdragsgill i inkomstbeskattningen i enlighet med Pensionsarbetsgruppens förslag (SOU 1994:20, s. 434).

Utformningen av skatteavdraget och dess påverkan på PGI fastställdes i propositionen *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.* (prop. 1997/98:151), som i sin tur utgick från motiveringen i betänkandet *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20, s. 296). Utgångspunkten var att det antogs att en växling från arbetsgivaravgift i det tidigare ATP-systemet till allmän pensionsavgift som arbetstagaren betalar i det nuvarande pensionssystemet skulle leda till höjda bruttolöner motsvarande den allmänna pensionsavgiften, och man ville att PGI skulle bli densamma oavsett om avgiften betalades av arbetstagaren eller av arbetsgivaren. Även om en sådan bruttolöneökning inte skulle komma till stånd resonerade betänkandet vidare att det ändå fanns skäl till att den allmänna pensionsavgiften inte skulle vara pensionsgrundande. Utan ökade bruttolöner skulle i stället den disponibla löneinkomsten minska på grund av avgiften, vilket betänkandet ansåg skulle leda till samma kompensationsgrad för den disponibla pensionen i jämförelse med den disponibla inkomsten som för bruttopensionen i jämförelse med bruttolönsinkomsten vid en bruttolönehöjning (SOU 1994:20, s. 296). Det fanns med andra ord en tanke om att förhållandet mellan löneinkomsten efter skatt och pensionen efter skatt skulle hållas konstant och att det skulle finnas en neutralitet i beskattningen mellan lön och pension.

Mellan 2000 och 2006 gick den allmänna pensionsavgiften från att vara avdragsgill till att bli en skattereduktion. Skattereduktionen infördes gradvis mellan dessa år samtidigt som avdragsrätten fasades ut. Sedan 2006 får pensionsspararen en skattereduktion på samma belopp som avgiften, vilket i praktiken innebär att den allmänna pensionsavgiften betalas av staten. Förändringen motiverades av regeringen av fördelningspolitiska skäl då värdet av det tidigare skatteavdraget var större för personer med hög marginalsatt. Ett annat motiv var att sänka marginal- och genomsnittsskatterna och därmed gynna arbetsutbud, arbetsmarknadsdeltagande och utbildning (prop. 1999/2000:1, s. 189 f).

I de flesta fall i inkomstskattesystemet gäller att om en inkomst är skattepliktig vid utbetalning så finns det en rätt att göra avdrag för kostnaden som finns för att få inkomsten. Nilsson (2017) tar arbetsgivar- och egenavgifter som exempel, som är avdragsgilla i företagets inkomstbeskattning, medan pensionsinkomsten de leder till är skattepliktig när den väl betalas ut. Förändringen gjorde att den symmetri som tidigare fanns försvann, i den bemärkelsen att den allmänna pensionsavgiften inte längre är avdragsgill för pensions-spararen medan pensionen beskattas när den betalas ut. Samtidigt får pensionsspararen i stället en skattereduktion som för nästan alla innebär att kostnaden för pensionsavgiften helt och hållet betalas av staten. De som inte får någon skattereduktion, eller inte får en full reduktion, är de pensionssparare med lägst inkomster som inte betalar tillräcklig skatt för att kunna utnyttja reduktionen.

Nilsson (2017) lyfter att man kan se på skattereduktionen antingen som en del av finansieringen av pensionssystemet eller endast som en del av inkomstskattesystemet. Det första synsättet innebär att den allmänna pensionsavgiften är finansierad av statsbudgeten, likt den statliga ålderspensionsavgiften. Det andra synsättet innebär att skattereduktionen främst av praktiska skäl kopplades till pensionsavgiften, men att sänkningen av inkomstskatterna likaväl kunde ha skett på annat sätt. Då uppstår en asymmetri mellan avdraget vid sparandetidpunkten och inkomstskatten vid utbetalningen. Nilsson (2017) argumenterar för att asymmetrin handlar om att inget avdrag medges för den allmänna pensionsavgiften samtidigt som utbetalningen sedan beskattas. Han uttrycker också att man kan se på asymmetrin som att ett större avdrag medges under sparandetiden eftersom det ekonomiska utbytet av skattereduktionen är högre än det skatteavdrag som tidigare kunde göras.

Skattereduktionen som infördes påverkade inte inbetalningarna till pensionssystemet eller nivån på den utbetalda pensionen men däremot vilken jämförelseinkomst som ansågs vara relevant för att beräkna pensionernas kompensationsgrad. Pensionsmyndigheten (2021a) har uttryckt att skattereduktionen för hela den allmänna pensionsavgiften medförde att den pensionsgrundande inkomsten inte längre blev en naturlig referenspunkt när man redogjorde för pensionsavgiftens storlek. Anledningen var att löntagarna inte längre mötte denna inkomst när det avdrag för den allmänna pensionsavgiften som gjordes på bruttoinkomsten direkt återbetalades till

pensionsspararen från staten. Därför började myndigheten redovisa pensionerna i förhållande till hela bruttoinkomsten i stället för till PGI efter att skattereduktionen fasats in helt.

Skattereduktionen innebar att avgiften efter skatt minskade från cirka 5,4 procent av inkomsten år 2000 till 0 procent från och med 2006. Utifrån samma resonemang som att den totala avgiften i dag är 17,21 procent av inkomsten efter att den allmänna pensionsavgiften är betald var den totala avgiften 17,5 procent år 2000 när skattereduktionen började fasas in och avdragsrätten fasades ut. Hade skattereduktionen inte införts, och avdragsrätten behållits, hade avgiften i stället varit ungefär 17,6 procent av inkomsten efter att den allmänna pensionsavgiften är betald. Med andra ord var förhållandet aldrig att PGI motsvarade den inkomst som löntagarna hade kvar efter avdraget. Resonemanget om avdragsrättens och skattereduktionens betydelse för vilken inkomst som är en naturlig referenspunkt till pensionen bygger dessutom, utifrån förarbetena, på att marginalskatten på arbetsinkomst och pensionsinkomst är densamma. Detta har dock inte varit fallet och under perioder då dessa skatter skiljt sig åt har inkomsterna innan pensionsinträdet skiljt sig på fler sätt än enbart på grund av skattereduktionen för pensionsavgiften. Hur skatterna förändrats över tid redovisas närmare i avsnitt 2.6. Skillnaderna i avgiften som andel av olika definitioner av inkomsten illustreras i tabell 1 i bilaga 3.

Pensionsgrundande inkomster

Pensionsrätten i pensionssystemet grundas i huvudsak på pensionsgrundande inkomst (PGI), som består av inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete. Inkomster som inte grundas på förvärvsarbete, till exempel kapitalinkomster eller privata pensionsförsäkringar, är inte pensionsgrundande. Pensionsinkomster är inte heller pensionsgrundande, men inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning likställs med inkomst av anställning. Detsamma gäller en rad andra skattepliktiga transfereringar, till exempel sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Garantiersättningen inom sjuk- och aktivitetsersättningen är däremot inte pensionsgrundande (59 kap. Socialförsäkringsbalk 2010:110).

Det som ligger till grund för den pensionsgrundande inkomsten ett visst inkomstår är de uppgifter som individen lämnat i självdeklARATIONER och kontrolluppgifter (59 kap. 33 § första stycket SFB). Inkomsten av anställning eller annat förvärvsarbete behöver vara minst 1 000 kronor per inkomstår från samma arbetsgivare för att arbetsgivaren ska betala in pensionsavgiften, medan de socialförsäkringsförmåner som är pensionsgrundande är det även om ersättningen är mindre än så. Det finns dock en tröskel i den pensionsgrundande inkomsten som innebär att den totala inkomsten för intjänande till den allmänna pensionen behöver vara minst 42,3 procent av prisbasbeloppet för att man ska få pensionsrätter för året. Om intjänandet överstiger denna gräns får man pensionsrätter för hela den pensionsgrundande inkomsten. Gränsen på 42,3 procent av prisbasbeloppet motsvarar gränsen för när krav finns att lämna självdeklaration och beror i huvudsak på administrativa skäl (59 kap. 5 § SFB).

När Skatteverket beräknar en individs pensionsgrundande inkomst utifrån deklarerad förvärvsinkomst görs först ett avdrag för allmän pensionsavgift på 7 procent. PGI motsvarar således 93 procent av bruttoinkomsten upp till ett intjänandetak på 7,5 inkomstbasbelopp för PGI eller 8,07 inkomstbasbelopp för bruttoinkomsten.⁴ När inkomster av anställning och inkomster av annat förvärvsarbete räknats fram ska de enligt 59 kap. 32 § SFB var för sig avrundas till närmaste hundratal kronor. Denna avrundningsregel gör att den högsta inkomst som blir underlag för allmän pension blir lite lägre än avgiftstaket. Den högsta inkomst som blir underlag för allmän pensionsavgift under 2025 är 54 167 kronor per månad medan avgiftstaket (8,07 inkomstbasbelopp) är 54 204 kronor per månad. En anställd får PGI fastställd, och därmed pensionsrätter, oavsett om arbetsgivaren har betalat in ålderspensionsavgiften eller inte, men däremot krävs att avgifterna är inbetalda för att få pensionsrätt som grundas på inkomster av annat förvärvsarbete än anställning. En företagare med enskild firma som inte betalar in egenavgifter under ett år kommer därför inte få någon pensionsgrundande inkomst under det året, även om den allmänna pensionsavgiften är betald via inkomstskatten.

Inom ATP-systemet tjänade man in till pensionen mellan 16 och 64 års ålder. Den nedre åldersgränsen följde från början med i det

⁴ Till och med 2001 beräknades intjänandetaket för PGI som 7,5 gånger prisbasbeloppet, eller det förhöjda prisbasbeloppet, i stället för utifrån inkomstbasbeloppet.

nuvarande pensionssystemet medan den övre åldersgränsen togs bort. Från och med 2004 togs även den nedre åldersgränsen bort och då även för retroaktiv tid från 1999 till 2003. Inom det nuvarande pensionssystemet finns därför varken någon nedre eller övre åldersgräns för intjänande, utan alla pensionsgrundande inkomster under livet har betydelse.

Pensionsgrundande belopp

Pensionsgrundande belopp (PGB) är fiktiva inkomster som ger pensionsrätt för sjuk- och aktivitetsersättning, plikttjänstgöring, studier och barnår (60 kap. 3 § SFB). Bakgrunden till de pensionsgrundande beloppen är att lagstiftaren såg ett behov av att kompensera för frånvaro från arbetsmarknaden som beror på dessa skäl. De pensionsgrundande beloppen fastställs av Pensionsmyndigheten, till skillnad från pensionsgrundande inkomster som fastställs av Skatteverket. PGI och PGB kan tillsammans aldrig överstiga intjänandetaket och om inkomsterna, efter avdrag för allmän pensionsavgift, redan uppgår till intjänandetaket ska ingen PGB fastställas för inkomståret. PGB fastställs från och med 16 års ålder och enbart för födda 1938 eller senare (60 kap. 6 § SFB).

För att få PGB för plikttjänstgöring, studier eller barnår krävs att ett förvärvsvillkor är uppfyllt. Förvärvsvillkoret innebär att det finns en viss anknytning till arbetsmarknaden, vilket definieras som att man ska ha haft en fastställd PGI som motsvarar minst två inkomstbasbelopp under minst fem år. PGB för plikttjänstgöring beräknas för varje dag den försäkrade tjänstgjort och fått dag ersättning under förutsättning att tjänstgöringen pågått i minst 120 dagar. För studier fås PGB under de år den försäkrade har haft studiemedel i form av studiebidrag. Det pensionsgrundande beloppet motsvarar 138 procent av det studiebidrag som mottagits under året (60 kap. 20 § SFB). PGB för barnår kompenserar för frånvaro från arbetslivet när man har små barn. Det betalas in under barnets första fyra levnadsår och ges endast till en förälder för samma år. PGB för barnår beräknas maskinellt enligt tre olika metoder och den metod som är mest fördelaktig i det enskilda fallet används för att fastställa beloppet till föräldern (60 kap. 30 § SFB).

PGB för sjuk- och aktivitetsersättning likställs med PGI vid bedömningen av förvärvsvillkoret (62 kap. 39 § SFB). PGB för dessa ersättningar är en kompensation för det bortfall som det innebär att ha sjuk- och aktivitetsersättning i stället för förvärvsinkomst. Beräkningen utgår från den antagandeinkomst som ligger till grund för sjuk- och aktivitetsersättningen, minskat med 7 procent för att beakta den pensionsavgift som normalt betalas på inkomster. Det pensionsgrundande beloppet beräknas som skillnaden mellan antagandeinkomsten och den inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen.

Omräkningen av ATP-poäng till inkomstgrundad pension

Det reformerade pensionssystemet trädde i vissa delar i kraft 1995 och reglerna började gälla fullt ut från och med 1 januari 2003. Från och med 1995 började också pensionsavgifter betalas in till det nuvarande pensionssystemet, som sedan höjdes först 1998 och sedan 2000 till dagens nivå. För att hantera övergången till det nuvarande pensionssystemet räknades pensionspoängen i ATP-systemet om till pensionsrätter för samtliga pensionssparare födda 1938 eller senare. PGI för inkomståret 1999 och senare beräknas utifrån förvärvsinkomsten minus den allmänna pensionsavgiften. De pensionspoäng som registrerats för åren 1960 till 1998 räknades våren 2000 om till pensionsrätter i det nuvarande pensionssystemet.

Omräkningen gjordes utifrån de registrerade pensionspoängen, med tillägg på ett poäng på grund av avdraget som gjordes vid beräkningen av ATP-poängen. För dessa år gav inkomster under ett prisbasbelopp inte något intjänande till inkomstpensionen, medan den lägre gränsen i det nuvarande pensionssystemet var 24 procent av prisbasbeloppet vid införandet 1999.⁵ Taket för det historiska intjänandet blev 7,5 prisbasbelopp, vilket inte ansågs vara ett problem eftersom även det nuvarande pensionssystemet har ett intjänandetak. De registrerade pensionspoängen, inklusive tillägget på en poäng, multiplicerades sedan med det vid ingången av varje år gällande prisbasbeloppet⁶ för att beräkna en pensionsgrundande inkomst för åren 1960 till 1998.

⁵ Golvet för intjänade höjdes till 27 procent 2001, 29,3 procent 2002 och från 2003 har det varit 42,3 procent av prisbasbeloppet (ISF 2016:6 s. 48).

⁶ För åren 1995 till 1998 användes det förhöjda prisbasbeloppet som då var gällande.

Utifrån denna framräknade PGI registrerades pensionsrätter som motsvarade 18,5 procent av förvärvsinkomsten för respektive år. För åren 1960 till 1994 gick hela 18,5 procent till inkomstpensionen. För åren 1995 till 1998 gick 16,5 procent till inkomstpensionen och 2 procent till premiepensionen (prop. 1997/98:151, s. 62). För att indexeringen av intjänandet för historisk tid skulle ske med samma principer som den framtida indexeringen av inkomstpensionen räknades ett inkomstindex ut i efterhand från och med 1960 som sedan användes för att indexera pensionsrätterna för inkomstpension till aktuellt inkomstår (prop. 1997/98:151, s. 345 ff.). Tillsammans summerade de till en pensionsbehållning för inkomstpensionen.

PGI före år 1999 beräknades således utifrån hela förvärvsinkomsten, utan avdraget på 7 procent som tillämpades därefter, även för 1995 till 1998 då en allmän pensionsavgift betalades. I samband med att PGI började beräknas utifrån förvärvsinkomsten minus den allmänna pensionsavgiften 1999 skedde dock en sänkning av alla samlade pensionsbehållningar med 7 procent. Det gjordes genom justeringar av inkomstindex under efterföljande år, som innebar att inkomstindex ökade mindre än det annars skulle gjort (se avsnitt 2.4.2 för mer information om inkomstindex).

Pensionsrätt för plikttjänstgöring och studier beviljades för retroaktiv tid för perioden 1995 till 1998, men inte för tid före 1995. En vidgad retroaktiv pensionsrätt för plikttjänstgöring och studier ansågs inte vara motiverad då de administrativa kostnaderna skulle vara alltför höga och inte stå i proportion till den högre pension det skulle ge. Pensionsrätt för barnår tillgodoräknades dock retroaktivt från och med 1960 och med vissa mindre modifieringar beräknades pensionsgrundande belopp för barnår för förfluten tid på samma sätt som för barnår i framtiden (prop. 1997/98:151, s. 340).

2.4.2 Inkomstpension

Inkomstpensionen utgör för de flesta den största delen av den totala pensionen. Under yrkeslivet ackumuleras de intjänade pensionsrätterna i inkomstpensionen, tillsammans med arvsvinster, till en pensionsbehållning som indexeras med inkomstutvecklingen. Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem där inbetalda pensionsavgifter används för att betala inkomstpensionerna för dagens pensionärer.

De över- eller underskott som uppstår mellan inbetalda avgifter och pensionsutbetalningar hanteras av pensionssystemets buffertfond som förvaltas av första-fjärde samt sjätte AP-fonden (beslut har nyligen tagits om en reformering av AP-fonderna).

Arvsvinster

Varje år som personer har en pensionsbehållning, från det att de påbörjar ett intjänande fram till att pensionen börjar utbetalas (eller att de avlider), så tilldelas de också en arvsvinst. Arvsvinsterna höjer pensionsbehållningarna och därmed pensionsnivåerna för de som överlever fram till sin pensionering. Arvsvinsterna kommer från avlidna personers pensionsbehållningar och fördelas ut till kvarlevande pensionssparare födda samma år (62 kap. 9§ SFB). Fördelningen under intjänandetiden sker proportionellt i förhållande till varje mottagares pensionsbehållning utifrån en så kallad arvsvinstfaktor. Fördelningen av arvsvinster sker enligt två metoder:

- För de som avlider före det år då de skulle ha fyllt 62 år fördelas arvsvinsterna utifrån dessa personers faktiska pensionsbehållningar.
- För de som avlider under det år då de skulle ha fyllt 62 år eller senare fördelas arvsvinsterna ut grundat på officiell livslängdsstatistik över befolkningen. Det baseras därmed på det uppskattade antalet personer som avlidit under året och uppskattade antalet kvarlevande enligt SCB:s officiella statistik, i stället för faktiska pensionsbehållningar.

Fördelningen av arvsvinster för de som avlider före det år de skulle ha fyllt 62 år sker året efter dödsfallsåret. Fördelningen av arvsvinsterna efter det 62:e levnadsåret sker dock samma år som dödsfallsåret. Det innebär att den som fyller 63 år får dubbla arvsvinster just det året, både från de 62-åringar som avled året innan och från de 63-åringar som förväntas avlida under året.

Delningstal

För att beräkna vilken inkomstpension en pensionär ska få utbetald per månad divideras pensionsbehållningen med ett delningstal. Delningstalet beräknas utifrån årskullens förväntade livslängd vid den månad pensionen börjar tas ut. I delningstalet antas också en framtida real tillväxt av inkomstpensionen som tas ut i förskott genom förskottsrentan (se nästa avsnitt).

Formeln för delningstalet för inkomstpensionen ser ut på följande vis:

$$D_i = \frac{1}{12L_i} \sum_{k=i}^r \sum_{X=0}^{11} \left(L_k + (L_{k+1} - L_k) \frac{X}{12} \right) (1,016)^{-(k-i)} (1,016)^{-\frac{X}{12}},$$

$i = 63, 64, \dots, r$

D_i	delningstal för åldersgrupp i
$k-i$	antal år som pensionär ($k=i, i+1, i+2$, osv.)
X	månader (0, 1, ..., 11)
L_k	antal kvarlevande personer i åldersgrupp i av 100 000 födda enligt SCB:s livslängdsstatistik.

Enkelt uttryckt innebär detta att ju fler år en persons årskull i genomsnitt förväntas leva, desto större blir delningstalet och desto lägre blir den månatliga pensionen. Om den förväntade återstående medellivslängden har ökat för en årskull jämfört med tidigare årskullar kommer också delningstalet öka. Om en person inte justerar sin pensionsålder så kommer delningstalet att vara högre än för tidigare årskullar vid samma ålder och det innebär i sin tur lägre månatliga pensionsutbetalningar.

Delningstalet för inkomstpensionen fastställs för varje årskull vid två tillfällen. Dels beräknas ett *preliminärt delningstal* för de som går i pension innan de uppnått 66 års ålder.⁷ Det preliminära delningstalet beräknas utifrån den fyraårsperiod som föregick det år då de fyllde 63 år. Ett *slutgiltigt delningstal* för samtliga pensionsåldrar beräknas då årskullen uppnår 66 års ålder (från 2026 riktåldern) utifrån den femårsperiod som föregick detta år. Dessa slutgiltiga delnings-

⁷ Detta beslutades under 2022 och gäller från och med 2024, se prop. 2021/22:181. Tidigare har det preliminära delningstalet beräknats för de som gick i pension innan de fyllt 65 år. Från år 2026 beräknas det för de som går i pension innan riktåldern.

tal beräknas för alla uttagsåldrar framåt och justeras inte vidare. De fasta delningstalen i kombination med en ökande medellivslängd innebär en systematisk underskattning av inkomstpensionssystemets pensionskuld, vilket ökar risken för att balanseringen ska aktiveras.⁸

Indexering och förskottsränta

Pensionsbehållningen inom inkomstpensionssystemet räknas varje år upp med ett inkomstindex. Inkomstindex är förändringen i de genomsnittliga inkomsterna för personer 16–65 år.⁹ Syftet är att pensionerna ska utvecklas i förhållande till övriga inkomster i samhället. Pensioner under utbetalning följsamhetsindexeras, vilket innebär att de inkomstindexeras men med ett avdrag för förskotts-räntan på 1,6 procent (62 kap. 36 § SFB) som tillgodoräknats genom delningstalet (se ovan). Om skulderna i systemet överstiger tillgångarna ersätts inkomstindex med ett balansindex (se nästa avsnitt).

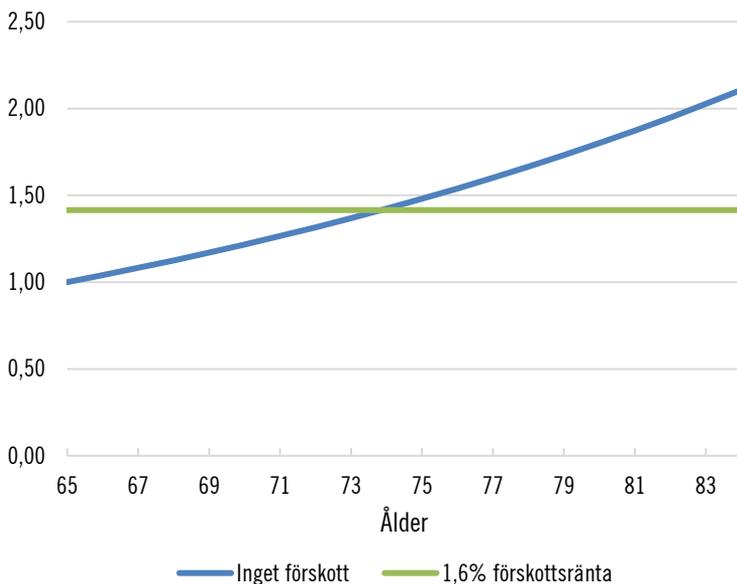
Förskotts-räntan ger en omfördelning av hur pensionen betalas ut över tid. Utan en förskotts-ränta hade pensionsutbetalningarna varit lägre i början av pensioneringsperioden, men sedan helt följt löntagarnas genomsnittliga inkomstutveckling under utbetalnings-tiden. Med reallt växande inkomster under tiden som pensionär skulle köpkraften då vara som störst när pensionstagaren dör. Förskotts-räntan innebär att pensionens köpkraft blir mer jämn under utbetalningsperioden. Pensionsnivån i relation till den övriga befolkningens inkomster blir högre i början av pensioneringsperioden, för de yngre pensionärerna, men växer långsammare under tiden som pensionär. Det ger lägre pensionsnivåer för äldre pensionärer jämfört med ett scenario utan förskotts-ränta och gör att pensionen halkar efter inkomstutvecklingen för den arbetande befolkningen under tiden som pensionär. Detta illustreras i figur 2.3.

⁸ Utöver de vanliga delningstalen beräknas även ett ekonomiskt delningstal som används till att beräkna pensionsskulden som ligger till grund för balanstalet. I det ekonomiska delningstalet tas hänsyn till att de med låga och höga pensionsbehållningar förväntas leva olika länge. Det ekonomiska delningstalet kan därför bli högre än det vanliga delningstalet.

⁹ Åldersspannet var tidigare 16–64 år och från och med 1 december 2025 knyts den övre åldersgränsen till riktåldern.

Figur 2.3 Förskottsrentans betydelse för inkomst- och premiepensionen

Pensionsinkomst i fasta priser relativt första utbetalningsåret



Anm.: Figuren är ett teoretiskt exempel på hur pensionerna utvecklas med eller utan den nuvarande nivån på förskottsrentan.

Källa: Bearbetad figur från Pensionsmyndigheten (2021b).

Balanstal

För att minska de finansiella riskerna i det nuvarande pensionssystemet infördes en så kallad broms i systemet. Detta infördes genom ett undantag från inkomstindexeringen av inkomstpensionen när systemets tillgångar är mindre än dess skulder. Pensionssystemet går då in i en så kallad balanseringsperiod. För att undersöka förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder finns det ett balanstal kopplat till systemet. Balanstalet beräknas varje år för det nästkommande året utifrån värden på tillgångar och skulder i slutet av föregående kalenderår. Det innebär att balanstalet för 2025 beräknades under 2024 baserat på värden från utgången av 2023.

Balanstalet ställer pensionssystemets skulder, de framtida pensionsutbetalningarna, mot systemets tillgångar, avgiftstillgången och buffertfonden. Om tillgångarna och skulderna är lika stora blir balanstalet 1, och om skulderna är större än tillgångarna blir balans-

talet mindre än 1. När balanstalet fastställs till mindre än 1,0000 går indexeringen av inkomstpensionssystemet automatiskt in i en balanseringsperiod, vilket ibland brukar uttryckas som att bromsen i pensionssystemet aktiveras. Det innebär att såväl pensionsrätter som pensioner under utbetalning, i stället för att justeras med inkomstindex, kommer att justeras med ett balansindex som alltid är lägre än inkomstindex. Eftersom pensionsskulden skrivs upp i en lägre takt kan underskottet i systemet minska. När balanstalet återigen är 1,0000 eller större så fortsätter balanseringsperioden men med en ökad indexeringstakt tills balansindexet når inkomstindexets nivå. Därefter avslutas balanseringsperioden. Från och med 2017 finns det ett dämpat balanstal som innebär att enbart en tredjedel av underskottet påverkar balansindexet.

Ovan beskrivs balanstal samt balansering i mer generella termer. För den intresserade läsaren, särskilt för den som är intresserad av hur mekanismen för en eventuell framtida utdelning av överskott kan se ut (se avsnitt 4.4), följer nu en mer detaljerad beskrivning av balanstalet och balansindex. Formeln för balanstalet (BT_t) ser ut på följande vis:

$$BT_t = \frac{AT_{t-2} + BF_{t-2}}{S_{t-2}}$$

$$AT_t = A_t \cdot OT_{t-1}$$

t – kalenderår¹⁰

AT_t – avgiftstillgång år t

BF_t – buffertfonden, det samlade marknadsvärdet av tillgångarna hos första-fjärde och sjätte AP-fonden, år t

S_t – pensionsskulden år t

A_t – avgiftsinkomst till fördelningssystemet år t

OT_t – omsättningstid år t

Skulderna i systemet (S_t) består av utlovade pensioner till pensions-sparare och pensionärer. Skulden ökar i takt med att pensions-spararna tjänar in nya pensionsrätter och minskar i takt med att pensionärer tar

¹⁰ Om variabeln avser flöden avses hela kalenderåret, om variabeln avser stockar avses utgången av kalenderåret.

emot pensionsutbetalningar. Skulden förändras årligen ungefär i takt med inkomstindex eller balansindex.

Tillgångarna i systemet består av avgiftstillgången (AT_t) och buffertfonden (BF_t) som förvaltas av AP-fonderna. Avgiftstillgången är en värdering av systemets framtida avgifter med ett evigt tidsperspektiv. Värderingen sker genom att de avgiftsinkomster (A_t) som har betalats in under året multipliceras med föregående års omsättningstid (OT_{t-1}). Omsättningstiden representerar den förväntade tiden mellan att en inbetalning sker och ett uttag påbörjas, eller annorlunda uttryckt den viktade förväntade medelåldern för de som har betalat in avgifter (främst den arbetande befolkningen) och de som tar emot pensionsutbetalningar (pensionärerna). Omsättningstiden har varit och kan förmodas förbli cirka 30 år.¹¹

Inkomstpensionsskulden är ett resultat av en lång historia av in-tjänande av pensionsrätter och indexering med mera. Värderingen av tillgångarna däremot utgår från det senaste årets avgiftsflöde och alla de förhållanden som under några få år bestämmer omsättningstiden. Det gör att avgiftstillgångens värdering är mer lättföränderlig.

I de fall då balanstalet för ett år beräknas till lägre än 1,0000 påbörjas en balanseringsperiod som innebär att balansindex ersätter inkomstindex för uppräknings av pensionsrätter och pensioner under utbetalning. För att beräkna balansindex beräknas först ett dämpat balanstal (BT^*), enligt följande formel:

$$BT^* = \frac{BT - 1}{3} + 1$$

Formeln innebär att skillnaden mellan årets balanstal (BT) och ett balanstal för ett system i total jämvikt, 1, divideras med 3. Denna kvot läggs sedan till 1.

Då det dämpade balanstalet har beräknats kan även ett balansindex (B_t) beräknas enligt:

¹¹ Värderingen är således en nuvärdesberäkning av ett evigt avgiftsflöde diskonterat med räntan 1/omsättningstiden. En omsättningstid på 30 år innebär att diskonteringsräntan är 3,33 procent.

$$B_t = I_t \cdot BT_t^*$$

B_t – balansindex år t

I_t – inkomstindex år t

BT_t^* - dämpat balanstalet år t

Det innebär att det normala inkomstindexet multipliceras med det dämpade balanstalet för att få fram balansindex för det aktuella året. I praktiken kommer det att innebära att uppräkningsindexen via balansindex är lägre än i vanliga fall, eftersom balanstalet samt det dämpade balanstalet alltid kommer att vara mindre än 1 under en balanseringsperiod.

I teorin bör avgiftstillgången och pensionsskulden vara lika stora över tid, men i praktiken kommer faktorer som till exempel olika årskullars storlek att variera på ett sätt som gör att storleken på tillgångar och skulder också varierar gentemot varandra över tid. Avgiftstillgången har dock varit konsekvent lägre än pensionsskulden sedan det nuvarande systemet infördes. Det beror på att ATP-rättigheter och inkomstpensionsrättigheter under åren 1960–1994 motsvarade ett intjänande på 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten, samtidigt som avgiften som finansierar motsvarande pensioner sedan år 1998 är 16 procent (Pensionsmyndigheten, 2024a). Att systemet ändå inte har uppburit ett underskott under större delen av perioden beror på att buffertfonden har kompenserat för den lägre nivån på avgiftstillgången.

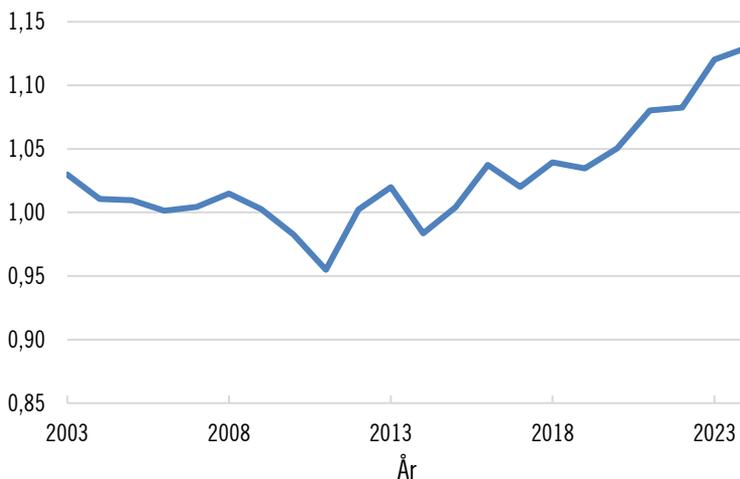
Buffertfonden utgör ungefär en sjättedel av de totala tillgångarna och har i genomsnitt vuxit i en snabbare takt, 6,3 procent, jämfört med både avgiftstillgången och pensionsskulden, som har ökat med i genomsnitt 3,2 procent. Bland annat därför antas buffertfondens betydelse för balanstalet öka över tid. Buffertfondens utveckling är betydligt mer volatil än de andra delarna av balanstalet; i snitt har den en standardavvikelse på 10 procent, jämfört med 1,8–1,9 procent för de andra komponenterna av balanstalet. Det skulle därför vara rimligt att anta att i takt med att buffertfondens andel av de totala tillgångarna ökar över tid, så skulle även balanstalet bli mer volatilt. Sett till den historiska utvecklingen har dock förhållandet mellan avgiftstillgången och pensionsskulden bidragit mer till balanstalets volatilitet genom att växa i otakt, än vad buffertfondens volatilitet kopplat till börsen har bidragit (Palm, 2024). För att en

balanseringsperiod ska påbörjas spelar det däremot inte någon roll om det vikande balanstalet beror på minskad avgiftstillgång på grund av en vikande arbetsmarknad eller en minskad buffertfond som speglar en svag utveckling av börser.

Sedan det nuvarande systemet infördes har balanseringsperioder inträffat under perioden 2010–2011 samt under 2014, vilket framgår av figur 2.4. Balanstalet bedöms i framskrivningar stärkas på sikt på grund av de införda riktåldrarna (Pensionsmyndigheten, 2024b).

Figur 2.4 Balanstalets utveckling, 2003–2024

Kvot mellan pensionssystemets tillgångar (avgiftstillgången och buffertfonden) och skulder



Källa: Pensionsmyndigheten.

2.4.3 Tilläggspension

Tilläggspensionen består av summan av folkpension och ATP från det tidigare pensionssystemet (se avsnitt 2.3.2). Tilläggspensionen ingår i beräkningarna för inkomstpensionen vad gäller skulder och tillgångar och indexeras precis som inkomstpensionen med inkomstindex eller balansindex för de som ännu inte tagit ut sin pension och med följsamhetsindex för de som har pågående utbetalning av sin tilläggspension.

2.4.4 Premiepension

Intjänandet till premiepensionen är 2,5 procent av pensionsunderlaget. Premiepensionen kan placeras i mellan en och fem olika fonder på premiepensionens fondtorg. I augusti 2024 fanns 430 olika fonder att välja mellan. Förvalet, där pengarna placeras om inget aktivt val görs, är en global generationsfond (AP7 Såfa). När pensionsspararen börjar ta ut sin premiepension finns även möjligheten att byta till en traditionell försäkring där Pensionsmyndigheten tar över förvaltningen av premiepensionskapitalet.

I likhet med administrationen av inkomstpensionen så finansieras administrationen av premiepensionen av pensionsspararna. Finansieringen av inkomstpensionens kostnader görs med ett procentuellt avdrag på pensionsbehållningen som är lika för alla pensionssparare. I premiepensionen sker finansieringen med en procentsats upp till ett tak från premiepensionsspararnas tillgodohavanden. Pensionsmyndigheten tar även ut avgifter från fondförvaltare för vissa kostnader.

Premiepensionen är fonderad och avsättningar har endast skett sedan 1995. Avsättningarna var 2 procent av pensionsunderlaget under 1995–1998 och är 2,5 procent sedan 1999. Intjänandet före 1995 gick i sin helhet till inkomstpensionen. Premiepensionen kommer därför vara en pensionsförmån under infasning under lång tid framöver. Att intjänandet till premiepensionen startade 1995 innebär, utifrån ett inträde på arbetsmarknaden vid 23 års ålder, att det endast är personer födda 1972 eller senare, som går i pension omkring 2040, som har ett helt arbetsliv med intjänande till premiepensionen. Premiepensionen kommer därför öka i betydelse i genomsnitt, men variationen på individnivå och mellan generationer kan bli stor. Det beror dels på att risknivån i de fonder som pensionsspararna valt varierar, dels på variationer på kapitalmarknaden eller i ekonomin i allmänhet (Ds 2024:12).

Arvsvinsterna i premiepensionssystemet fördelas proportionellt utifrån de kvarlevandes ålder och det premiepensionskapital de har. Från och med 2025 delas arvsvinsterna ut på månadsbasis, i stället för en gång per år, vilket bedöms ge en ökad avkastning.

Till skillnad från delningstal för inkomstpensionen beräknas delningstalen för premiepensionen utifrån en prognos av framtida dödlighet. En annan skillnad är att delningstalen inte är fasta utan juste-

ras löpande. Även för detta delningstal finns det en förskottsränta, vilken fastställs och kan justeras över tid av Pensionsmyndigheten.

Premiepensionen räknas om vid varje årsskifte med hänsyn till den värdeutveckling som pensionären har haft på sitt konto under året. För den traditionella försäkringen bestäms vid pensioneringstidpunkten ett garanterat belopp som ska betalas ut årligen. Vid sidan om det garanterade beloppet finns också ett tilläggsbelopp, som speglar avkastningen i de tillgångar som Pensionsmyndigheten förvaltar, och därmed kan minska eller öka i värde. Tillsammans bildar de det totala beloppet som betalas ut. I likhet med inkomstpensionen finns det en förskottsränta, vilken dock är något högre för premiepensionen på 1,75 procent. Förskottsräntan är densamma för fondförsäkring och traditionell försäkring.

2.4.5 Grundskydd

Vad som är eller ska anses vara pensionssystemets grundskydd är inte definierat i lag. En använd definition är att grundskyddet utgörs av de förmåner som finansieras via statsbudgeten och består av garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, som tillsammans ska säkerställa en skälig levnadsnivå. Dessutom infördes det skattefinansierade inkomstpensionstillägget i september 2021, med motiveringen att stärka den inkomstgrundade pensionen. Tillägget beviljas pensionärer som är 67 år eller äldre med en inkomstgrundad pension inom ett visst inkomstintervall, vilket i många fall innefattar de med grundskydd.

Garantipension

Garantipensionen är en grundpension i det allmänna pensionssystemet för den som saknar eller har låg inkomstgrundad pension, och fungerar som ett komplement till den inkomstgrundade pensionen. Garantipensionen kan betalas ut från 66 års ålder under 2025 (under 2003–2022 gällde 65 års ålder, under 2023–2025 gäller 66 års ålder och från och med 2026 gäller riktåldern som då kommer att vara 67 år). För att ha rätt till garantipension krävs att personen har varit bosatt i Sverige i minst tre år. För rätt till full garantipension krävs 40 års försäkringstid (i princip 40 bosättningsår) i Sverige och den mins-

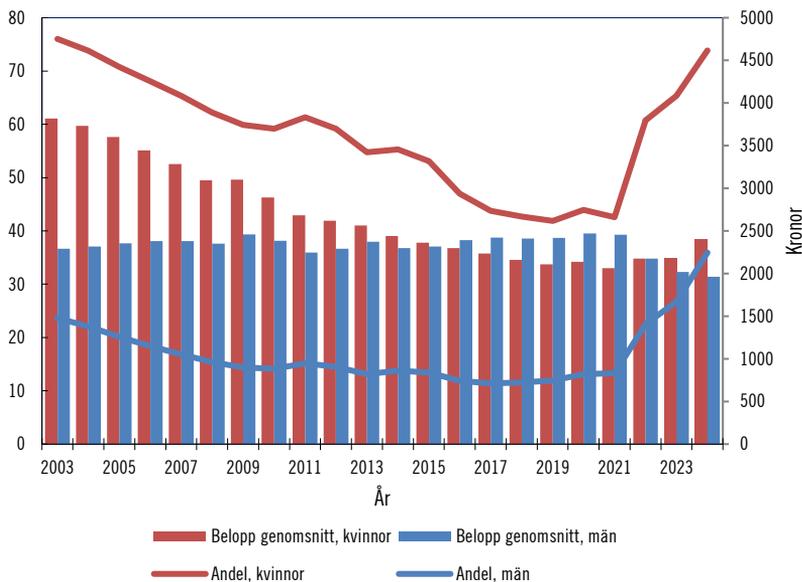
kas proportionerligt vid färre antal år. Den som helt saknar inkomstgrundad pension kan som mest få 10 780 kronor per månad som gift och 11 907 som ogift (2025). Garantipensionen avräknas med 48 procent mot den inkomstgrundade pensionen för pensioner som överstiger 5 586 kronor per månad (2025) för den som är gift och 6 174 kronor för den som är ogift. Det innebär att en ensamstående pensionär kan ha en inkomstgrundad allmän pension på 18 118 kronor per månad (2025) innan garantipensionen är helt avräknad.

Garantipensionen indexeras med utvecklingen av prisbasbeloppet, ungefär med ett års fördröjning, vilket innebär att garantipensionen är inflationssäkrad. Förutom genom den årliga indexeringen har grundnivån i garantipensionen höjts vid två tillfällen, 2020 och 2022, (prop. 2018/19:134; prop. 2021/22:269, s. 50) av riksdagen sedan reformeringen av pensionssystemet. Höjningen av garantipensionen som skett genom regeländringar har, tillsammans med de senaste årens inflation och höga indexering, gjort att betydligt fler pensionärer har garantipension i dag än för några år sedan. I figur 2.5 redovisas hur andelen pensionärer med garantipension och genomsnittliga belopp har utvecklats över tid för män och kvinnor. År 2024 fick 74 procent av kvinnorna och 36 procent av männen garantipension, jämfört med 44 procent av kvinnorna och 13 procent av männen år 2020. De genomsnittliga beloppen har dock inte förändrats under denna period, utan ligger på cirka 2 000–2 500 kronor år 2024 för både män och kvinnor.

I ATP-systemet beskattades både folkpension, ATP och pensions-tillskott, men ett särskilt grundavdrag för pensionärer gjorde att den som enbart hade folkpension och pensionstillskott inte betalade någon skatt. I det nuvarande pensionssystemet var utgångspunkten att pensionärer skulle betala samma inkomstskatt som förvärvsaktiva. Garantipensionen sattes därför högre än folkpension och pensions-tillskott i ATP-systemet, men beskattades fullt ut så att pengarna en garantipensionär fick i plånboken skulle vara nära det som en folkpensionär fick i det tidigare systemet.

Figur 2.5 Andel kvinnor och män med garantipension och genomsnittligt belopp per månad för dem med ersättning, 2003–2024

Andel (procent), 2024 års priser



Anm.: För åren 2003–2023 är andel och belopp december månad och för 2024 januari månad.
 Källa: Ds 2024:12, figur 4.6, s. 51. Data från Pensionsmyndigheten.

Bostadstillägg

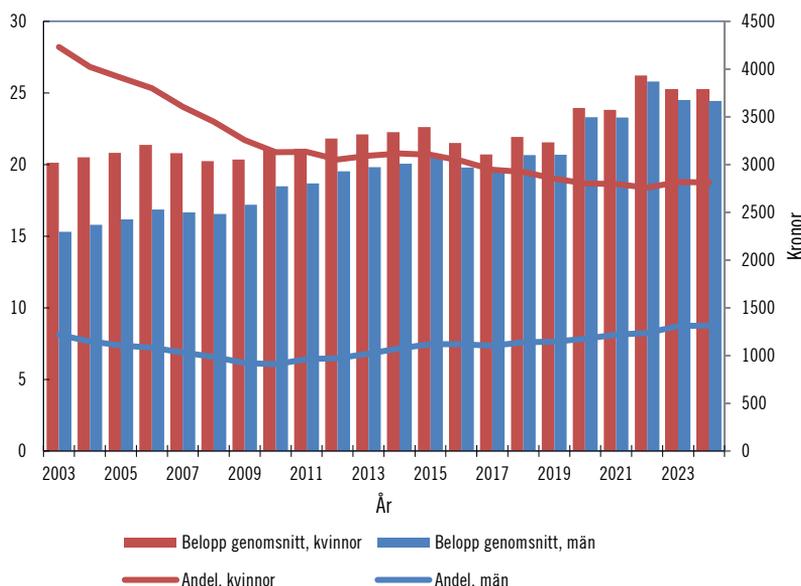
Bostadstillägget för pensionärer är en skattefri förmån som prövas mot pensionärens inkomst och förmögenhet. Det är i huvudsak ett bostadsstöd men det innehåller också en del konsumtionsstöd. För att ha rätt till bostadstillägg krävs att personen tar ut hela sin allmänna pension och är bosatt i Sverige. För ensamboende kan bostadstillägget som mest uppgå till 7 290 kronor per månad (2025), vilket sker om bostadskostnaden uppgår till 7 500 kronor per månad och inkomsten är så pass låg att den inte reducerar bostadstillägget något. För den som är gift eller sambo beaktas hushållets ekonomi och bostadstillägget kan som mest uppgå till 3 645 kronor per månad per person eftersom kostnaden delas på två.

Figur 2.6 visar att 19 procent av de kvinnliga och 9 procent av de manliga pensionärerna fick bostadstillägg år 2024. Andelen har minskat för kvinnor jämfört med början av perioden men ökat något för

män. De genomsnittliga beloppen har dock ökat för både kvinnor och män sedan 2003 eftersom bostadstillägget har höjts under denna period.

Figur 2.6 Andel kvinnor och män med BTP och genomsnittligt belopp per månad för dem med ersättning, 2003–2024

Andel (procent), 2024 års priser



Anm.: För åren 2003–2023 är andel och belopp december månad och för 2024 januari månad.

Källa: Ds 2024:12, figur 4.8, s. 53. Data från Pensionsmyndigheten.

Äldreförsörjningsstöd

Syftet med äldreförsörjningsstödet är att ge dem med låg eller ingen allmän pension en skälig levnadsnivå. Äldreförsörjningsstödet är en skattefri förmån som beräknas utifrån pensionärens inkomster, förmögenhet och bostadskostnad. För att bli beviljad äldreförsörjningsstöd måste pensionären ansöka om det. Ansökan är densamma som för bostadstillägget och den som ansöker prövas per automatik om rätten till båda förmånerna. Under 2025 är nivån för skälig levnadsstandard för ensamstående 7 525 kronor med en skälig bostadskostnad upp till 7 500 kronor per månad. För gifta, sammanboende eller

registrerade partners är motsvarande nivåer 6 053 kronor för skälig levnadsnivå och 3 750 kronor för skälig bostadskostnad.

2.4.6 Pensionsrelaterade åldersgränser

Inom ATP-systemet var den normala pensionsåldern 65 år och pensionspoäng kunde tjänas in till och med 64 års ålder. Pensionen kunde tas ut mellan 60 och 70 års ålder, men justerades aktuariskt i relation till den normala pensionsåldern (se avsnitt 2.3.2). När det nuvarande pensionssystemet infördes fanns en önskan om en stor flexibilitet gällande vid vilken ålder då pensionsuttag påbörjas. Därför finns det inte längre någon normal pensionsålder. Tanken var att delningstalet automatiskt skulle justera pensionens storlek i förhållande till den förväntade livslängden och att pensionsspararna skulle kunna fatta sina pensionsbeslut flexibelt utifrån detta. I det nuvarande allmänna pensionssystemet saknas också en högsta ålder för när pensionsrätter inte längre kan tjänas in. Fortsatt arbete och senarelagt pensionsuttag leder därför till ökad månatlig pension, både genom ökat intjänande och genom ett lägre delningstal.

Det finns dock tre centrala åldersgränser:

- åldersgränsen för *tidigaste uttag av allmän pension*,
- åldersgränsen för *rätt till grundskydd*, bland annat garantipension. Denna åldersgräns blir från och med 2026 *riktåldern*.
- övre ålder för rätt att kvarstå i anställningen enligt lagen (1998:20) om anställning (LAS), den så kallade *las-åldern*.

Den lägsta åldern är den ålder då uttag av den allmänna inkomstgrundade pensionen, det vill säga inkomstpensionen och premiepensionen, som tidigast kan påbörjas. Denna ålder var 61 år 2003–2020, 62 år 2020–2022 och är 63 år 2023–2025. År 2026 höjs den till 64 år och knyts till riktåldern för allmän pension. Den tidigaste åldern för uttag av allmän pension kommer att falla tre år innan riktåldern.

Rätt till grundskyddet i pensionssystemet har man under längre tid fått från och med 65 års ålder och vid samma ålder har rätten till flera sjuk- och arbetslöshetsförmåner upphört eller kraftigt begränsats. Sedan 2023 är åldersgränsen för rätt till grundskydd 66 år och från och med år 2026 höjs åldern till 67 år och övergår samtidigt till

att helt sammanfalla med riktåldern för allmän pension. Riktåldern fastställs årligen av regeringen, men tillämpas först sex år efter fastställandet. Det innebär att det första beslutet om riktåldern fattades år 2020 och tillämpas för första gången från och med år 2026. Riktåldern beräknas genom att till 65 addera två tredjedelar av skillnaden mellan den vid 65 års ålder återstående medellivslängden för befolkningen i Sverige under femårsperioden närmast före det år riktåldern beräknas och motsvarande värde för jämförelseåret 1994 (2 kap. 10 b § SFB).

Genom lagen (1982:20) om anställningsskydd (LAS) finns en övre ålder tills vilken man har rätt att kvarstå i anställning. Efter denna ålder försvagas den anställdes lagstadgade rättigheter betydligt. Las-åldern är ännu inte knuten till riktåldern, utan hanteras separat. Frågan om hur las-åldern ska knytas till riktåldern utreds för närvarande, där konstruktionen som ges i direktivet är en las-ålder som faller två år efter riktåldern (dir. 2024:53).

Som framgår i tabell 2.1 var samtliga pensionsrelaterade åldersgränser konstanta under lång tid, från 2003 till 2019. Tabellen visar även de höjningar av åldersgränserna som har genomförts under 2020 och 2023, samt de planerade höjningarna som träder i kraft 2026 då riktåldern införs.

Tabell 2.1 Pensionsrelaterade åldersgränser

År	Ålder för tidigaste uttag allmän pension	Ålder för rätt till grundskydd	Ålder för rätt att kvarstå i anställning (las-ålder) ^a
2003–2019	61	65	67
2020	62	65	68
2023	63	66	69
2026 ^b	64	67	69

a) Las-åldern styrs även av avtalsområden.

b) Från och med år 2026 tillämpas riktåldern. Riktåldern är ännu inte knuten till las-åldern; 69 år bör därför ses som en prognos.

2.5 Tjänstepensionerna

Förutom allmän pension har de flesta anställda pensionsavsättningar via sin arbetsgivare i form av tjänstepension, ibland även kallat avtalspension. Tjänstepensionen avtalas vanligtvis via arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal, men även arbetsplatser utan kollektiv-

avtal kan välja att teckna ett tjänstepensionsavtal med sina anställda. Tjänstepensionen är inte obligatorisk, men i dag har nästan alla anställda (96–97 procent) en tjänstepension genom sin anställning. Egna företagare med aktiebolag har möjlighet att teckna en tjänstepension till sig själva som anställda medan företagare med enskild firma är hänvisade till att spara till pensionen på annat sätt, till exempel med skattade medel på ett investeringssparkonto (ISK) eller med avdragsrätt i ett individuellt pensionssparande (IPS).¹² En person kan under sitt arbetsliv få avsättningar för tjänstepension från flera olika avtalsområden.

Lagstiftaren kan påverka tjänstepensionernas utformning främst genom inkomstskattelagen (1999:1229). I lagen beskrivs bland annat att ålderspension inte får betalas ut innan den försäkrade fyller 55 år (58 kap. 24 §) och att utbetalningstiden inte får vara kortare än 5 år (58 kap. 25 §). För att avdragsrätten ska gälla krävs att avgiften som arbetsgivaren betalar in till tjänstepensionen inte överstiger vare sig 35 procent av löneinkomsten eller 10 prisbasbelopp (59 kap. 5 §).¹³

Tjänstepensionerna har vanligtvis större avsättningar, minst 30 procent, för den delen av lönen som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp, samtidigt som det allmänna pensionssystemet inte gör några avsättningar alls för de inkomster som överstiger 8,07 inkomstbasbelopp. De högre avsättningarna för höga inkomster i tjänstepensionen kompenserar för taket i det allmänna pensionssystemet. Det innebär att personer med högre inkomster är mer beroende av inkomsterna från tjänstepensionen för att uppnå en viss kompensationsgrad i förhållande till sin tidigare lön.

Tjänstepensionerna förhandlas ofta centralt för olika delar av arbetsmarknaden. De fyra största avtalsområdena för tjänstepension på svensk arbetsmarknad är:

- Avtalspension SAF-LO: för privatanställda arbetare,
- ITP 1 och ITP 2: för privatanställda tjänstemän,

¹² Egenföretagare behöver ta ut en lön (aktiebolag) eller ha ett överskott (enskild firma) som skattas för att ha ett intjänande till den allmänna pensionen. För den med enskild firma är det ofta bättre att spara till pensionen av skattade medel eftersom avdrag på inkomster under intjänandet till den allmänna pensionen minskar den allmänna pensionen.

¹³ Här har de flesta avtal valt att sätta en övre gräns på 30 inkomstbasbelopp för vilka löner som ger inbetalningar till tjänstepensionen. Avtalspension SAF-LO saknar dock ett övre tak i sitt avtal.

- KAP-KL och AKAP-KR: för anställda inom kommun och region, och
- PA 16 avdelning 1 och 2: för statligt anställda.

I tabell 2.2 visas hur många anställda som berörs av varje avtal, där det största är det för privata tjänstemän, följt av privata arbetare och anställda inom kommun och region.

Tabell 2.2 Antal anställda och arbetsgivare som omfattas av olika kollektivavtal

Avtal	Antal anställda	Antal arbetsgivare
ITP	2 700 000	37 000
Avtalspension SAF-LO	1 500 000	235 000
PA 16	290 000	265
AKAP-KR och KAP-KL	1 200 000	Ingen uppgift

Anm.: Uppgifterna är från 2024 förutom för antal anställda för PA 16 som är från 2023.

Källa: Svensk Försäkring (2024), Medlingsinstitutet (2024).

I det följande avsnittet beskrivs täckningsgraden för tjänstepensionerna, sedan beskrivs förändringar i avtalen och avsättningarna över tid. Därefter följer ett avsnitt som översiktligt beskriver de nuvarande villkoren för de fyra stora avtalsområdena.

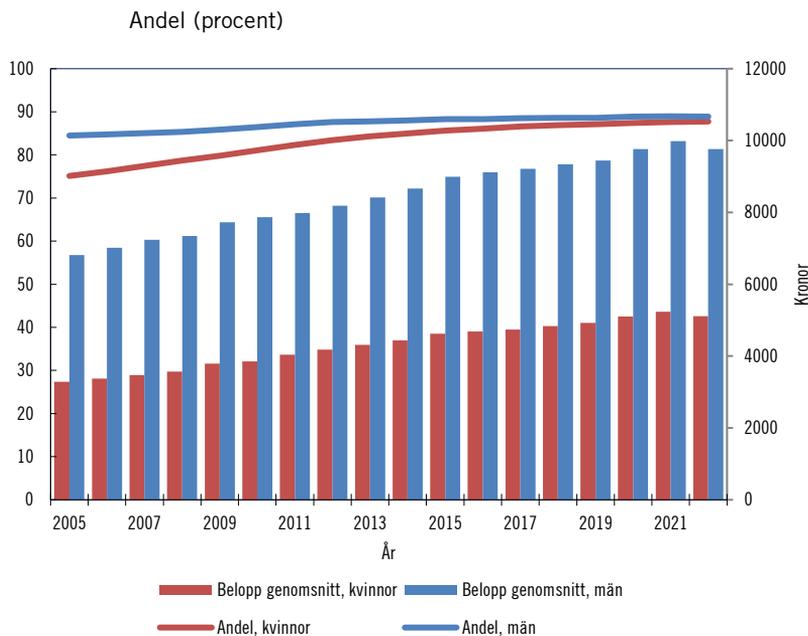
2.5.1 Tjänstepensionernas täckningsgrad

Tjänstepensionen är inte obligatorisk i Sverige, vilket innebär att den inte omfattar alla som arbetar, men däremot är täckningsgraden mycket hög. Tjänstepensionens täckningsgrad brukar uppskattas till cirka 90 procent av samtliga arbetstagare i Sverige, enligt bland annat ISF (2018). För de som har en anställning, vilket är kring 90 procent av den sysselsatta befolkningen, är det betydligt vanligare att ha en tjänstepension än bland olika typer av egenföretagare, som utgör resterande 10 procent av de sysselsatta. I en rapport från ISF (2018) uppskattades att mellan 93 och 95 procent av de förvärvsarbetande, anställda och företagare, omfattades av ett tjänstepensionsavtal. De uppskattar vidare att mellan 96 och 97 procent av de anställda har en tjänstepension via sitt kollektivavtal. Bland egenföretagare är det en betydligt lägre andel som gör motsvarande avsättningar till en

tjänstepension eller privat pension, mellan 30 och 70 procent beroende på grupp och vilka avsättningar som inkluderas. Lågutbildade, låginkomsttagare och nyanlända har en lägre täckningsgrad än andra personer på arbetsmarknaden. Däremot omfattas fler kvinnor än män av ett tjänstepensionsavtal, eftersom det är vanligare att kvinnor arbetar inom den offentliga sektorn där samtliga anställda omfattas av ett avtal (ISF, 2018).

Bland pensionärer har andelen med en tjänstepensionsutbetalning ökat över tid. Som framgår i figur 2.7 ökade andelen framför allt bland kvinnor under perioden 2005 till 2022. Det beror på den historiska ökningen av kvinnors deltagande i arbetskraften (Ds 2024:12).

Figur 2.7 Andel kvinnor och män med tjänstepension och genomsnittligt belopp per månad för dem med ersättning, 2005–2022



Anm.: Årsgenomsnitt.

Källa: Ds 2024:12, figur 4.4, s. 48. Data från Pensionsmyndigheten.

2.5.2 Övergången från förmånsbestämda tjänstepensioner till avgiftsbestämda

Tjänstepensionerna har förändrats sedan det allmänna pensionssystemet reformerades under 1990-talet. Tidigare var en större andel av tjänstepensionerna förmånsbestämda, det vill säga att tjänstepensionens storlek var bestämd på förhand. Ibland fanns en kompletterande avgiftsbestämd del där den inbetalda avgiften och avkastningen bestämde förmånens storlek. Trenden har varit att fler och fler avtal är helt avgiftsbestämda, eller premiebestämda som de ofta benämns för tjänstepensioner.

För arbetare inom privat sektor övergavs den förmånsbestämda STP-planen 1996 och ersattes av dagens premiebestämda avtalspension SAF-LO. Sedan 2007 består ITP av två delar där ITP 1 är den nya avgiftsbestämda delen. Kommun- och landstingsanställda fick ett nytt tjänstepensionsavtal som innebar att stora delar av tjänstepensionen övergick till premiebestämd pension 1998. Ett nytt avtal tecknades 2014 där alla födda 1986 eller senare får en helt premiebestämd pension. Från och med 2023 övergick tjänstepensionsavtalet för kommun- och regionanställda till att helt vara en premiebestämd pension, med undantag för de som redan hade en förmånsbestämd del och som valde att stanna kvar i den förmånsbestämda pensionen. Inom staten tecknades 2003 det nya avtalet PA 03 som innebar att stora delar av tjänstepensionen för statsanställda blev premiebestämda. Från och med 2016 fick statsanställda ett nytt avtal, PA 16, som innebär att födda 1988 och senare får en tjänstepension som är helt premiebestämd.

För de äldre förmånsbestämda avtalen beräknas pensionen på ett genomsnitt av lönen under ett visst antal år, ibland enbart de sista åren innan pensioneringen. Som följd av hur de här avtalen är konstruerade kan deltidsarbete under slutet av arbetslivet få en stor negativ effekt på tjänstepensionens storlek. Effekten har varit störst inom PA 16 avdelning 2 och ITP 2 (Pensionsmyndigheten, 2020). Bland annat för att minska denna effekt och för att ersätta de lösningar som fanns kopplade till den allmänna delpensionen som fanns fram till år 2000, så har olika typer av så kallade flexpensioner och liknande förmåner växt fram inom de olika avtalsområdena. Dessa är avsedda att öka flexibiliteten i slutet av arbetslivet men också öka de totala avsättningarna i de avtal där de förekommer.

Under de senaste decennierna har utbetalningstiden för tjänstepensionerna ändrats från att för det mesta ha varit livslång till att öppna upp mer för tidsbestämda, temporära, uttag. En kortare utbetalningstid ger högre inkomster i det tidiga skedet av pensionen, men lägre inkomster senare. Det leder till fler äldre pensionärer med låga totala pensioner. Under perioden 2008 till 2013 betalades tre fjärdedelar av pensionerna inom ITP 2 och SAF-LO ut livsvarigt. De flesta tidsbestämda uttagen gjordes på fem år, den kortaste möjliga uttagstiden (Hagen, 2017). Analyser av data från minPension under åren 2019–2024 tyder på att trenden mot fler tidsbestämda uttag fortsatt (Hagen & Schneider, 2024). Samtidigt har uttagen i vissa stora avtal gått mot längre uttagstider. Det beror bland annat på nya uttagsregler för offentliganställda, som exempelvis AKAP-KR och den valbara delen av PA 16, som numera har en kortaste uttagstid på tio år mot tidigare fem år. Inom vissa tjänstepensionsavtal väljer fler blivande pensionärer även uttagstider på tio och femton år i stället för fem år. Det kan bero på att nackdelarna med korta uttagstider har uppmärksamats och problematiserats mot bakgrund av den stigande medellivslängden. Sammantaget bedömer utredningen att även om de tidsbestämda uttagen fortsatt att öka har de tidsbestämda uttagen skiftat mot längre uttagstider än tidigare.

2.5.3 Avsättningen till tjänstepensionerna har ökat

De totala avsättningarna i tjänstepensionsavtalen har ökat över tid sedan det nuvarande pensionssystemet infördes (Cronert et al., kommande). Under samma period har det skett en övergång från förmånsbestämda till avgiftsbestämda avtal.

För privatanställda tjänstemän fanns från 1977 till 2003 ett gemensamt avtalsområde ITP som var förmånsbestämt. ITP 1 har sedan införandet 2007 legat på samma nivå av avsättningar, 4,5 procent under taket på 7,5 inkomstbasbelopp och 30 procent över taket. Från och med 2013 har dock deltidspensionspremier inom ITP blivit allt vanligare. Deltidspensionspremier, som i ett samlingsbegrepp ibland kallas flexpensioner, innebär att det görs extra avsättningar till tjänstepensionen utöver de centralt avtalade avgifterna. Förutom att deltidspensionen höjer avsättningen till tjänstepensionen finns det en förstärkt rätt att arbeta deltid i slutet av arbetslivet. Bland kollektiv-

avtalen som omfattas av ITP varierade avgiften till den extra avsättningen under 2024 mellan 0,4 och 2,6 procent av lönen bland de som har deltidspensionspremier (Collectum, personlig kommunikation, 24 oktober 2024). Vissa avtal saknar dock kompletterande avsättningar.

Avsättningarna inom avtalspension SAF-LO för privatanställda arbetare har ökat från lägre nivåer vid införandet 1996 på 2 procent av hela lönen, till 3,5 procent av hela lönen under perioden 2000 till 2007. Från 2008 och framåt har olika avsättningar gjorts under och över taket på 7,5 inkomstbasbelopp samtidigt som den förmånsbestämda pensionen inom avtalet fasades ut. Initialt rörde det sig om 3,9 procent under taket och 6 procent över taket. Nivåerna ökade kontinuerligt fram till 2012 då de hamnade på nuvarande nivåer med 4,5 procent under taket och 30 procent över taket.

Även inom avtalspension SAF-LO har flexpensioner införts bland de branschvisa kollektivavtalen, vilka inom avtalspension SAF-LO benämns som en kompletterande pensionspremie. De första kompletterande pensionspremierna infördes 2011 och i dag uppgår premierna till mellan 0,3 och 2,7 procent av lönen inom de avtal som har den kompletterande premien (Fora, 2024). Utöver kompletterande pensionspremier förekommer också arbetstidspremier eller livsarbetstidspremier, som är extra avsättningar till tjänstepensionen men som arbetstagaren kan växla in mot ledig tid eller lön. I vissa avtal uppgår dessa extra premier till 4,9 procent av lönen utöver den tjänstepension som är förhandlad centralt inom avtalspension SAF-LO samt kompletterande pensionspremie.¹⁴

Inom kommuner och regioner var avgiftsnivåerna 3,4 procent under taket och 1,0 procent över taket till den avgiftsbestämda delen under perioden 1998 till 2003.¹⁵ Detta avtal kompletterades även av en förmånsbestämd del för löner över taket. Avgifterna ökade något åren 2004 till 2005 till 3,5 procent under taket och 1,1 procent över taket. Från och med införandet av KAP-KL år 2006 avsattes 4 procent av avgiftsunderlaget under 30 inkomstbasbelopp, samtidigt som en förmånsbestämd del kvarstod. Avgiften ökade till 4,5 procent 2010. Från och med 2014 infördes avtalet AKAP-KL där 4,5 procent

¹⁴ Inom exempelvis stål och metallindustrin kan avsättningen till tjänstepensionen under taket uppgå till 4,5 procent + 0,95 procent (kompletterande premie) + 4,9 procent (livsarbetstidspremie), det vill säga 10,35 procent. Samma princip gäller ovanför taket, dvs. totalt kan avsättningen bli 35,85 procent.

¹⁵ Under denna period var taket satt till det förhöjda prisbasbeloppet och inte inkomstbasbeloppet.

avsattes under taket på 7,5 inkomstbasbelopp och 30 procent över taket. Från och med 2023 ersattes det tidigare avtalet med AKAP-KR där avsättningen är 6 procent under taket och 31,5 procent över taket. Inom AKAP-KR är den extra avsättningen på 1,5 procent inbakad i den totala avgiften och gäller för alla inom avtalet.

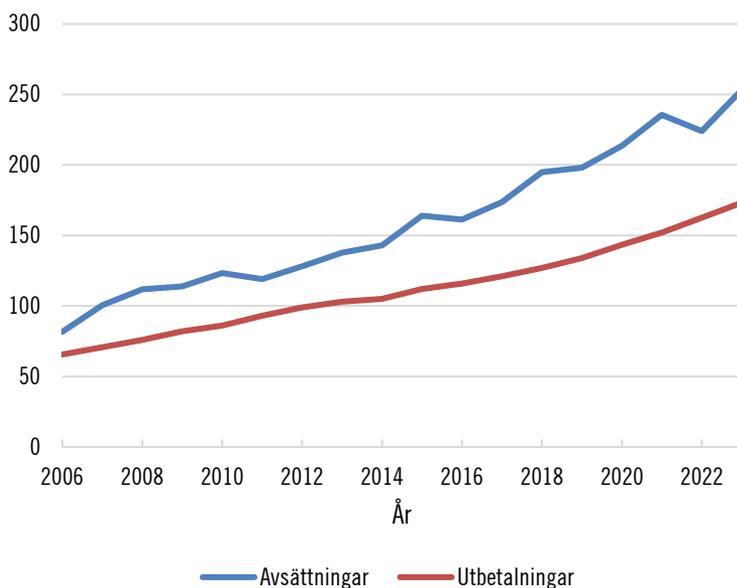
Inom statlig sektor gällde från 1991 till 2003 tjänstepensionsavtalet PA-91 som var ett helt förmånsbestämt avtal, förutom en mindre kompletterande del med en avsättning på 1,7 procent. Under avtalet PA 03, som infördes 2003, var avgiften sammanlagt 4,5 procent inom den avgiftsbestämda delen. För löner över avgiftstaket fanns en förmånsbestämd del. Från och med 2016 gäller de två avtalen PA 16 avdelning 1 och PA 16 avdelning 2. För PA 16 avdelning 1 är avgiften 6 procent av lön under taket på 7,5 inkomstbasbelopp och sammanlagt 31,5 procent av lön över taket. För PA 16 avdelning 2 var avsättningen 4,5 procent på inkomster upp till 30 inkomstbasbelopp fram till 2024.¹⁶ Från och med januari 2024 höjdes avsättningen som nu uppgår till 6 procent av lönen på inkomster upp till 30 inkomstbasbelopp. Höjningen inkluderar 1,5 procent avsättning för en flexpension (Cronert et al., kommande).

Sammantaget har det gjorts höjningar av avgifterna inom flera avgiftsbaserade avtal. Utöver dessa har även flexpensioner och liknande kompletterande pensionsavsättningar införts inom många avtalsområden. Reformen med flexpensionerna har förutom höjda avgifter också inneburit en rätt att gå ner i arbetstid från en viss ålder. Flexpensionen syftar dels till att höja pensionen men syftar också till att ge en möjlighet att finansiera deltidsarbete i slutet av arbetslivet genom tjänstepensionen. Oavsett hur flexpensionen utnyttjas har den inneburit att avgifterna till tjänstepensionerna höjts. I rapporten *Sveriges pensioner 2006–2023* redovisar Pensionsmyndigheten statistik över tjänstepensionerna som tar hänsyn till både avgiftsbestämda och förmånsbestämda pensionsavsättningar. Även om det är svårt att mäta tjänstepensionsavsättningar, särskilt förmånsbestämda, över tid tyder statistiken på att de höjda pensionsavsättningarna i avtalen även återspeglas i statistiken (Pensionsmyndigheten, 2024c). I figur 2.8 illustreras de totala avsättningarna och utbetalningarna av tjänstepension under perioden 2006 till 2023.

¹⁶ Avsättningen är 0,5 procentenheter lägre för de som är födda före 1966.

Figur 2.8 Inbetalningar och utbetalningar till tjänstepension

Miljarder kronor i 2023 års priser



Källa: Sveriges pensioner 2006–2023 (Pensionsmyndigheten, 2024c).

2.5.4 Dagens tjänstepensionsavtal på de fyra stora avtalsområden

Tjänstepensionsavtalen skiljer sig åt, men generellt avsätter arbetsgivaren mellan 4,5 och 6 procent av månadslönen upp till ett tak på 7,5 inkomstbasbelopp¹⁷ till tjänstepensioner. För månadslöner över detta belopp betalar arbetsgivaren vanligen in mellan 30 och 31,5 procent av den del av lönen som överstiger taket.

Förutom den exakta nivån på avsättningar skiljer sig avtalen åt bland annat i följande aspekter:

- om pensionen är förmånsbestämd eller premiebestämd,
- vilken förvald tjänstepensionsförvaltare som finns,
- hur stor andel av tjänstepensionen som har en valbar placering,

¹⁷ Under 2025 är 7,5 inkomstbasbelopp 604 500 kronor per helår, vilket motsvarar 50 375 kronor per månad.

- om en automatisk utbetalning sker vid en viss ålder och i så fall när,
- vilken förvald utbetalningstid som gäller och vilken som är den kortaste möjliga utbetalningstiden,
- vilka intjänandeåldrar som gäller,
- antagen livslängd vid 65 års ålder och framtida avkastning, det vill säga skillnader i delningstal,
- vilka förutsättningar för efterlevandeskydd som finns, och
- i vilken utsträckning extra pensionsavsättningar förekommer.

I tabell 2.3 ges en översikt av vissa av aspekterna där tjänstepensionernas villkor skiljer sig åt. En mer detaljerad beskrivning av respektive avtalsområde finns sedan i de avsnitt som beskriver avtalen.

Tabell 2.3 Översikt av tjänstepensionernas villkor

Namn	Årskullar som omfattas	Avsättning under tak (över tak)	Intjänande-åldrar	Automatisk utbetalning (tidigaste uttag)	Förvald utbetalningstid (kortaste)
SAF-LO	Alla	4,5 % (30 %)	22–65 år	65 år (55 år)	Livslångt (5 år)
ITP 2	-1978	Förmånsbestämd (2 %)	28–65 år	65 år (55år)	Livslångt (5 år)
ITP 1	1979- ^a	4,5 % (30 %)	25–66 år	66 år (55år)	Livslångt (5 år)
KAP-KL	-1957	4,5 % (Förmånsbestämd)	21– år	70 år (60 år) ^b	Livslångt (5 år) ^c
AKAP-KR	1958-	6,0 % (31,5 %)	Alla åldrar ^d	70 år (60 år)	Livslångt (10 år)
PA 16 avd. 2	-1987	6,0 % ^e (Förmånsbestämd)	23–69 år ^f	72 år (63 år) ^g	Livslångt (Varierar) ^h
PA 16 avd. 1	1988-	6 % (31,5%)	0–69 år	72 år (63 år)	Livslångt (Varierar) ⁱ

Not. a) Vissa undantag finns, det kan avtalas att alla på en arbetsplats ska ingå i ITP 1. b) Efter 65 år avsätts 4,5 procent oavsett lön, det förmånsbestämda intjänandet för inkomster över 7,7 IBB upphör vid 65 år. c) För den förmånsbestämda delen påbörjas ett automatiskt uttag vid 67 års ålder och den kan tidigast tas ut vid 61 års ålder. d) Den förmånsbestämda delen kan enbart tas ut livsvarigt, undantaget vid uttag innan 65 års ålder. e) Efter 69 år avsätts 6 procent oavsett lön. f) 5 procent om född före 1966. g) 28–65 år för den förmånsbestämda delen. h) För den förmånsbestämda pensionen kan uttag enbart påbörjas efter en ansökan. i) För den valbara delen är den kortaste tiden 10 år, för icke-valbara antingen 5 år (Kåpan Tjänste) eller 1 år (Kåpan Flex), för den förmånsbestämda delen sker endast livslång utbetalning (med undantag vid uttag innan 65 år). j) För den valbara delen är den kortaste tiden 10 år, för icke-valbara antingen 5 år (Kåpan Tjänste) eller 1 år (Kåpan Flex).

Inom de fyra största avtalsområdena placeras den avgiftsbestämda tjänstepensionen i ett icke-valsalternativ, ett förval om inte arbetstagaren gör ett annat val, som är en traditionell försäkring. En traditionell försäkring innebär att pensionsbolaget som förvaltar pensionen fattar alla beslut om hur pensionspengarna placeras. Över lag utlovas en viss lägsta nivå på utbetalningarna, samtidigt som placeringarna är försiktigare och i genomsnitt förväntas ge en lägre avkastning än en fondförsäkring placerad i aktier.

Tjänstepensionsavtalen har varierande åldersgränser för intjänande. Det finns oftast såväl en nedre som en övre åldersgräns, från vilka intjänande till tjänstepensionen börjar och upphör. Det betyder att livsinkomstprincipen inte gäller fullt ut för de flesta tjänstepensionerna, eftersom arbetsgivaren inte betalar in avgifter för personer som börjar arbeta innan en viss ålder och ofta slutar betala in avgifter till en pensionsförsäkring vid en viss ålder, oberoende av huruvida individen fortsätter arbeta eller inte.

Reglerna varierar även mellan avtal gällande åldersgränser för utbetalning av tjänstepension. Som tidigare beskrevs reglerar inkomstskattelagen (1999:1229) att en tjänstepension som tidigast kan tas ut från 55 års ålder. Tjänstepensionsavtalen inom kommun, region och staten har dock en högre lägsta ålder för när en utbetalning av tjänstepensionen som tidigast kan påbörjas. Det kan även finnas en ålder då en automatisk utbetalning påbörjas eller i vissa fall även en slutgiltig ålder då uttaget måste påbörjas.

Över hur lång tid som tjänstepensionen utbetalas är valbart för de avgiftsbestämda tjänstepensionerna medan de förmånsbestämda i normalfallet endast kan utbetalas livslångt. Numera är förvalet alltid en livslång utbetalningstid även för avgiftsbestämda tjänstepensioner inom de fyra största avtalsområdena, men den kortaste tiden som kan väljas varierar från ett år (vissa flexpensioner) till tio år. Utbetalningstiden har en stor inverkan på de individuella pensionsnivåerna; en kortare utbetalningstid ger högre nivåer under en kortare tid i början av pensioneringsperioden, men leder sedan till betydligt lägre totala pensionsutbetalningar då tjänstepensionen uteblir. En livslång utbetalningstid ger lägre initiala nivåer av pension jämfört med kortare utbetalningstider, men är i gengäld helt jämn över tid och ger lägre risk för låga pensionsnivåer för äldre pensionärer.

Ett efterlevandeskydd inom tjänstepensionen kan ta formen av ett återbetalningsskydd, där det inbetalade pensionskapitalet för-

säkras, eller en livförsäkring, där en särskild inbetalning görs utöver den ordinarie tjänstepensionsavgiften. Båda utgör ett ekonomiskt skydd för de närstående till en försäkringstagare ifall försäkringstagaren avlider. För de som väljer att koppla ett återbetalningsskydd till sin tjänstepension blir utbetalningarna av den slutgiltiga pensionen lägre, eftersom de avstår arvsvinster. Under sparandetiden minskar pensionen med upp till 6 procent, och efter pensionsinträdet kan pensionen sänkas med ytterligare 10 procent eller mer för den som väljer att ha kvar skyddet (Pensionsmyndigheten, 2018a).

I vissa avtalsområden har det tidigare funnits möjligheter för den som gått i allmän delpension att få extra avsättningar till sin tjänstepension. I och med att rätten till allmän delpension har försvunnit så har i stället andra typer av ersättningar benämnda som flexpensioner, extra pensionsavsättningar eller deltidspension vuxit fram. De är tänkta att kunna ge en extra flexibilitet i slutet av arbetslivet för den som till exempel vill gå ned i arbetstid eller gå i pension något tidigare än riktåldern.

Arbetare privat sektor – Avtalspension SAF-LO

Detta tjänstepensionsområde täcker arbetare med kollektivavtal inom privat sektor. Avsättningen är 4,5 procent under taket och 30 procent av den delen av lönen som överstiger taket. Hela tjänstepensionen är avgiftsbestämd och har en valbar placering, där förvalet är en traditionell försäkring hos AMF. Pensionen betalas automatiskt ut vid 65 års ålder och kan väljas att tas ut från 55 års ålder. I förvalet är uttagstiden livsvarig, och den kortaste uttagstiden är fem år. Intjänandeåldrar för förmånen är mellan 22 år och 65 år.

Deltidspension och andra kompletterande pensionsavsättningar

Inom sektorn har det historiskt saknats en kompletterande delpension som gett ersättning vid uttag av allmän delpension. Sedan införandet av det nuvarande pensionssystemet har kompletterande pensionsavsättningar införts på flera områden. Vissa har som syfte att erbjuda pensionsspararen en möjlighet att gå ned i arbetstid i slutet av arbetslivet, så kallad deltidspension. Det finns inget cen-

tralt avtalat gällande denna del, utan det varierar mellan branscher. Bland de avtal som finns är avgiften mellan 0,4 och 2,7 procent.

Tjänstemän privat sektor – ITP

För privatanställda tjänstemän finns Industrins och handelns tilläggs-pension (ITP) som består av två olika avtal beroende på födelseår. För de födda 1979 eller senare gäller ITP 1 och för de födda 1978 eller tidigare gäller ITP 2.¹⁸

ITP 1

Tjänstepensionen i detta avtal är helt avgiftsbestämd och avsättningen är 4,5 procent under taket och 30 procent av den delen av lönen som överstiger taket för löner upp till 30 inkomstbasbelopp. Hälften av förmånen har en valbar placering och den andra hälften placeras i en traditionell försäkring hos Alecta. För den valbara delen är förvalet också en traditionell försäkring hos Alecta. För båda delarna gäller att pensionen automatiskt utbetalas vid 66 års ålder och som tidigast kan tas ut vid 55 års ålder. Den förvalda utbetalningstiden är livsvarig och den kortaste är fem år. Intjänandeåldrar är mellan 25 och 66 år.

ITP 2

Den här tjänstepensionen består av två delar, en förmånsbestämd del och en premiebestämd del (ITPK). I den premiebestämda delen görs en avsättning på 2 procent av hela lönen som understiger 30 inkomstbasbelopp. För den förmånsbestämda delen betalas 10 procent av lönen upp till taket, 65 procent av lönen som ligger mellan 7,5 och 20 inkomstbasbelopp, och 32,5 procent av lönen mellan 20 och 30 inkomstbasbelopp.

Förvalet är att pensionen förvaltas av Alecta. Pensionen utbetalas automatiskt vid 65 års ålder och kan som tidigast tas ut från 55 års ålder. Den förvalda utbetalningstiden är livsvarig. Den valbara delen

¹⁸ I vissa fall kan en person omfattas av ITP 1 även om de är födda 1978 eller tidigare. Det gäller om arbetsgivaren har valt att tillämpa ITP 1 för alla tjänstemän på arbetsplatsen oavsett ålder.

kan som kortast betalas ut under två år och den icke-valbara delen som kortast fem år. För båda gäller ett intjänande mellan 28 och 65 år. Det krävs minst 30 års intjänande för att få ut hela den förmånsbestämda delen.

Deltidspensioner och flexpensioner

För åren 1977 till 2000 gav ITP kompletterande ersättningar vid delpension. Den pensionsgrundande lönen baserades på slutlönen innan delpensionen. Efter 2000, då den lagstadgade delpensionen avskaffades, har olika alternativa lösningar vuxit fram. Från och med 2013 har lösningar som deltidspension och flexpension blivit allt vanligare. Dessa innebär att det görs extra avsättningar och att det finns en förstärkt rätt att arbeta deltid i slutet av arbetslivet. Inbetalningarna i ITP 2 och ITPK beräknas inte på deltidslöner, utan på lönen innan deltidarbete. För ITP 1 baseras avgiften på deltidslönen. Avtalen varierar gällande nivån på avsättningarna, mellan 0,4 och 2,7 procent, och vissa avtal saknar helt extra avsättningar.

Anställda inom kommun och region – KAP-KL och AKAP-KR

Det finns två avtal för de som är anställda inom kommun- och regionsektorn och arbetsgivare som tillämpar kommunala avtal. Tidigare har avtalen skiljt sig mellan de som var födda före och efter 1985. Från och med 2023 har åldersgränserna slopats och majoriteten av de anställda omfattas nu av AKAP-KR. Det andra avtalet, KAP-KL finns kvar för flera grupper, bland annat de som har ett påbörjat förmånsbestämt intjänande.

KAP-KL

Avsättningen är 4,5 procent för lönen under taket och en förmånsbestämd del för den delen av lönen som överstiger taket. Båda delarna förvaltas i förval eller per automatik av KPA.

Den del som betalas in i det premiebestämda systemet kan som tidigast tas ut vid 60 års ålder och ett automatiskt uttag påbörjas vid 70 års ålder. Denna del har en förvald utbetalningstid som är livs-

varig och kan som kortast tas ut under fem år. Den del som betalas in i den förmånsbestämde delen för inkomster över taket kan som tidigast tas ut vid 61 år och en automatisk utbetalning påbörjas vid 67 år. Denna förmån kan som regel enbart tas ut livsvarigt, men det finns ett undantag vid uttag innan 65 år. För båda delarna sker ett intjänande från 21 år. Medan den premiebestämde saknar övre åldersgräns för intjänande har den förmånsbestämde en övre gräns på 65 år.

AKAP-KR

Avsättningen är 6,0 procent för lönen under taket och 31,5 procent för den delen av lönen som överstiger taket för löner upp till 30 inkomstbasbelopp. Förvalet är en traditionell försäkring hos KPA. Pensionen betalas automatiskt ut vid 70 års ålder och kan som tidigast tas ut från 60 års ålder. Förvalet är ett livsvarigt uttag och den kortaste tiden för uttag är tio år. Alla åldrar räknas med i intjänandet, men från och med 69 års ålder avsätts 6,0 procent av lönen oavsett lön.

Delpension och särskild avtalspension

I tidigare avtal fanns en kompletterande delpension för de som hade allmän delpension och tjänade över taket. Under 2000-talet utvecklades inte några avtal för flex- eller deltidspension. Däremot kom det i och med KAP-KL möjlighet att teckna en särskild avtalspension. Reglerna för dessa är lokalt avtalade. Sedan 2023 är avsättningen i AKAP-KR totalt 6,0 procent, vilket motsvarar den totala avsättningen inom statlig sektor inklusive flexpension.

Anställda inom statlig sektor – PA 16

För de statligt anställda finns det två avtal, PA 16 avdelning 1 och avdelning 2. De skiljer sig åt beroende på vilket år den anställda är född. De födda 1987 eller tidigare tillhör PA 16 avdelning 2 och de födda 1988 eller senare tillhör PA 16 avdelning 1.

PA 16 avd. 2 – född 1987 eller tidigare

Totalt är avsättningen 6,0 procent för lönen under taket och en förmånsbestämd del för den delen av lönen som överstiger taket, eller 5,0 procent för gruppen som är födda innan år 1966.

För de födda mellan 1943 och 1972 gäller att desto äldre en person är, desto större andel förmånsbestämd tjänstepension. För de födda mellan 1973 och 1987 är det enbart de delar som överstiger taket som är förmånsbestämda.

Pensionen i den premiebestämda delen betalas automatiskt ut vid 72 års ålder och kan som tidigast tas ut från 63 års ålder. Förvallet är ett livsvarigt uttag och den kortaste tiden för uttag är tio år. Intjänande sker mellan 23 och 69 års ålder.

Den förmånsbestämda delen förvaltas helt av SPV. Ett uttag måste ansökas om och kan som tidigast påbörjas vid 63 års ålder. Den förvalda uttagstiden är livsvarig. Intjänande sker mellan 28 och 65 år.

PA 16 avd. 1 – född 1988 eller senare

Avsättningen är 6,0 procent för lönen under taket och 31,5 procent för den delen av lönen som överstiger taket för löner upp till 30 inkomstbasbelopp. Pensionen betalas som tidigast ut vid 63 år och en automatisk utbetalning sker vid 72 års ålder. För den valbara delen är den förvalda utbetalningstiden livsvarig och den kortaste utbetalningstiden tio år. Den icke-valbara delen har också en förvald livslång utbetalning, men kan tas ut som kortast på fem år (Kåpan Tjänstepension) eller ett år (Kåpan Flex). Intjänande till bägge delar sker så snart en person börjar arbeta, upp till 69 år.

Flexpension och extra avsättningar

I tidigare avtal fanns det olika förmåner kopplade till en nedtrappning av arbetstid i slutet av arbetslivet. Från och med 2003 har det funnits en statlig delpension, som främst berörde de som faller under PA 16 avdelning 2. Sedan 2024 har avtalet slutat gälla för de födda efter 1965. För yngre grupper finns en flexpension, med en avsättning på 1,5 procent, som kan täcka upp för inkomstbortfall för den

som går ned i arbetstid efter 63 års ålder. Det kan även förekomma extra avsättningar enligt lokala avtal.

2.6 Skatterna

I Pensionsarbetsgruppens betänkande *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20, s. 434 ff.) föreslogs att inkomstskatten på pensionsinkomster efter pensionsinträdet skulle vara densamma som på förvärvsinkomster innan pensionsinträdet. Mer konkret innebar förslaget att det särskilda grundavdraget för pensionärer skulle tas bort, eftersom avdraget gjorde att inkomstskatten var lägre på pensionsinkomster än förvärvsinkomster. Det särskilda grundavdraget för folkpensionärer var inom ATP-systemet en del av grundskyddet, och innebar att den som enbart hade folkpension och pensionstillskott i praktiken inte betalade någon skatt.

Förslaget i betänkandet var att en garantipension skulle ersätta såväl folkpension och pensionstillskott som det särskilda grundavdraget (prop. 1997/98:152, s. 40 ff.). Utgångspunkten i Pensionsarbetsgruppens förslag var att förhållandet mellan pensionen brutto och den pensionsgrundande inkomsten (PGI) före pensioneringen skulle vara densamma som förhållandet mellan pensionen netto och förvärvsinkomsten innan pensioneringen netto. Kompensationsgraden skulle vara densamma oavsett om den beräknades för brutto- eller nettopension. I enlighet med Pensionsarbetsgruppens och regeringens förslag slopades det särskilda grundavdraget till pensionärer i samband med att garantipensionen infördes 2003¹⁹ (prop. 1997/98:152; bet. 1997/98:SfU13).

Utgångspunkten om likabehandlingen av inkomstslagen har sedan dess frångåtts på flera sätt. Den första stora förändringen på skatteområdet som innebar ett avsteg från utgångspunkterna i det reformerade pensionssystemet var införandet av skattereduktionen för allmän pensionsavgift, vilken vi beskrev i avsnitt 2.4.1. Därefter har såväl skattesatserna på arbetsinkomster, genom jobbskatteavdragen, som på pensionsinkomster, genom det förhöjda grundavdraget, förändrats genom åren.

¹⁹ Lagändringen trädde i kraft den 1 november 1998 och gällde för första gången vid 2000 års taxering. Eftersom garantipensionen infördes först 2003 fick lagen dock ingen praktisk betydelse innan dess.

Jobbskatteavdraget är en skattereduktion för förvärvsarbete som infördes första gången 2007 (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU1) och som därefter höjts vid flera tillfällen 2008, 2010, 2011, 2014, 2019, 2022, 2023 och 2024.²⁰ År 2016 infördes en avtrappning av jobbskatteavdraget för höga inkomster, av fördelningspolitiska och offentligfinansiella skäl (prop. 2015/16:1), men denna togs bort 2025 (prop. 2024/25:1). Jobbskatteavdraget påverkar pensionen netto i förhållande till förvärvsinkomsten innan pensionsinträdet netto och innebär därmed ett avsteg från utgångspunkten att inkomstskatten på pensionsinkomster och förvärvsinkomster skulle vara densamma. Genom jobbskatteavdragen ökade förvärvsinkomsterna innan pensionsinträdet netto medan pensionerna netto var oförändrade.

För att beräkna den beskattningsbara förvärvsinkomsten minskas den fastställda förvärvsinkomsten med ett grundavdrag. För att förbättra pensionärernas ekonomiska situation infördes en ny skattelättnad i form av ett förhöjt grundavdrag 2009. Det förhöjda grundavdraget har därefter förstärkts för olika inkomstgrupper år 2010, 2016, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 och 2024. Till skillnad från det tidigare särskilda grundavdraget till pensionärer, som riktade sig till de med folkpension, är det förhöjda grundavdraget generellt utformat. Det förhöjda grundavdraget gavs fram till 2022 till de som fyllt 65 år vid årets ingång. Åldersgränsen höjdes 2023 till 66 år i samband med att de pensionsrelaterade åldersgränserna höjdes. Förstärkningarna av det förhöjda grundavdraget har genom åren riktat sig till olika inkomstgrupper bland pensionärskollektivet. Införandet, och höjningarna, av det förhöjda grundavdraget har inneburit att pensionsinkomsten netto har ökat medan arbetsinkomsten innan pensionsinträdet har varit oförändrad.

Från och med 2021 har inkomstskatten på pensionsinkomster efter 65 års ålder (numera 66 års ålder) återgått till att vara på samma nivå som inkomstskatten på arbetsinkomster för den yngre befolkningen.

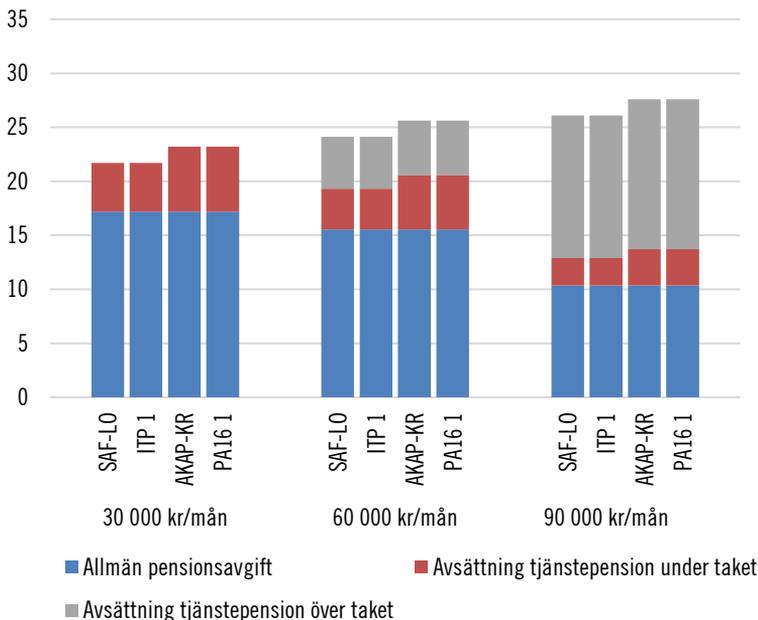
²⁰ För personer som är 66 år eller äldre vid årets början finns i stället för det ordinarie jobbskatteavdraget ett jobbskatteavdrag för äldre.

2.7 De totala pensionsavsättningarna

Avgifterna till det allmänna pensionssystemet som beskrevs i avsnitt 2.4.1 och avsättningarna till tjänstepensionen som beskrivs i avsnitt 2.5.3 utgör tillsammans de totala pensionsavsättningarna. I figur 2.9 illustreras vad den totala pensionsavsättningen blir vid olika inkomstnivåer i de fyra stora avtalen 2024 som andel av bruttoinkomsten. Som framgår av figuren varierar de totala pensionsavsättningarna i viss mån per inkomstnivå och avtal, men framför allt varierar hur stor del av avsättningen som kommer från avgiften i det allmänna systemet respektive tjänstepensionen vid olika inkomstnivåer. Upp till taket för tjänstepensionsavsättningarna i respektive avtal ökar de totala pensionsavsättningarna som andel av bruttoinkomsten med bruttoinkomsten. För personer inom SAF-LO- eller ITP 1-avtalet med inkomster under 7,5 inkomstbasbelopp uppgår de totala avsättningarna till 21,7 procent av bruttolönen. Avgifterna till det allmänna systemet utgör cirka 80 procent ($17,21/21,7$) av dessa. För personer med en månadsinkomst på 90 000 kronor inom AKAP-KR- eller PA16 1-avtalen uppgår den totala avsättningen till 27,6 procent av bruttoinkomsten och enbart cirka 38 procent ($10,36/27,6$) av hela avsättningen utgörs av avgifter till det allmänna pensionssystemet.

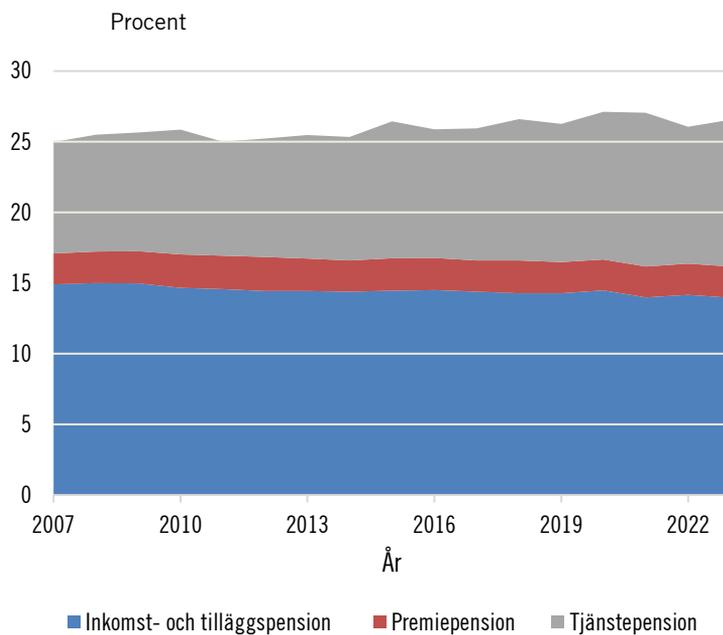
Figur 2.9 Totala pensionsavgifter per inkomstnivå och avtal 2024

Andel av bruttoinkomst (procent)



Källa: Egna beräkningar.

Som beskrevs i avsnitt 2.4.1 har avgifterna till det allmänna pensions-systemet uppgått till 17,21 procent av bruttoinkomsten under in-tjänandetaket på 8,07 inkomstbasbelopp sedan systemets införande. Avsättningarna till tjänstepensionen har dock ökat de senaste decen-nierna, vilket beskrevs i avsnitt 2.5.3. I figur 2.10 framgår att de totala pensionsavsättningarna som andel av den totala lönesumman har ökat från 25 procent 2007 till 26,6 procent 2023. Det motsvarar en ökning på cirka 39 miljarder kronor 2023. Utvecklingen drivs av att insättningar till tjänstepensionen ökat som andel av lönesumman över tid.

Figur 2.10 Totala pensionsinbetalningar som andel av lönesumman

Anm.: I avgifterna för allmän pension ingår pensionsrätter för sjuk- eller aktivitetsersättning, plikttjänstgöring, studier och barnår.

Källa: Pensionsmyndigheten (2024c), Konjunkturinstitutet (2024) samt egna beräkningar.

3 Pensionssystemets utmaningar

I detta kapitel redogör utredningen inledningsvis för vår bild av pensionsdebatten sedan införandet av det nuvarande pensionssystemet. Därefter presenteras resultat från tidigare studier om pensionsnivåer och pensionärernas ekonomi.

3.1 Pensionsdebatten

I utredningens bild av pensionsdebatten har vi valt att endast ta upp de frågor som har en koppling till pensionernas, och därmed pensionsavgiftens, nivå. Till exempel beskrivs inte den debatt och de åtgärder som har vidtagits när det gäller att åstadkomma mer jämställda pensioner eller reformeringen av premiepensionssystemet.

Pensionsgruppen bildades efter införandet av det nuvarande pensionssystemet, med uppgift att värna pensionsöverenskommelsen och att vårda pensionsreformen och dess grundläggande principer. Pensionsfrågorna skulle diskuteras och lösas inom gruppen, möjligen för att undvika att de skulle bli föremål för kortsiktig offentlig budgivning. Som vi redogör för i avsnittet kom detta dock att förändras. Pensionärsorganisationer, fackförbund och andra aktörer har drivit pensionsfrågan aktivt sedan 2010-talet, och pensionssystemet har varit en återkommande fråga i de senaste årens valrörelser.

Balansering och högre livslängd startskottet för ifrågasättandet av pensionssystemet

Pensionsdebatten efter reformen på 1990-talet var under det första decenniet relativt begränsad, vilket kan förklaras av att det i allt väsentligt ju var pensioner från det gamla ATP-systemet som betalades ut

under den perioden. Det nya pensionssystemet som skulle ersätta ATP och effekter av det syntes ännu inte i pensionsutbetalningarna. Den enda synliga förändringen var att det nya grundskyddet med garantipension som infördes 2003 för i princip alla berörda innebar något högre pension netto, så den enda effekten var ännu positiv. Möjligen begränsades debatten också av den allmänt positiva bild av pensionssystemet som fanns såväl nationellt som internationellt vid den här tiden.

Kring 2010 intensifierades debatten tydligt i och med att den automatiska balanseringen av pensionernas indexering, bromsen, aktiverades, vilket ledde till lägre pensioner under flera år. Att detta skulle kunna ske var visserligen inte helt överraskande i expertkretsar, men omfattningen av minskningen var sannolikt inte förväntad ens bland experterna, och än mindre av allmänheten och politiker. Balanseringsperioden påverkade därmed synen på pensionssystemet och vad det kunde leverera. Ungefär samtidigt blev det också mer allmänt känt att medellivslängden fortsatt att öka, vilket skulle leda till lägre pensioner eftersom normen om att gå i pension vid 65 års ålder var stark och en betydande majoritet började ta ut pension vid just den åldern.

Den tidigare mer begränsade pensionsdebatten utökades alltså påtagligt till följd av effekter av det reformerade systemet, balanseringen och pensionsåldrarna, som alla gav tydliga effekter på pensionsnivåerna. Även om det var förväntade effekter för att upprätthålla det finansiellt hållbara pensionssystem som pensionsreformen syftade till, så ledde det till en successiv scenförändring av pensionsdebatten där pensionssystemet började ifrågasättas.

Höjd pensionsålder

Med anledning av den ökade medellivslängden som inte motsvarades av samma ökning av pensionsåldern tillsattes Pensionsåldersutredningen 2011. År 2012 lyfte dåvarande statsministern Fredrik Reinfeldt behovet av ett arbetsliv som kunde sträcka sig till 75 års ålder. Detta startade en intensiv debatt om möjligheter och problem med att förlänga arbetslivet. Pensionsåldersutredningen lämnade sitt slutbetänkande 2013, men det dröjde sex år innan riksdagen år 2019 beslutade om de första höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna.

Som en del i att politiskt kunna försvara höjd pensionsålder infördes den så kallade trygghetspensionen 2022, vilket innebar en lättnad i regelverket för sjukersättningen för äldre med som mest fem år kvar till åldern när sjukersättning upphör och rätt till grundskydd i pensionssystemet inträder (från 2026 riktåldern). Reformen var således inte ett införande av en ny pensionsförmån och avsåg inte ålderspensionssystemet, men genom att mildra kraven för att beviljas sjukersättning för dem med nedsatt arbetsförmåga blev det lättare att motivera och försvara en höjd pensionsålder. Man ser dock alltså jämt inlägg i debatten om vissa yrkesgrupper som anses ha svårt att orka med en förlängning av arbetslivet.

Fattigpensionärer och grundskyddet

Frågan om fattigpensionärer hade uppmärksamrats sporadiskt både före och efter införandet av det nuvarande pensionssystemet, men fick ökat fokus i mitten av 2010-talet. Relativ fattigdom hos äldre uppmärksammades av både OECD och EU-kommissionen, och i Sverige kritiserade olika debattörer och organisationer den nivån av relativ fattigdom bland äldre som rapporterades. Dåvarande statsministern Stefan Löfven tog i sitt jultal 2016 bland annat upp just äldre med låga inkomster. Frågan om grundskyddet blev till följd av debatten också en del av Pensionsgruppens överenskommelse från 2017, där det sades att en grundläggande analys av grundskyddets konstruktion skulle genomföras i syfte att ta fram förslag till förändringar som ger sammantaget bättre egenskaper för dem med låga pensioner, på kort och på lång sikt. En intern utredning på Socialdepartementet avseende grundskyddet tillsattes också, vilket så småningom mynnade ut i en höjning av garantipensionen på maximalt 200 kronor per månad och höjningar av bostadstillägget 2020.

I upptakten till valrörelsen år 2021 initierades frågan om ytterligare garantipensionshöjningar av Vänsterpartiet. I januari 2022 höjdes bostadstillägget ytterligare och ett förslag togs fram av regeringen om ett så kallat garantitillägg i bostadstillägget på maximalt 1 000 kronor per månad. Något garantitillägg infördes aldrig utan riksdagen beslutade slutligen i stället om ännu en höjning av garantipensionen på maximalt 1 000 kronor per månad och ytterligare höjningar av bostadstillägget från augusti 2022. Den relativa fattigdomen

hos äldre har minskat på senare år, bland annat på grund av nämnda höjningar av grundskyddet. Frågan har därefter fått mindre uppmärksamhet över lag och fokus har i stället ökat när det gäller respektavståndet och kompensationsgrader.

Pensionsmyndigheten har förhållit sig kritisk till utformningen av grundskyddet och avsteg som gjorts från livsinkomstprincipen i pensionssystemet. I en sammanfattande text på Pensionsmyndighetens hemsida (2023a) om rapporten *Ett nytt pensionssystem?* (Pensionsmyndigheten, 2023b) beskrivs vägvalet som att ”antingen återgår man till att livsinkomstprincipen återfår sin tidigare betydelse samt bestämmer mål och principer för grundskyddets roll i pensionssystemet eller så väljer man en alternativ väg som uttalat frångår livsinkomstprincipen och i högre grad utgår från fördelningspolitik”.

Respektavståndet och inkomstpensionstillägget

Med respektavståndet i pensionssystemet avses skillnaden i pension mellan någon som har arbetat, vanligtvis ett helt arbetsliv, och någon som inte har arbetat alls. Just benämningen av måttet har ifrågasatts – respekt för vad? Annorlunda formulerat handlar det om hur det inkomstgrundade pensionssystemet levererar i förhållande till grundskyddet. Om grundskyddets nivå i förhållande till den inkomstgrundade pensionen ökar över tid kan det i sig ses som ett tecken på att det lönar sig mindre att arbeta, och att livsinkomstprincipen därmed urholkas.

Liksom frågan om fattigpensionärer hade diskussionen om respektavståndet levt vidare sedan 1990-talet. I slutet av 2010-talet startade dock en större debatt om bristen på respektavstånd i pensionssystemet. I valrörelsen 2018 utlovade Socialdemokraterna att förbättra pensionerna för dem som arbetat ett helt arbetsliv men ändå har låg pension. Inkomstpensionstillägget infördes 2021 med det angivna syftet att öka respektavståndet och höja pensionerna för dem som arbetat ett helt arbetsliv med en låg till medelhög lön. I praktiken gynnar förmånen även de som arbetat deltid med hög lön. Förmånen skulle enligt lagstiftaren ses som en lösning på kort sikt medan arbete pågår för en mer långsiktig lösning för höjda pensioner. Året därpå höjdes garantipensionen och respektavståndet minskade således igen.

Frågan om respektavståndet har återigen fått mer uppmärksamhet och kopplas ofta ihop med krav på höjd pensionsavgift.

Kompensationsgrader och höjd pensionsavgift

Kompensationsgrader fick ökad uppmärksamhet under samma period som diskussionen om respektavståndet tog fart, då flera studier visat på minskad kompensationsgrad för den allmänna pensionen. Med kompensationsgrad avses nivån på pensionen i förhållande till den tidigare inkomsten under arbetslivet. Det råder en oenighet hos olika aktörer om vad som egentligen utlovades vid införandet av det nuvarande pensionssystemet, både avseende nivån på kompensationsgraden för den allmänna pensionen (se avsnitt 4.1.1) och avseende tjänstepensionens roll.

Det har i pensionsdebatten ofta framförts uppfattningar om att pensionsavgiften kom att sättas lägre än de ursprungliga intentionerna vid pensionsreformen; i stället för 18,5 blev avgiften 17,21 procent på grund av avdraget för den allmänna pensionsavgiften vid beräkningen av pensionsgrundande inkomst. Som framgår i avsnitt 2.4.1 kan även detta tolkas på olika sätt.

En höjd avgift har i pensionsdebatten beskrivits som en lösning både för att öka kompensationsgraden och respektavståndet. I Pensionsöverenskommelsen 2017 nämndes att en översyn av avgiften skulle göras.

3.2 Tidigare studier om pensionsnivåer och pensionärernas ekonomi

I detta avsnitt beskriver vi pensionsnivåerna och pensionärernas ekonomi med utgångspunkt i studier och rapporter som publicerats de senaste åren.

Studier om pensionsnivåer genomförs årligen av Pensionsmyndigheten. Bland annat har Pensionsmyndigheten sedan sitt bildande 2010 redovisat ett årligt återkommande regleringsbrevsuppdrag gällande pensionsutvecklingen före och efter skatt för olika typfall, i syfte att visa hur regelförändringar och indexeringar av pensionssystemet

påverkat pensionsinkomsten för olika inkomstgrupper.¹ Pensionsmyndigheten har även sedan 2016 haft ett årligt återkommande regleringsbrevsuppdrag om hur kompensationsgraden har utvecklats för olika inkomstgrupper. Bakgrunden till uppdraget om kompensationsgrader var bland annat att komplettera de iakttagelser som minPension redovisade 2016 i rapporten *Hur stor blir pensionen? En rapport om kompensationsgrader hos användare av Minpension.se år 2015* (minPension, 2016). MinPension har sedan fortsatt att nästan årligen redovisa olika kompensationsgradsrapporter baserat på data för de pensionssparare som gjort en pensionsprognos på deras webbsida.

Studier som omfattar pensionärens hela ekonomi har inte genomförts med samma regelbundenhet, men Socialdepartementet har till exempel publicerat rapporterna *Gyllene år med silverhår – För vissa eller för alla?* (Ds 2002:14), *Efter 65 – inte bara pension* (Ds 2011:42) och *Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie om pensionärernas levnadsstandard 2003–2024* (Ds 2024:12). Vidare publicerade Pensionsmyndigheten rapporten *Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden?* (2022a). Samma år publicerade Finanspolitiska rådet rapporten *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster* (2022) och en tillhörande underlagsrapport, *Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019* (Hagen, Laun & Palme, 2022).

Nivån på pensionerna, och dess utveckling över tid, beror bland annat på hur man väljer att definiera vad som menas med pensionsnivåer. Studerar man pensionärernas ekonomi kommer resultatet även att skilja sig åt beroende på vilket år som studeras. Studier blir på relativt kort tid mindre aktuella av flera skäl, och därför har vissa äldre rapporter exkluderats från redovisningen i detta avsnitt. Under senare år har grundskyddet höjts och en hög inflation har minskat lönerna i fasta priser och höjt det prisindexerade grundskyddet mer än förvärvsinkomster och inkomstgrundad pension. Konjunkturläget påverkar framför allt den arbetande befolkningens inkomster, där ett sämre konjunkturläge ger dessa lägre inkomster, vilket generellt ger en högre kvot av pensionärernas inkomster i förhållande till förvärvsaktivas och lägre relativ fattigdom för pensionärerna. Vidare påverkas den disponibla inkomsten av förändringar i skatter och pensionärerna har under de senaste åren, i likhet med förvärvsaktiva, fått

¹ Uppdraget gavs första gången till Riksförsäkringsverket 2004 (dnr 4670/08), sedan till Försäkringskassan 2005 till 2009 och från 2010 till Pensionsmyndigheten. Från början gällde uppdraget utvecklingen av den allmänna pensionen men har sedan utökats till att även ta med tjänstepensionerna.

flera skattelättnader. När man beskriver pensionärernas ekonomi jagar man alltså i viss mån ett rörligt mål. Det finns en naturlig eftersläpning i inkomststatistik när man utgår från deklarerade inkomster. Detta kan hanteras genom att utgå från prognoser, vilket dock innebär en ökad osäkerhet i resultaten.

3.2.1 Studier om kompensationsgrader

Som tidigare beskrivits visar kompensationsgraden pensionens storlek i relation till inkomsten före pensionsuttaget, fortsättningsvis benämnd *jämförelseinkomsten*. Pensionsmyndigheten resonerar i rapporten *Är pensionerna tillräckliga* (2021c, s. 22) om kompensationsgradsmåttet:

hur den ska mätas finns det ingen absolut sanning om, det kan ske på många sätt och följaktligen med betydande olika resultat.

De studier som presenteras i detta avsnitt har utgått från ett eller fler av följande sätt att mäta kompensationsgraden (där pension är antingen allmän pension eller allmän pension inklusive tjänstepension):

- Bruttopension före skatt/Bruttolön efter skatt
- Nettopension efter skatt/Nettolön efter skatt
- Disponibel inkomst efter pensionering/Disponibel inkomst före pensionering.

Vi ser en variation när det gäller vilken ålder under pensionering som studeras – kompensationsgraden vid pensionsuttaget eller senare. Fördelen med att studera senare åldrar är att man då exkluderar den tillfälligt höjande effekten av kortare uttagstider för tjänstepensionen. Det dämpar även den liknande effekten av förskottsräntan. En nackdel med detta förfarande är att pensionen underskattas jämfört med vid uttagstidpunkten.

I många studier studeras vidare samtliga nyblivna pensionärer oavsett vid vilken ålder de börjar ta ut sin pension. En nackdel med detta förfarande är att tidigt uttag ger lägre pension, allt annat lika, och resultatet blir på så vis missvisande för vad pensionssystemet levererar vid exempelvis en genomsnittlig pensionsålder eller vid riktåldern.

Det finns fler möjliga metodval för hur kompensationsgrader kan definieras. Pensionsmyndighetens tidigare studie *Pensionsnivåer och kompensationsgrader för nyblivna pensionärer 2016* (2019a) satte som kriterium 40 år med PGI för en delberäkning och kompensationsgraden ökade då något (både medianpensionen och medianslutlönen ökade). Pensionsmyndigheten har i den senaste rapporten i rapportserien *Nyblivna pensionärs kompensationsgrader* (2024d), som redovisas nedan, avgränsat gruppen till dem med 30 intjänandeår. I Alectas studie *Pensionärerna och ekonomin* (2024) gick man längre och studerade primärt personer med mer än 40 år i Sverige. I Pensionsmyndighetens studie från 2019 användes vidare PGI som jämförelseinkomst, i stället för lön, vilket ökar kompensationsgraden eftersom PGI motsvarar bruttolön med avdrag för den allmänna pensionsavgiften på 7 procent. De flesta studierna använder hela inkomsten som jämförelseinkomst, inte bara inkomster under inkomsttaket för den allmänna pensionen, vilket ger lägre kompensationsgrader för personer med inkomster över taket än om man jämför med den inkomst som de facto försäkras i systemet.

Samtliga studier nedan redovisar kompensationsgrader beräknade på individens faktiska inkomster före och efter pensionering. Det finns också studier av kompensationsgrader beräknade utifrån typfallsberäkningar, såsom Finanspolitiska rådets rapport (2022). Pensionsmyndigheten redovisar även kompensationsgraden för ett standardtypfall i den årliga rapporten om nyblivna pensionärs kompensationsgrader. Typfallsberäkningar tenderar att generera lägre kompensationsgrader än beräkningar på faktiska inkomster, vilket beror på att typfallen oftast antas ha en rak lönebana vilket ger en relativt hög slutlön som i sin tur sänker kompensationsgraden. I verkligheten är inkomsten i slutet av arbetslivet ofta avtagande i reala termer, särskilt för grupper med högre inkomster. Ett annat skäl till lägre kompensationsgrader för typfallsberäkningar är att tjänstepensioner i dessa brukar antas betalas ut livsvarigt. I verkligheten tar många ut tjänstepension under kortare tid, vilket höjer pensionsutbetalningarna i början av pensions-tiden och därmed kompensationsgraden för de nyblivna pensionärerna.

I tabell 3.1 redovisas definitioner av kompensationsgraden för studierna nedan, såsom val av jämförelseinkomst före pensionering och inkomst efter pensionering.

Tabell 3.1 Exempel på tidigare studier om kompensationsgrader och inkomstkvoter

Studie	Jämförelseinkomst innan pensionsinträdet	Jämförelseinkomst efter pensionsinträdet
Pensionärernas levnadsstandard då och nu (Ds 2024:12)	Genomsnittlig disponibel förvärvsinkomst år t-3 till t-1	Genomsnittlig disponibel pensionsinkomst för år t+1 till t+3
Nyblivna pensionärsers kompensationsgrader (Pensionsmyndigheten, 2024d)	Genomsnittlig förvärvsinkomst brutto för år t-5 till t-1	Pensionsinkomst brutto år t+1
Kompensationsgradsrapport 2023–Bättre tjänstepension lyfter pensionsnivån (minPension, 2023)	Senast rapporterade bruttolön i prognostjänsten vid 62 års ålder eller yngre	Förväntad bruttopension utifrån livslång utbetalning av tjänstepension
Pensionssystemet och pensionärernas inkomster (Finanspolitiska rådet, 2022)	Genomsnittlig disponibel inkomst år t-5 till t-1	Disponibel pensionsinkomst för år t+1
Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019 (Hagen, Laun & Palme, 2022)	Genomsnittlig förvärvsinkomst brutto för år t-5 till t-1	Pensionsinkomst brutto år t+1
Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden? (Pensionsmyndigheten, 2022a)	Den disponibla medianinkomsten på individnivå och per konsumtionsenhet i åldersgruppen 20 till 64 år	Den disponibla medianinkomsten på individnivå och per konsumtionsenhet bland pensionärer
Är pensionerna tillräckliga? (Pensionsmyndigheten, 2021c)	Genomsnittlig förvärvsinkomst efter skatt år t-5 till t-1	Disponibel pensionsinkomst för år t+1
Pensionsnivåer och kompensationsgrader för nyblivna pensionärer 2016 (Pensionsmyndigheten, 2019a)	Genomsnittlig otakad PGI år t-5 till t-1 (bruttoinkomst-avgift)	Pensionsinkomst brutto år t+1
Pensionsreform 2024 (Forena, 2019)	Genomsnittlig förvärvsinkomst brutto för år t-4 till t-1	Pensionsinkomst år t brutto
Pensionärerna och ekonomin (Alecta, 2024)	Disponibel inkomst vid 60 års ålder	Disponibel inkomst vid 67, 70 och 72 års ålder

Anm.: År t avser pensioneringsåret.

Kompensationsgrader för allmän pension

I Pensionsmyndighetens rapport (2024d) redovisas en mediankompensationsgrad för allmän pension på 51 procent för de födda 1957 som gick i pension vid 65 års ålder. För de som var medelinkomsttagare före pensionsuttaget var mediankompensationsgraden 49 procent för kvinnor och 51 procent för männen. I rapportens bilaga 1 syns att kompensationsgraderna ökar med uttagsåldern.

Beräknat för nyblivna pensionärer utan begränsning till de som tagit ut pensionen vid 65 års ålder ser vi för flera studier lägre kompensationsgrader jämfört med om endast individer som börjar ta ut pensionen vid 65 år studeras. Nivåerna ligger då ungefär mellan 40 och 50 procent i kompensationsgrad för allmän pension. Pensionsmyndigheten beräknar mediankompensationsgraden till 46 procent för allmän pension för samtliga nyblivna pensionärer 2022 i åldrarna 62–70 år, det vill säga födda 1952–1960. Forena studerar i stället i *Pensionsreform 2024* (2019) enskilda årskullar vid 65 års ålder (här ingår även individer med pensionsålder lägre än 65) och visar en kompensationsgrad på 49 procent för födda 1950. Forena studerar därmed en något äldre årskull än de som Pensionsmyndigheten studerar, vilket är en möjlig förklaring till den högre kompensationsgraden. Forena använder till skillnad från Pensionsmyndigheten även genomsnittet i stället för medianvärdet vid beräkning av kompensationsgraden. Man noterar att vid 65 års ålder hade 89 procent av årskullen gått i pension.

Alecta (2024) studerar i stället kompensationsgraden vid 67 års ålder för årskullen född 1954. Alecta redovisar ingen total kompensationsgrad utan delar upp pensionärerna i tre inkomstgrupper beroende på jämförelseinkomst före pensionering. Medelinkomsttagarna i studien har en relativt hög kompensationsgrad på 51 procent i allmän pension mätt som medianvärdet, vilket kan förklaras av att Alectas val av inkomstgränser medför att medelinkomsttagarna i deras studie har något lägre inkomster än Pensionsmyndighetens medelinkomsttagare. En större andel av dem har därmed sannolikt rätt till garantipension, vilket höjer kompensationsgraden. Dessutom har Alecta som nämns ovan ett krav på 40 års bosättningstid i Sverige, vilket både ökar möjlig tid till intjänande och ger rätt till full garantipension.

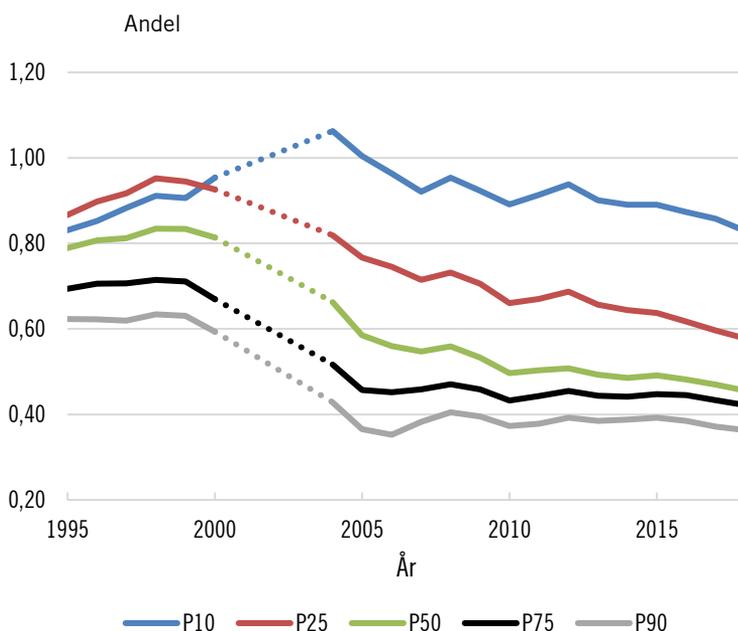
Hagen, Laun och Palme (2022) studerar kompensationsgraden för percentilgrupper utifrån jämförelseinkomsten före pensionering, där varje percentilgrupp motsvarar medelvärdet av fem percentilgrupper.² Författarna visar hur kompensationsgraden för nyblivna pensionärer 2018 motsvarar 40–50 procent för allmän pension vid den 50:e–90:e percentilgruppen. För dem med lägre inkomst före pensionering är kompensationsgraden högre.

Flera studier visar hur kompensationsgraden för den allmänna pensionen har sjunkit över tid. Hagen, Laun och Palme (2022) kon-

² Exempelvis avser P10 medelvärdet i percentilgrupp 8–12.

staterar att kompensationsgraden föll tydligt för nästan alla percentilgrupper under 2000-talet, när det nya pensionssystemet började fasas in. Under tidsperioden 2012–2018 är kompensationsgraden från det allmänna ålderspensionssystemet under 50 procent för hela den övre halvan av inkomstfördelningen, se figur 3.1.

Figur 3.1 Kompensationsgrad för allmän pension, 1 år efter pension



Anm.: På grund av felrapportering saknas i LISA-databasen inkomstuppgifter om allmän pension för personer som börjat ta ut sin pension före 65 år under åren 2001–2002. Därför rapporterar författarna inte uppgifter för nyblivna pensionärer under 2001–2003. Denna period markeras med en punktad linje i de analyser där dessa år utelämnas. Notera att y-axeln är beskuren.

Källa: Hagen, Laun och Palme (2022, s. 31).

Forena (2019) visar att den genomsnittliga kompensationsgraden för allmän pension sjunkit från 61 procent för födda 1938 till 49 procent för födda 1950. Pensionsmyndigheten (2024d) redovisar mediankompensationsgraden vid 65 års pensionsålder för perioden 2008–2022 (årskullarna födda 1943–1957) för olika inkomstgrupper. Kompensationsgraden för allmän pension har sjunkit över tid för dem med medelinkomst före pensionering med 12 procent för kvinnor och 15 procent för män. För de som var höginkomsttagare före pensio-

nering har kompensationsgraden sjunkit med 13 procent för kvinnor och 12 procent för män. De senaste årens höjningar av garantipensionen har kommit gruppen med låga till medelhöga inkomster till del, vilket har verkat höjande för deras kompensationsgrader. För de som var låginkomsttagare före pensionering har kompensationsgraden ökat med två procentenheter för kvinnorna och sjunkit med 28 procentenheter för männen. Det senare förklaras med att männen i början av perioden hade en betydligt högre pension än slutlön; där- efter har slutlönen ökat mer än pensionen.

Tabell 3.2 sammanfattar de tidigare studierna om kompensationsgrader för allmän pension.

Tabell 3.2 Tidigare studier om kompensationsgrader för allmän pension

Studie	Kompensationsgrad i procent (år/årskull median/ genomsnitt)	Pensionsålder
Nyblivna pensionärers kompensationsgrader (Pensionsmyndigheten, 2024d)	51 (2022, median)	65 år
	46 (2022, median)	62–70 år
Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019 (Hagen, Laun & Palme, 2022)	40–50 (2018, 50:e–90:e percentilen ¹)	Ingen begränsning
Pensionsreform 2024 (Forena, 2019)	49 (f. 1950, genomsnitt)	65 år eller yngre
Pensionärerna och ekonomin (Alecta, 2024)	51 (f. 1954, median ²)	67 år eller yngre

¹ Varje percentilgrupp motsvarar medelvärdet av fem percentilgrupper. ² Medelinkomsttagare vid 60 års ålder.

Kompensationsgrader för allmän pension och tjänstepension

I Pensionsmyndighetens rapport (2024d) redovisas en mediankompensationsgrad för allmän pension och tjänstepension på 79 procent vid 65 års pensionsålder för födda 1957. Myndigheten noterar att temporära uttag av tjänstepensionen höjer kompensationsgraden. MinPension visar i sin rapport *Kompensationsgradsrapporten Tema 2023: Hur stor betydelse har tjänstepensionen?* (2023) prognoser på 67 procent mediankompensationsgrad för födda 1961–1969 vid uttag vid riktåldern. MinPension gör här, förutom att studera yngre årskullar än för studien ovan, antaganden om livsvarigt uttag för

tjänstepensionen samt antar bibehållen inkomstnivå fram till pensionering, vilket sammantaget sänker kompensationsgraden.

Som nämns ovan har Pensionsmyndigheten visat att kompensationsgraden för allmän pension ökar med pensionsåldern. Detta mönster ser vi även för allmän pension och tjänstepension, se bilaga 1 i *Nyblivna pensionärers kompensationsgrader* (2024d). Med tanke på att pensionen, allt annat lika, ökar vid högre pensionsålder är den första tanken att de som tar ut pensionen tidigt får låg pension och därmed lägre kompensationsgrad. Hagen visar dock på seminarium arrangerat av SNS (2021) att de som tar ut pension före 65 års ålder har högre total pension, mätt som summan av allmän pension och tjänstepension, än de som tar ut vid 65 års ålder. En förklaring till låga kompensationsgrader för lägre pensionsåldrar bör då vara högre jämförelseinkomster jämfört med gruppen som går i pension vid 65. Pensionsmyndigheten (2021c) studerade nyblivna pensionärer 2020. Mediankompensationsgraden beräknad som nettopension efter skatt som andel av nettolön efter skatt var 66 procent bland dem som gick i pension före 65 år och 77 procent bland dem som gick vid 65 år eller senare.

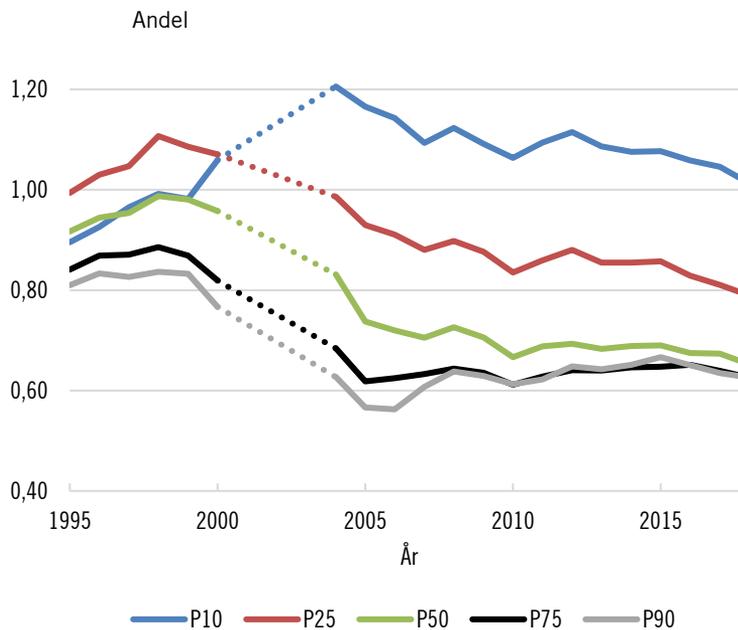
När Pensionsmyndigheten beräknar mediankompensationsgraden för allmän pension och tjänstepension för samtliga nyblivna pensionärer 2022 i åldrarna 62–70 år blir denna lägre än om endast 65-åringar studeras och uppgår till 67 procent (2024d). Forena (2019) visar en genomsnittlig kompensationsgrad på allmän pension och tjänstepension på 72 procent för pensionärer födda 1950 vid 65 års ålder. Till skillnad från Forenas beräkning för enbart den allmänna pensionen ser vi nu en lägre kompensationsgrad än den som Pensionsmyndigheten redovisar. Metoderna för beräkning av kompensationsgraderna skiljer sig som tidigare nämnts åt, men en annan trolig förklaring till skillnaden vi ser är att tjänstepensionerna är högre för yngre årskullar (som Pensionsmyndigheten studerar), vilket också framgår i Forenas rapport (2019).

Alecta (2024) visar för gruppen födda 1954 en mediankompensationsgrad för allmän pension inklusive tjänstepension på 79 procent vid 67 års ålder, för dem som var medelinkomsttagare vid 60 års ålder. Den höga nivån kan förklaras av, som tidigare nämnts, att Alecta satt ett krav på 40 år i Sverige, vilket innebär många möjliga år för intjänande till pensionen. Hagen, Laun och Palme (2022) redovisar en kompensationsgrad på 60–70 procent för allmän pension

och tjänstepension för nyblivna pensionärer 2018 med medel- och hög inkomst före pensionering (den 50:e–90:e percentilgruppen). Liksom när endast allmän pension studeras är kompensationsgraden här högre för dem med lägre inkomst.

När det gäller utvecklingen av kompensationsgraden sedan 1995 för allmän pension inklusive tjänstepension visar Hagen, Laun och Palme (2022) inledningsvis samma mönster som för den allmänna pensionen, se figur 3.2. Under 2000-talet föll kompensationsgraden för allmän pension och tjänstepension för nästan alla percentilgrupper. Därefter har förändringen varit mindre dramatisk med endast små förändringar av kompensationsgraden under det senaste decenniet. Författarna pekar på en kontinuerligt ökande kompensationsgrad från tjänstepensionerna under hela den studerade tidsperioden.

Figur 3.2 Kompensationsgrad för allmän pension och tjänstepension, 1 år efter pension



Anm.: På grund av felrapportering saknas i LISA-databasen inkomstuppgifter om allmän pension för personer som börjat ta ut sin pension före 65 år under åren 2001–2002. Därför rapporterar författarna inte uppgifter för nyblivna pensionärer under 2001–2003. Denna period markeras med en punktdad linje i de analyser där dessa år utelämnas. Notera att y-axeln är beskuren.

Källa: Hagen, Laun och Palme (2022, s. 31).

När Finanspolitiska rådet (2022) studerar kompensationsgraderna från 2006 och framåt konstateras att kompensationsgraden för låg- och medelinkomsttagare före pensionering (P10, P25 och P50) har fallit sedan mitten av 2000-talet. Rådet förklarar resultatet med att det huvudsakligen beror på att uttagsåldern inte har ökat i takt med medellivslängden och på att det gamla pensionssystemet gradvis har fasats ut. De noterar dock att den fallande trenden inte återfinns i de övre inkomstskikten (P75 och P90) och menar att det kan hänga samman med att uttagsåldern bland höginkomsttagare successivt har stigit under de senaste 10–15 åren (dock från en jämförelsevis låg nivå). I övriga inkomstgrupper har uttagsåldern i stället minskat trendmässigt.

Forena (2019) visar att den genomsnittliga kompensationsgraden för allmän pension och tjänstepension sjunkit från 78 procent för födda 1938 till 72 procent för födda 1950. Pensionsmyndigheten redovisar i *Nyblivna pensionärers kompensationsgrader* (2024d) mediankompensationsgraden vid 65 års pensionsålder för åren 2008–2022 (årskullarna födda 1943–1957) för olika inkomstgrupper, där kompensationsgraden för allmän pension och tjänstepension har sjunkit över tid för medelinkomsttagare med 10 procent för kvinnor och 12 procent för män. Myndigheten konstaterar att tjänstepensionerna således har kompenserat något för den allmänna pensionens sjunkande kompensationsgrad för den här inkomstgruppen. För höginkomsttagare har kompensationsgraden sjunkit med 16 procent för kvinnor och 15 procent för män; trenden förklaras av att slutlönerna har ökat mer än pensionerna. För låginkomsttagare har kompensationsgraden ökat med 5 procentenheter för kvinnorna och tjänstepensionens kompensationsgrad har ökat mer än den allmänna pensionens. Männen kompensationsgrad minskade under perioden med 29 procentenheter och minskade i princip lika mycket för allmän pension som för tjänstepension.

Tabell 3.3 sammanfattar de tidigare studierna om kompensationsgrader för allmän pension och tjänstepension.

Tabell 3.3 Tidigare studier om kompensationsgrader för allmän pension och tjänstepension

Studie	Kompensationsgrad i procent (år/årskull median/genomsnitt)	Pensionsålder
Nyblivna pensionärsers kompensationsgrader (Pensionsmyndigheten, 2024d)	79 (2022, median)	65 år
	67 (2022, median)	62–70 år
Kompensationsgradsrapport 2023 – Bättre tjänstepension lyfter pensionsnivån (minPension, 2023)	67 (f. 1961–1969, median)	Riktålder
Är pensionerna tillräckliga? (Pensionsmyndigheten, 2021c)	66 (2020, median)	64 år eller yngre
	77 (2020, median)	65 år eller äldre
Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019 (Hagen, Laun & Palme, 2022)	60–70 procent (2018, 50:e–90:e percentilen ¹)	Ingen begränsning
Pensionsreform 2024 (Forena, 2019)	72 procent (f. 1950, genomsnitt)	65 år eller yngre
Pensionärerna och ekonomin (Alecta, 2024)	79 procent (f. 1954, median ²)	67 år eller yngre

¹ Varje percentilgrupp motsvarar medelvärdet av fem percentilgrupper. ² Medelinkomsttagare vid 60 års ålder.

Kompensationsgrader för disponibel inkomst

Jämför man olika studier ser man tydligt att kompensationsgraden mätt som disponibel inkomst efter pensionering som andel av disponibel inkomst före pensionering generellt är högre än pensionsinkomsten som andel av den tidigare förvärvsinkomsten före pensionering, det vill säga de kompensationsgrader som redovisades i avsnitten ovan. Det beror främst på att många nyblivna pensionärer fortfarande arbetar i någon utsträckning samt på att förekomst av kapitalinkomster och bostadstillägg (som normalt inte räknas som en pensionsinkomst utan som en skattefri transferering) höjer den disponibla inkomsten för relativt många pensionärer.

Hagen, Laun och Palme (2022) studerar förändring i disponibel inkomst, mätt som den genomsnittliga disponibla inkomsten ett till fem år före pensionering i förhållande till disponibel inkomst ett år efter pensionering. Författarna visar att inkomsten uppgår till minst 90 procent ett år efter pensionering för samtliga percentiler av nyblivna pensionärer 2018. I Ds 2024:12 görs en liknande analys, men uppdelat på om personerna arbetade eller fick transfereringar före

pensionering. Resultatet visade på en mediankompensationsgrad i disponibel inkomst på 80 respektive över 100 procent för nyblivna pensionärer 2015–2018.

Det finns även studier över kompensationsgraden för disponibel inkomst mätt några år efter pensionering. Hagen, Laun och Palme (2022) konstaterar att arbetsinkomster och tjänstepension minskar efter de första åren som pensionär, men att inkomsterna fortfarande i genomsnitt är över 80 procent av tidigare inkomster sju år efter pensionering för samtliga percentilgrupper. Alecta (2024) visar i sin studie liknande resultat. För en medelinkomsttagare född 1949 är inkomsten efter skatt vid 72 års ålder ungefär 77 procent av den inkomst han eller hon hade vid 60.

Ser man till hur kompensationsgraden för disponibel inkomst har utvecklats över tid visar Hagen, Laun och Palme (2022) att kompensationsgraden för disponibel inkomst är förhållandevis hög under hela den studerade perioden – över 90 procent i hela fördelningen ett år efter pensionering för nästan hela perioden och över 80 procent ett till sju år efter pensionering. Resultaten visar också att kompensationsgraden ökat i hela fördelningen under senare tidsperioder jämfört med perioden 1995–2000. Kompensationsgraderna har visserligen minskat något under de allra senaste åren (2014–2018), men är fortfarande på en hög nivå jämfört med tidigare år för de flesta grupperna.

Tabell 3.4 sammanfattar de tidigare studierna om kompensationsgrader för disponibel inkomst.

Tabell 3.4 Tidigare studier om kompensationsgrader för disponibel inkomst

Studie	Kompensationsgrad i procent (år/årskull, median/genomsnitt)	Pensionsålder
Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019 (Hagen, Laun & Palme, 2022)	Minst 90 procent (2018, samtliga percentiler ¹)	Ingen begränsning
Pensionärernas levnadsstandard då och nu (Ds 2011:42)	80 resp. 100 (2015–2018, median ²)	Ingen begränsning

¹ Varje percentilgrupp motsvarar medelvärdet av fem percentilgrupper. ² 80 procent för de som fick transfereringar respektive över 100 procent för de som arbetade före pensionering.

3.2.2 Studier om hur pensionärernas inkomster har utvecklats över tid

I det föregående avsnittet redovisades studier över *förändringen* i inkomst efter pensionering jämfört med före. I detta avsnitt kommer vi i stället att visa resultat från studier avseende *nivåerna* på olika inkomstslag som pensionärer har och hur utvecklingen av dessa inkomster har sett ut över tid. Även vad gäller pensionsnivåerna finns olika inkomstdefinitioner, vilka diskuteras i följande avsnitt. Tabell 3.5 ger en sammanfattning av inkomstdefinitioner i de studier om pensionärernas inkomstutveckling som återkommer i avsnittet.

Tabell 3.5 Exempel på tidigare studier om pensionärernas inkomstutveckling

Studie	Inkomster som jämförs
Pensionärernas levnadsstandard då och nu (Ds 2024:12)	Pensionärernas genomsnittliga totala inkomster, per inkomstslag/förmån samt disponibla inkomster. Jämförelse över tid (i fasta priser) med tvärsnittsdata. (Figur 4.10) Disponibel inkomst för pensionärer uppdelat i fyra percentilgrupper. Prisindexerad jämförelse över tid med tvärsnittsdata. (Figur 4.14) Disponibel inkomst per ålder, år 2024. Disponibel inkomst för olika grupper som följs över tid. Longitudinell prisindexerad jämförelse. (Figur 4.18)
Pensionärernas utveckling i fasta priser 2003–2023 (Pensionsmyndigheten, 2024e)	Genomsnittliga pensioner uppdelat på olika pensionsförmåner samt för total pension. Jämförelsen över år är på tvärsnittsdata och både pris- och inkomstindexerat.
Utvecklingen av pensionen och den disponibla inkomsten (Pensionsmyndigheten, 2024f)	Totala pensionsinkomster brutto och netto samt per inkomstslag/förmån för 5 olika pensionärer (typfall). Prisindexerad longitudinell studie baserad på antaganden för historisk tid och prognos.
Pensionssystemet och pensionärernas inkomster (Finanspolitiska rådet, 2022)	Allmän pension samt allmän pension och tjänstepension för olika percentilgrupper. Jämförelsen över år är på tvärsnittsdata och både inkomstindexerat och prisindexerat.

Studie	Inkomster som jämförs
Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019 (Hagen, Laun & Palme, 2022)	Disponibel inkomst för olika percentilgrupper. Jämförelsen över år är på tvärsnittsdata och både inkomstindexerat och prisindexerat. Totala inkomster och per inkomstslag/förmån. Genomsnittliga inkomster bland samtliga pensionärer och för olika percentilgrupper. Prisindexerad jämförelse över tid med tvärsnittsdata. Figur över den allmänna pensionen både pris- och inkomstindexerad.
Pensionärerna och ekonomin (Alecta, 2024)	Genomsnittlig disponibel inkomst för 6 olika pensionärskohorter. Prisindexerad longitudinell studie.
Vad händer med pensionerna? (Hagen, 2021)	Totala inkomster och per inkomstslag/förmån. Genomsnittliga inkomster bland samtliga pensionärer och för olika percentilgrupper. Jämförelse över tid (prisindexerad) med tvärsnittsdata.

Allmän pension

Pensionsmyndighetens rapport *Pensionernas utveckling i fasta priser 2003–2023 (2024e)* visar att snittutbetalningarna av allmän pension ökade i fasta priser mellan 2003 och 2023. Den allmänna pensionen har reallt ökat med 27 procent för kvinnor, medan den för män har varit oförändrad, sett till hela undersökningsperioden.

Hagen, Laun och Palme (2022) redovisar pensionsutbetalningarna för olika inkomstgrupper. Författarna konstaterar att utbetalningar av allmän pension har varit mer eller mindre konstant sedan 1990-talet i reala termer för den övre delen av inkomstfördelningen, men att de ökat något i den lägre delen av inkomstfördelningen. Detta ligger i linje med Pensionsmyndighetens resultat, då fler män ligger i de högre inkomstgrupperna. Författarna visar dock att i förhållande till genomsnittsinkomsterna bland de yrkesverksamma har den allmänna pensionen minskat markant i den övre delen av fördelningen och lite grann för medianen. I den undre delen av fördelningen har den allmänna pensionen hållit ungefär jämna steg med inkomstutvecklingen. Författarna konstaterar att resultaten således pekar på en viss försämring av den allmänna pensionen för personer med höga inkomster, i relation till genomsnittsinkomsterna i ekonomin.

I rapporten *Pensionssystemets drivkrafter till ett längre arbetsliv* (Laun & Palme, 2022) konstateras att övergången från ATP-systemet till nuvarande system har gett minskade ersättningsnivåer. Samma

iakttagelse görs i en studie från Pensionsmyndigheten (2017) där både kvinnor och män i kohorterna 1938–1945 undersöks. I snitt får männen ut 7 procentenheter lägre pensioner i det nya systemet jämfört med det tidigare systemet, och motsvarande siffra för kvinnorna är 15 procentenheter. Skillnaden mellan könen bedöms bero på att 15–30-regeln i ATP-systemet var relativt mer gynnsam för kvinnor än män och att kvinnor har ett tidigare utträde från arbetsmarknaden.

Tjänstepension, privat pension och total pension

Ds 2024:12 redovisar utvecklingen av tjänstepensionsutbetalningar sedan 2005. I reala termer har det genomsnittliga beloppet ökat med 55 procent bland kvinnor och 43 procent bland män från 2005 till 2022. Andelen pensionärer med tjänstepension har ökat både bland kvinnor och män under åren 2003–2024. Ökningen har dock varit störst för kvinnor och 2022 var det ungefär lika stor andel kvinnor som män som hade tjänstepension, cirka 90 procent. Skillnaden i nivå mellan kvinnor och män är dock stor under hela perioden. Män har i genomsnitt ungefär dubbelt så hög tjänstepension som kvinnor. Andelen med privat pension har minskat något över åren för båda könen och låg 2022 på 26 procent bland kvinnor och 28 procent bland män.³ Utbetalt belopp har i genomsnitt varit i stort sett oförändrat i reala termer (beräknat för dem som erhållit belopp). Män har i genomsnitt något högre belopp än kvinnor.

I Pensionsmyndighetens rapport (2024e) studeras tjänstepensionen tillsammans med den allmänna pensionen. Myndigheten konstaterar att för män har endast den genomsnittliga utbetalningen av tjänstepension ökat reallt sedan 2005, medan det för kvinnorna har skett en real ökning av genomsnittsutbetalningarna för både allmän pension och tjänstepension. För kvinnor har snittutbetalningarna av total pension ökat med 40 procent, eller 5 400 kronor i fasta priser. För män har snittutbetalningarna ökat med 19 procent eller 4 200 kronor. Pensionsmyndigheten har endast tillgång till data om privat pension på individnivå från och med 2015. Män har högre privat pension än kvinnor och den privata pensionen för personer födda 1938

³ Privat pensionssparande är svårt att studera över tid eftersom avdragsrätten togs bort 2016 för anställda. Därefter är pensionssparande svårt att särskilja från vanligt sparande.

eller senare är högre än den privata pensionen för personer födda 1937 eller tidigare.

Även Hagen, Laun och Palme (2022) studerar sammantaget utvecklingen av allmän pension och tjänstepension. Under perioden 1991–2019 har det reala värdet av de totala pensionsinkomsterna ökat över hela fördelningen. Som nämndes tidigare har det skett en viss försämring av den allmänna pensionen för personer med höga inkomster i relation till genomsnittsinkomsterna i ekonomin. När författarna inkluderar inkomsterna från tjänstepensionerna nyanseras dock denna bild. Den totala pensionen ökar då ungefär lika mycket som de genomsnittliga inkomsterna i ekonomin. Minskningen i allmän pension i den övre delen av fördelningen har således kompenseras av ökade tjänstepensioner. När det gäller privata pensioner drar författarna, till skillnad från Ds 2024:12, slutsatsen att privata pensioner har ökat i omfattning över tid, vilket delvis förklaras av att man studerar utvecklingen längre tillbaka i tiden (till 1990-talet). Man konstaterar att en mycket lägre andel alltså har privat pension, men man ser en ökning i den övre delen av inkomstfördelningen.

Arbetsinkomster och kapitalinkomster

Antalet pensionärer som arbetar, så kallade jobbonärer, har ökat sedan början av 2000-talet. Ds 2024:12 visar i figur 4.10 hur arbetsinkomsterna har kommit att utgöra en allt större andel av pensionärernas genomsnittliga disponibla inkomst och har ungefär tredubblats sedan 2003. Exakta andelar över tid redovisas för olika grupper av jobbonärer. Antalet pensionärer som inte arbetade var i princip konstant under åren 2003–2010, cirka 1,2 miljoner, men har sedan dess successivt ökat till omkring 1,6 miljoner 2024. Antalet pensionärer som arbetade har dock fördubblats under åren 2003–2024, från cirka 280 000 personer till cirka 560 000 personer. Den största ökningen skedde under åren 2003–2010. Därefter har antalet pensionärer som arbetar fortsatt att öka, men i en svagare takt fram till 2019. Under de senaste åren 2019–2024 har antalet pensionärer som arbetar legat på en relativt konstant nivå med små upp- och nedgångar mellan de olika åren. Ökningen är framför allt kopplad till

ålderskohorterna kring 65 år medan andelen pensionärer som arbetar avtar med stigande ålder.

Hagen, Laun och Palme (2022) studerar andelen med arbetsinkomster i olika inkomstgrupper. Författarna konstaterar att ökningen av andelen med arbetsinkomster är störst i den 90:e percentilgruppen. I rapporten visas också hur arbetsinkomster har ökat reellt i 75:e och 90:e percentilgruppen. Förutom arbetsinkomster har även kapitalinkomsternas andel av bruttoinkomsten ökat över tid. Enligt Ds 2024:12 varierar dock kapitalinkomsterna mycket mellan åren och mellan olika åldersgrupper. Det är en effekt av de stora svängningar som sker på kapital- och bostadsmarknaderna. Kapitalinkomster beräknas utgöra omkring 20 procent av den genomsnittliga bruttoinkomsten hos pensionärer 2024 och andelen har ungefär fördubblats sedan 2003. Kapitalinkomsterna är emellertid skevt fördelade över olika inkomstgrupper.

Hagen, Laun och Palme (2022) konstaterar att kapitalinkomsterna visserligen har ökat i fasta priser för de högre inkomstgrupperna, men en ökad ojämlikhet bland pensionärer förklaras i huvudsak av ökade tjänstepensioner och arbetsinkomster i de högre inkomstskikten och i mindre utsträckning av kapitalinkomster. Andelen pensionärer med kapitalinkomster har minskat i hela fördelningen, vilket enligt författarna troligen kan förklaras med långsiktigt sjunkande nominalräntor.

Bostadstillägg, äldreomsörjningsstöd och änkepension

I Pensionsmyndigheten (2024e) redovisas utvecklingen av bostadstillägg och äldreomsörjningsstöd under perioden 2009–2023 och framåt. I fasta priser har utbetalningen för bostadstillägget och äldreomsörjningsstödet ökat med 26 procent respektive 1 procent. Under 2023 var det cirka 304 000 individer som fick bostadstillägg. Andelen med äldreomsörjningsstöd är högre i dag än 2003 både bland kvinnor och män; cirka 24 000 individer fick äldreomsörjningsstöd 2023. Andelen pensionärer med bostadstillägg har samtidigt minskat över tid.

Eftersom bostadstillägg kräver en ansökan från den enskilde pensionären beräknas det vara fler pensionärer som har rätt till förmånen än antalet som får en utbetalning. De som har rätt till bostadstillägg men inte har förmånen brukar benämnas mörkertalet. Då det i dags-

läget inte finns någon registerdata över förmögenhet går det inte att fastställa vilka som har rätt till stödet. Pensionsmyndigheten har i rapporten *Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer* (2019b) analyserat mörkertalet utifrån en skattning från SCB. Av de män som beräknas ha varit berättigade hade endast 60 procent bostadstillägg 2016 enligt SCB:s beräkning. Motsvarande siffra för kvinnor var 70 procent. Pensionsmyndighetens rapport visar på flera osäkerheter i skattningen och att den troligen överskattar det sanna mörkertalet, bland annat på grund av bristande uppgifter om förmögenhet. Trots detta är Pensionsmyndighetens bedömning att dessa osäkerheter inte är så stora att skattningen bör förkastas.

Som beskrivs av Hagen, Laun och Palme (2022) är minskningen av andelen med bostadstillägg störst i medianinkomsttagargruppen, där det minskat från över 60 till under 20 procent. I Ds 2024:12 framgår att andelen kvinnor som har bostadstillägg har minskat från 27 procent 2003 till 19 procent i januari 2024. Ökade inkomstpensioner bland kvinnor innebär att färre uppfyller kraven för att få ersättningen. Andelen män med bostadstillägg minskade från 8 procent 2003 till 6 procent 2010. Därefter har andelen ökat och den låg i januari 2024 på 9 procent. Ökningen av det genomsnittligt utbetalda beloppet, både i nominella och reala termer bland kvinnor och män, beror till stor del på att bostadstillägget har förstärkts, genom att bostadskostnadstaket har höjts, en större andel av bostadskostnaden ersätts och konsumtionsstödet har höjts. I figur 4.10 i Ds 2024:12 framgår att det genomsnittliga bostadstillägget och äldreomsorgsstödet till pensionärer har legat relativt konstant realt sedan 2003. Som andel av den genomsnittliga disponibla inkomsten har förmånerna dock minskat.

Ds 2024:12 tar även upp änkepensionens betydelse för många äldre kvinnor. I januari 2024 var det knappt 180 000 personer med en genomsnittlig utbetalning på 3 466 kronor per månad bland de som är 65 år och äldre. Denna förmån är dock under utfasning och andelen kvinnor med änkepension har minskat över åren.

Skatter och disponibel inkomst

På grund av skatteförändringar över tid kan en jämförelse av bruttoinkomster före skatt bli missvisande för de faktiska konsumtionsmöjligheterna. Flera studier visar att förändrade skatteregler har haft en positiv effekt på pensionärernas individuella inkomster. Ds 2024:12 visar hur skatterna har minskat i förhållande till bruttoinkomsten för samtliga pensionärer, både de som arbetar och de som inte arbetar. Det har för samtliga pensionärer bidragit till att den individuella disponibla inkomsten har stärkts under åren 2003–2024.

Enligt Hagen, Laun och Palme (2022) tyder författarnas beräkningar på att genomsnittsskatten ökade successivt i den lägre delen av inkomstfördelningen under 1990-talet, och ökade tydligt i samband med att garantipensionen infördes 2003. Det har att göra med det särskilda grundavdrag som i praktiken gjorde pensionen skattebefriad för dem som bara hade folkpension och pensionstillskott i det gamla systemet (se avsnitt 2.4.5). Därefter ser den genomsnittliga inkomstskatten ut att ha sjunkit successivt i hela inkomstfördelningen. År 2007 infördes ett jobbskatteavdrag som sänkte inkomstskatten på förvärvsinkomster, med syfte att göra det mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget var ungefär dubbelt så högt för personer över 65 år. Det gällde däremot inte pensionsinkomster, och jobbskatteavdraget skapade därmed vad som kom att kallas en ”pensionärsskatt”. Sedan 2009 har pensionärerna dock fått särskilda skattesänkningar i flera omgångar, främst genom förhöjt grundavdrag. Från och med 2021 slöts skattegapet mellan pensionärer och förvärvsaktiva, förutom för låga inkomster där pensionärerna har lägre skatt än de förvärvsaktiva. Den disponibla inkomsten utgörs av samtliga inkomster efter skatt och bidrag. Vi har ovan sett hur flera av pensionärernas inkomstslag har ökat reallt över tid. Även den genomsnittliga skatten har sjunkit. I Ds 2024:12 konstateras att som grupp har pensionärer ökat sin disponibla inkomst reallt med ungefär 70 procent under perioden 2003–2024. I studien avses med pensionärer personer som tagit ut allmän pension eller erhållit äldreförsörjningsstöd.

Hagen, Laun och Palme (2022) visar pensionärernas inkomstutveckling för olika inkomstgrupper. Inkomsterna i botten av fördelningen – den 10:e percentilen – har ökat i fasta priser från 5 800 kronor år 1991 till 9 900 i slutet av perioden, vilket motsvarar en 70-procentig ökning. Högre upp i inkomstfördelningen är ökningen större: i 25:e

percentilen från 7 200 till 12 350 (70 procent), vid medianen (50:e percentilen) från 9 300 till 15 000 kronor (62 procent), i 75:e percentilen från 11 800 till 21 400 kronor (81 procent) och, slutligen i 90:e percentilen från 15 900 till 32 700 kronor (106 procent). Vi ser således den högsta inkomstutvecklingen bland höginkomsttagare. Finanspolitiska rådets rapport (2022) hänvisar till föregående rapport och framhåller att det är sannolikt att den relativa inkomstsituationen bland pensionärer har förbättrats ytterligare sedan 2019, till exempel genom införandet av inkomstpensionstillägget 2021 och de senare höjningarna av garantipensionen.

Flera studier (Ds 2024:12; Pensionsmyndigheten, 2024e; Hagen, 2021) visar att den kraftiga inkomstutvecklingen kan förklaras av att de yngre pensionärerna kommer in med högre inkomster jämfört med de äldre pensionärerna som avlider. Även Alecta (2024) visar att de yngre pensionärerna har högre inkomster, i en studie av inkomstutvecklingen för olika årskullar. Alectas beräkningar visar att födda 1954 hade 70 000 kronor mer i årsinkomst än födda 1942 vid 67 års ålder (beräknat på medianinkomster i 2024 års priser). På motsvarande sätt hade födda 1952 51 000 konor mer i årsinkomst än födda 1942 vid 69 års ålder.

I Ds 2024:12 listas förklaringar till de yngre pensionärernas högre inkomster. Här anges att kvinnor har ökat sitt arbetskraftsdeltagande, fler kombinerar arbete med pension, kapitalinkomsterna har ökat (främst i den övre inkomstfördelningen) och skatterna har minskat. Andelen med tjänstepension har vidare ökat och nya avtal ger större avsättningar.

Disponibel inkomst för enskilda årskullar av pensionärer

Studierna ovan visar hur inkomsterna har utvecklats för pensionärer som grupp, där den studerade gruppen successivt förändras främst genom att yngre pensionärer tillkommer och de äldre pensionärerna avlider. Vi såg att många studier då visar en real ökning av pensionärernas inkomster över tid. Resultatet skiljer sig dock åt om man studerar inkomstutvecklingen för pensionärskollektivet som helhet, utvecklingen för olika grupper inom kollektivet eller utvecklingen över tid för enskilda årskullar. Följer man enskilda årskullar av pen-

sionärer över tid framstår pensionärernas inkomstutveckling som svagare.

I Ds 2024:12 visas en svagare utveckling för enskilda årskullar av pensionärer än för den förvärvsaktiva befolkningen. Den reala inkomstutvecklingen över tid studeras för individer i åldrarna 30, 40, 50, 60, 65, 70 och 75 år. Den individuella disponibla inkomsten följs för individer i dessa åldrar under tio år. I analysen har tre olika startår valts; 2003, 2008 och 2012, vilket innebär att inkomsterna studeras under tre olika tioårsperioder 2003–2012, 2008–2017 och 2012–2021. Gemensamt för de tre studerade tioårsperioderna är att inkomsterna för personer över 65 år ökat i en långsammare takt än för personer i yrkesaktiva åldrar. Ett skäl är indexeringen av inkomstpensionen genom avdrag för förskottsrentan som gör att pensionerna halkar efter löneutvecklingen. Värt att ha i åtanke är dock att förskottsrentan höjer nivån på den första pensionsutbetalningen (se avsnitt 2.4.2). Som tidigare nämnts visar även Alecta (2024) och Hagen, Laun och Palme (2022) hur inkomsterna sjunker relativt löneinkomsterna under tiden som pensionär.

Temporära uttag för tjänstepension är en annan förklaring till en svag inkomstutveckling under tiden som pensionär. Inspektionen för socialförsäkringen visar i *Tidsbegränsade uttag av tjänstepension och låg ekonomisk standard* (2017) att hälften av alla tjänstepensioner som kan tas ut tidsbegränsat också tas ut under en begränsad period, snarare än livsvarigt.

Pensionsmyndigheten visar i *Utvecklingen av pensionen och den disponibla inkomsten* (2024f) hur pensionen och den disponibla inkomsten utvecklas vid antagandet om livsvarigt uttag av tjänstepension. Fyra exempel, typfall, på ensamstående pensionärer studeras, alla 74 år under 2024, samt ett exempel på ett sammanboende hushåll där den ena är 74 år och den andra 74 år eller äldre. De fem pensionärshushållen har alla under perioden 2015–2024 fått en real ökning av den disponibla inkomsten. Ökningen har i fasta priser varit mellan 7 och 20 procent, med en högre real utveckling av den disponibla inkomsten i exemplen för ensamstående med relativt låga pensionsinkomster. Inkomstutvecklingen för pensionärerna i rapporten jämförs med inkomstutvecklingen för ett typfall som representerar den arbetande befolkningen och med inkomstutvecklingen för hela befolkningen. En person yngre än 66 år som fortfarande är kvar i arbetslivet, och som har en lön motsvarande medianlönen samt

en löneutveckling motsvarande genomsnittet i samhället, har samma disponibla inkomst 2024 som personen hade 2015 i fasta priser, vilket alltså innebär att pensionärstypfallen har ökat sin inkomst mer. Genomsnittsökningen av den disponibla inkomsten för hela befolkningen var cirka 6 procent under perioden 2015–2024.

Pensionärernas inkomstnivå i förhållande till de förvärvsaktivas samt relativ fattigdom hos äldre

Inkomstskillnaden mellan pensionärer och förvärvsaktiva har minskat över tid. Som nämns ovan ökade pensionärer⁴ sin disponibla inkomst realt med ungefär 70 procent under perioden 2003–2024. För befolkningen i åldern 20–64 år har motsvarande ökning varit endast 50 procent (Ds 2024:12, s. 54). I Hagen, Laun och Palme (2022) visas att pensionärernas inkomstutveckling, i alla inkomstgrupper, har varit något bättre än den genomsnittliga inkomstutvecklingen i den arbetsföra befolkningen.

Hagen, Laun och Palme (2022) och Ds 2024:12 visar hur pensionärerna har en lägre inkomst än de förvärvsaktiva i motsvarande inkomstgrupper. Det betyder att höginkomsttagarna bland pensionärerna har lägre inkomster än höginkomsttagarna bland de förvärvsaktiva, och så vidare för de olika inkomstgrupperna. Man ser dock hur den lägsta inkomstgruppen är ett undantag, vilket kan förklaras av att grundskyddet för äldre är högre än för yngre och att det framför allt är de i de yngre åldrarna bland de förvärvsaktiva som drar ner genomsnittsinkomsten. Hagen, Laun och Palme (2022) studerar tre inkomstklasser inom pensionärskollektivet 2019: låginkomsttagare (P10), medelinkomsttagare (P50) och höginkomsttagare (P90). Pensionärernas disponibla inkomster i de tre grupperna uppgick till ungefär 106, 65 respektive 83 procent av nivåerna i motsvarande inkomstgrupper i samhället som helhet. Notera att detta avsåg inkomsterna 2019, det vill säga före de senaste årens höjningar av garantipensionen.

Ekonomisk standard är ett inkomstmått som tar hänsyn till hushållets försörjningsbörda. Det är färre äldre som har barn, vilket minskar försörjningsbördan. Samtidigt är det fler äldre som blir ensamstående eftersom det är vanligare att en partner avlider, vilket ökar försörjningsbördan. I Ds 2024:12 konstateras att med hänsyn till

⁴ I studien avses med pensionärer personer som tagit ut allmän pension eller erhållit äldre försörjningsstöd.

försörjningsbörd, det vill säga oavsett hushållstyp, är pensionärernas ekonomiska standard mätt som median lägre än förvärvsaktivas, men spridningen inom grupperna är stor. Sammanboende pensionärer har en relativt hög ekonomisk standard, både sammanboende pensionärer och övriga sammanboende har haft en ekonomisk standard som är högre än vad grupperna ensamstående har haft. Att vara sammanboende och ha de stordriftsfördelar som det innebär har alltså stor betydelse för den ekonomiska standarden. Pensionsmyndighetens rapport (2022a) visar att disponibel inkomst för äldre är 65 procent av de yngres disponibla inkomst (median). Sett till pensionärernas ekonomiska standard minskade dock skillnaden mellan grupperna och denna var 79 procent av den ekonomiska standarden bland befolkningen som var 20 till 64 år.

Sett till utvecklingen över tid visar Ds 2024:12 att den ekonomiska standarden har ökat sedan 2003 för både pensionärer och den yngre befolkningen. Pensionsmyndighetens (2021c) rapport visar att pensionärernas ekonomiska standard som andel av den yngre befolkningens ekonomiska standard har varit relativt stabil 2004–2019. Vi ser också att kvinnliga pensionärer har en lägre ekonomisk standard än manliga pensionärer.

I Ds 2024:12 redovisas även andel med låg ekonomisk standard, så kallad relativ fattigdom, hos äldre och den övriga befolkningen över tid. Framskrivningarna visar att andelen beräknas vara 8 procent för pensionärer 2024, vilket kan jämföras med 15,1 procent för övriga befolkningen. År 2021, det vill säga före höjningarna av garantipensionen 2022 samt den höga indexeringen av garantipensionen till följd av inflationen, var andelen marginellt högre bland pensionärer. Andelen med låg ekonomisk standard har sjunkit mest bland de ensamstående pensionärshushållen och framför allt bland kvinnorna. Bland pensionärerna är andelen med låg ekonomisk standard större bland kvinnor än män. Det beror till stor del på att det bland kvinnor är vanligare med ensamhushåll. Men det beror också på att kvinnor har lägre inkomster, både pension och kapitalinkomster. I Alectas (2024) studie jämförs andelen med låg ekonomisk standard över olika åldersgrupper 2021. Låg ekonomisk standard är vanligare bland yngre än bland pensionärer (17 procent i åldrarna 20–29 jämfört med 12 procent i åldrarna 65–79). Fattigdom är också vanligare bland ensamstående och utrikes födda än bland äldre 65–79 år. Studien om-

fattar dock inte de äldsta pensionärerna, som har en större andel ensamstående kvinnor med låga inkomster.

3.2.3 Studier om respektavståndet

Med respektavstånd i pensionssystemet menas skillnaden i pension mellan den som arbetat ett helt arbetsliv och den som inte arbetat alls. Liksom för begreppet kompensationsgrad saknas dock en allmänt accepterad definition av hur respektavståndet ska beräknas. Respektavståndet har framför allt studerats i form av typfallsberäkningar. Ett par studier visar effekten med och utan bostadstillägg för dem som har arbetat (typfallet som inte arbetat antas ha bostadstillägg), vilket ger stor påverkan på respektavståndet. Utan bostadstillägg för typfallet som arbetar blir respektavståndet i flera fall negativt, det vill säga de som inte arbetat får en högre pension och bostadstillägg än pensionen som den som har arbetat får.

I Pensionsmyndighetens rapport (2023b) drar myndigheten slutsatsen att tillsammans bidrar de olika delarna i pensionssystemet till att pensionsutfallet för den allmänna pensionen 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. Ett typfall 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 ett typfall som saknar inkomst och som får maximalt bostadstillägg. Läger man till bostadstillägg även för typpersonen som har arbetat blir däremot skillnaden positiv, omkring 1 900 kronor mer för den som har haft en medianinkomst hela livet (beräknat i 2023 års priser).

Pensionsmyndighetens (2024f) rapport redovisar inkomstutvecklingen under 10 år för fem typfall födda 1950 som gick i pension 2015. I rapporten beräknas respektavståndet som skillnaden i disponibel inkomst mellan typfall 1 (garantipensionären) och övriga typfall. Under perioden har respektavståndet minskat med 250 kronor per månad för pensionären med relativt goda inkomster medan respektavståndet ökat för den genomsnittliga kvinnan och mannen med 900 respektive 620 kronor per månad uttryckt i 2023 års pris-

nivå. Här antas både garantipensionären och de genomsnittliga pensionärerna ha bostadstillägg baserat på genomsnittlig bostadskostnad hos ensamstående 65 år och äldre.

Utredningen har gjort egna bearbetningar av inkomstuppgifter i rapportens bilaga (Pensionsmyndigheten, 2024f) för att beräkna nivåer på respektavståndet då dessa inte redovisas i rapporten utan bara förändringen över tid; samtliga inkomstuppgifter är beräknade i 2023 års priser. Under 2024 var respektavståndet 2 250 kronor respektive 2 550 kronor för den genomsnittliga kvinnliga respektive manliga pensionären givet att dessa har bostadstillägg. För höginkomsttagaren var respektavståndet 6 745 kronor. Exkluderas bostadstillägget från de genomsnittliga pensionärernas disponibla inkomst (höginkomsttagaren har inte bostadstillägg) blir respektavståndet negativt för den genomsnittliga kvinnliga pensionären, -430 kronor, och 1 330 kronor för den genomsnittliga manliga pensionären.

SPF Seniorerna får ett liknande resultat som Pensionsmyndigheten i rapporten *Lönar det sig att arbeta för pensionen?* (2023). Typfall som arbetar jämförs med ett typfall med fullt grundskydd, det vill säga maximal garantipension och bostadstillägg. SPF Seniorerna drar slutsatsen att det är först vid en slutlön på 40 000 kronor för födda 1955 och 45 000 för födda 1945 som det lönar sig att arbeta ur pensionshänseende, givet att typfallen med tidigare arbetsinkomst inte får bostadstillägg. Vid lägre inkomster är respektavståndet obefintligt eller negativt. För födda 1955 ger en slutlön på 40 000 kronor omkring 1 000 kronor mer i pension än typfallet som inte arbetat. Om slutlönen är 45 000 kronor är pensionen drygt 2 000 kronor högre än för typfallet som inte arbetat. För födda 1945 är respektavståndet mindre, en slutlön på 45 000 kronor ger omkring 1 000 kronor mer i pension än typfallet som inte arbetat. Att respektavståndet är lägre för det äldre typfallet förklaras av SPF Seniorerna med att indexeringen av pensionerna inte har följt med i lönernas utveckling. Om typfallen antas få bostadstillägg finns det ett positivt respektavstånd för samtliga typfall. För typfall med 35 000 kronor i slutlön blir pensionen omkring 2 000 kronor mer än garantipensionärens för båda årskullarna.

Till skillnad från de tidigare nämnda studierna som endast anger respektavståndet i absoluta tal (kronor) resonerar SPF Seniorerna även om procentuella nivåer, där man framför sin bedömning av

lämpligt mål på respektavståndet motsvarande åtminstone 20 procent efter skatt.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Under många år har det funnits en återkommande och relativt kraftig kritik från pensionärsorganisationer, centrala debattörer och andra intressenter när det gäller pensionssystemet och pensionernas nivåer. I kombination med ett frånvarande försvar för pensionssystemet har bilden av pensionssystemet successivt blivit alltmer negativ. Det har i sin tur lett till att pensionsfrågorna under senare tid har tagit plats i partipolitiken och i valrörelser.

Pensionsdebatten har, något förenklat, handlat om att pensionerna är för låga. Den allmänna pensionen har haft en minskad *kompensationsgrad* över tid och ligger i dag på omkring 50 procent av den tidigare inkomsten för nyblivna pensionärer som är 65 år. Utredningen noterar att tidigare studier visar att minskningen av kompensationsgraden hänger samman med en för låg pensionsålder i förhållande till livslängdsökningen och övergången från ATP-systemet till det nuvarande pensionssystemet. Utredningen noterar vidare att *nivåerna* på utbetald genomsnittlig allmän pension har varit mer eller mindre oförändrade i fasta priser sedan det nuvarande pensionssystemet infördes, beroende på vilka grupper som studeras. Kvinnor har till exempel i genomsnitt fått högre allmän pension, vilket förklaras av ökade arbetsinkomster under yrkeslivet. Jämfört med befolkningens inkomstutveckling har dock den allmänna pensionen sjunkit något det senaste decenniet, framför allt för personer med hög allmän pension.

Pensionärernas genomsnittliga *disponibla inkomst* har vidare ökat med ungefär 70 procent sedan 2003, vilket är betydligt mer än utvecklingen av genomsnittsinkomsten för de förvärvsaktiva som ökat med 50 procent. Man bör notera att den kraftiga inkomstutvecklingen bland annat beror på att vi här studerar gruppen pensionärer, och yngre pensionärer med högre inkomster har successivt tillkommit samtidigt som äldre årskullar med lägre inkomster avlider. De yngre pensionärernas förhållandevis goda ekonomi kan till stor del förklaras av att de flesta har tjänstepension. Sett till kompensationsgrader har tjänstepensionen motverkat den minskande effekten av den allmänna pensionen och den totala kompensationsgraden ligger på

omkring 80 procent för nyblivna pensionärer som är 65 år. Den allmänna pensionens roll och funktion i förhållande till tjänstepensionen borde således vara central för pensionsdebatten, men utredningen noterar att den i sig inte har varit föremål för någon större diskussion. Förutom tjänstepensioner har även ökade arbetsinkomster, ökade kapitalinkomster och minskade skatter för pensionärer gett gruppen ökade disponibla inkomster över tid.

Vi ser vidare en relativt liten förändring i disponibel inkomst vid pensionering; en minskning på i genomsnitt 10 procent. Inkomsten är fortfarande hög sju år efter pensionering, i genomsnitt över 80 procent av inkomsten före pensionering. Ett skäl till att förändringen inte är större är tidsbestämda uttag av tjänstepension i början av pensionstiden, samt att förskottsräntan höjer den initiala pensionen. Efter som tidsbestämda uttag innebär att tjänstepensionsutbetalningar senare upphör, och förskottsräntan finansieras genom minskad årlig omräkning av pensionerna, blir inkomstutvecklingen mätt under pensionstiden för enskilda årskullar av pensionärer svagare än när man studerar inkomstutvecklingen för gruppen av pensionärer över tid.

Kompensationsgraderna i det allmänna pensionssystemet har fått stor uppmärksamhet i debatten. Om man endast har kännedom om det nuvarande pensionssystemets utformning kan detta tyckas märkligt, då den inkomstgrundade pensionen baseras på intjänandet under hela arbetslivet och det saknas en direkt koppling mellan slutlön och pension. Fokuseringen på kompensationsgraden skulle kunna ses som en kvarleva från det tidigare, förmånsbestämda, ATP-systemet. Pensionsålder påverkar vidare i hög utsträckning kompensationsgraden, men många studier tar inte hänsyn till effekten av pensionsåldern när kompensationsgraden beaktas. För att jämföra med förarbeten krävs dessutom pensioneringsåldrar som tar hänsyn till den ökning av livslängden som vi har haft sedan pensionssystemets införande. Man fångar förvisso upp ”verklighetens” kompensationsgrader om man studerar kompensationsgraden oavsett pensionsålder, men detta tillvägagångssätt passar mindre bra för att jämföra och utvärdera pensionssystemet utifrån lagstiftarens intentioner i en verklighet med ökande livslängd.

Pensionsdebatten och de förändringar som har skett i pensionssystemet hittills har haft ett fokus på pensionärer med relativt låga inkomster. Pensionärer som grupp betraktat är i dag dock ingen särskilt utsatt grupp. Studierna visar att pensionärer i genomsnitt

förvisso har lägre inkomster än förvärvsaktiva, men att gruppen med lägst inkomster bland pensionärerna har högre inkomst än de förvärvsaktiva med lägst inkomster. Framskrivningar visar att andelen med låg ekonomisk standard beräknas vara 8,0 procent för pensionärer 2024, vilket kan jämföras med 15,1 procent för övriga befolkningen. Även om andelen med låg ekonomisk standard är lägre bland pensionärer är dock pensionärernas ekonomiska standard lägre än förvärvsaktivas oavsett hushållstyp. Det bör dock noteras att utan de senaste årens höjningar av grundskyddet skulle vi ha haft en högre relativ fattigdom hos äldre än i dag.

Pensionsmyndigheten har lyft vissa problem med grundskyddet och avsteg från livsinkomstprincipen. Till viss del är sådana avvägningar ofrånkomliga i ett system som också vill begränsa fattigdom. Riktigt svaga drivkrafter till arbete ses främst hos gruppen med väldigt låg inkomstpension (som får en avräkning på 100 procent av garantipensionen) samt de som har rätt till bostadstillägg. Utredningen noterar att det i debatten har uppstått en sorts växelverkan mellan krav på höjningar av grundskyddet och krav på höjningar av respektavståndet. Det startade under mitten av 2010-talet med ett fokus på relativ fattigdom, vilket ledde till mindre höjningar av grundskyddet 2020. Därefter hamnade respektavståndet i fokus och inkomstpensionstillägget infördes 2021. Pensionärer med låga inkomster ansågs därefter ha halkat efter och grundskyddet höjdes ytterligare före valet 2022. Nu pågår en diskussion om att bland annat höja pensionsavgiften för att komma till rätta med respektavståndet. En höjd avgift i kombination med en lägre inflation och därmed lägre uppräknings av garantipensionen skulle kunna öka den relativa fattigdomen hos äldre igen, vilket skulle kunna skapa nya krav på höjningar av grundskyddet.

Respektavståndet i pensionssystemet brukar beräknas som skillnaden i inkomst mellan typfall som har arbetat och typfall som inte har arbetat. Utifrån studierna ovan ser vi att om typfallet som har arbetat antas inte ha bostadstillägg blir respektavståndet negativt för lägre inkomster, det vill säga den som inte har arbetat har högre pension och bostadstillägg än den som har arbetat och som inte har rätt till bostadstillägg. Antas typfallen som har arbetat i stället också ha bostadstillägg ser vi generellt positiva respektavstånd. Pensionsmyndighetens senaste studie visar att mätt som utvecklingen under pensionstiden för enskilda typfall har respektavståndet minskat över tid

för dem med högre inkomster (som antas inte ha rätt till bostadstillägg).

Storleken på respektavståndet beror till stor del på synen på bostadstillägget – ska förmånen ses om en del av pensionssystemet? Om svaret är ja bör man inkludera det i inkomsten för typfall som inte arbetat. Men om man även ska anta bostadstillägg för typfallen som har arbetat beror på om de arbetande typfallen ska ses som representativa för den arbetande befolkningen eller ej. Av samtliga pensionärer har 20 procent bostadstillägg i dag. Det är visserligen en minoritet men inte en försumbar andel. Mycket talar vidare för att fler bedöms ha rätt till förmånen. Inkomstprövningen av förmånen är inte heller särskilt skarp och avräkningen sker inte till 100 procent för vare sig inkomster eller förmögenhet, vilket gör att bostadstillägg följer med förhållandevis högt upp i inkomsterna. Detta talar för att anta bostadstillägg även för typfallen som arbetat.

Tjänstepensionen har en viktig roll för att upprätthålla respektavståndet, inte bara för dem med högre inkomster på grund av taket i den allmänna pensionen, utan även för dem med låga inkomster där garantipensionen jämnar ut pensionsnivåerna för den allmänna pensionen för dem som har arbetat ett helt arbetsliv och dem som inte har arbetat alls.

Sammantaget har pensionsdebatten bidragit till en utbredd negativ bild av pensionssystemet som inte riktigt stöds av de studier som finns av pensionärernas ekonomi. Problemet med en missvisande negativ bild av pensionssystemet är att det minskar förtroendet för detta och skapar opåkallad otrygghet hos pensionssparare och pensionärer. I förlängningen riskerar detta att leda till politiska beslut som baseras på felaktiga grunder med negativ påverkan på pensionssystemet, statens budget och samhällsekonomin i stort. Pensionsdebatten har, trots ett fokus på för låga pensioner, handlat förhållandevis lite om grundorsaken bakom den sjunkande kompensationsgraden för den allmänna pensionen, som bland annat beror på för låga pensionsåldrar och behovet av ett senarelagt uttag av pension då livslängden ökat. Pensionsdebatten har också i förhållandevis liten utsträckning diskuterat relationen mellan det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionerna.

4 Utgångspunkter för analyser av pensionsnivåerna

Utredningens uppdrag är att analysera om den nuvarande pensionsavgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna. Men vad innebär det? I det första avsnittet i detta kapitel redogör utredningen för vår tolkning av vad det kan innebära att upprätthålla pensionsnivåerna. I nästa avsnitt beskrivs hur en avgiftshöjning skulle kunna ske och vad den skulle innebära. Enligt direktivet ska utredningen ta hänsyn till att de pensionsrelaterade åldersgränserna höjs och till det pågående arbetet med ett eventuellt framtida införande av utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet, en så kallad gas. I efterföljande avsnitt beskrivs höjda pensionsåldrar och överskottsutdelning, som också kan ge högre pensioner inom ramen för det nuvarande pensionssystemet. Vi ägnar därefter ett avsnitt åt hur man kan se på generationsrättvisa. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som sammanfattar utredningens utgångspunkter för de två efterföljande analyskapitlen, samt motiven till dessa.

4.1 Vad innebär det att upprätthålla pensionsnivåerna?

I kapitel 2 beskrevs framväxten av det nuvarande pensionssystemet, och syftena med reformeringen. Ett sätt att definiera vad det innebär att upprätthålla pensionsnivåerna är att utgå från lagstiftarens ambitioner för vad pensionssystemet förväntades leverera. Upprätthållandet ur det perspektivet tar avstamp i vad som uttrycktes i förarbetena, där pensionsnivåerna främst beskrevs som kompensationsgrader utifrån tidigare inkomster. I det första delavsnittet diskuterar vi vad en sådan definition kan innebära. I kapitel 3 beskrevs pensionsdebatten och tidigare studier av pensionsnivåerna och pensionärer-

nas ekonomi. Som vi såg förekommer flera olika mått på pensionsnivåer, exempelvis hur pensionärernas inkomster har utvecklats över tid. Med utgångspunkt i detta diskuterar vi i det andra delavsnittet fler möjliga definitioner av pensionsnivåer. I det sista delavsnittet presenterar vi utredningens tolkning av vad det kan innebära att upprätthålla pensionsnivåerna.

4.1.1 Vad utlovades när dagens pensionssystem infördes?

Det tidigare ATP-systemet var ett förmånsbestämt system konstruerat för att ge ungefär 60 procent av en prisindexerad genomsnittlig inkomst under de 15 bästa åren. Det nuvarande pensionssystemet är ett avgiftsbestämt system, där det inte är en viss storlek på pensionen som garanteras utan en viss avsättning. Det ligger i utformningens natur att det inte går att ha ett generellt mål som gäller alla, oavsett tidigare intjänande till pensionssystemet, i ett avgiftsbestämt pensionssystem eftersom pensionens storlek beror på de individuellt inbetalda avgifterna. Trots det, eller kanske snarare på grund av det, förekommer en hel del diskussioner om vad som utlovades när det nuvarande pensionssystemet infördes. I detta avsnitt ger utredningen vår bild av de ambitioner som uttrycktes vid införandet av det nuvarande pensionssystemet.

Intentioner för det nuvarande pensionssystemet

Resonemang om pensionsnivåerna i det nuvarande pensionssystemet återfinns i betänkandet *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20) och i de efterföljande propositionerna *Reformering av det allmänna pensionssystemet* (prop. 1993/94:250) och *Inkomstgrundad ålderspension m.m.* (prop. 1997/98:151). Förväntningarna som uttrycktes kan tolkas som utfästelser i viss mån, men innehöll både en del reservationer och tolkningsutrymme. Pensionsarbetsgruppen uttryckte att det inte går att säga något om den förväntade kompensationsgraden i generella termer eftersom pensionen övergick från att vara förmånsbestämd till avgiftsbestämd (SOU 1994:20, s. 512). Samtidigt uttrycktes en ambition för pensionssystemet utifrån en rad förutsättningar.

Som beskrevs i avsnitt 2.2.4 uttryckte Pensionsarbetsgruppen till exempel följande avsikt för pensionssystemet:

Till ålderspensionssystemet skall tas ut avgift om 18,5 procent av pensionsgrundande inkomster m.m. Pensionsrätt kommer alltså att intjänas varje år med ett belopp som motsvarar denna avgift. Med denna avgiftsnivå kommer en person med drygt 40 intjänandeår att med dagens medellivslängd få runt 60 procent av medelinkomsten i årlig pension. (SOU 1994:20, s. 207)

Skrivningen kan tolkas som en intention, eller ambition, där den satta avgiftsnivån kommer leda till en kompensationsgrad på runt 60 procent av den tidigare medelinkomsten. Intentionen är dock villkorad utifrån att medellivslängden är oförändrad och utifrån att personen har drygt 40 år med intjänande, vilka är två helt avgörande villkor. Intentionen som uttrycktes byggde på ett intjänande utifrån heltidsarbete under minst 40 år. Färre år med intjänande förväntades inte ge samma kompensationsgrad i förhållande till den tidigare lönen som fler år med intjänande.

Ambitionen var heller aldrig att kompensationsgraden skulle vara 60 procent av medelinkomsten vid fortsatt pensionering vid 65 års ålder, utan det fanns en förväntan att de som fortsatt ville ha denna kompensationsgrad skulle justera sin pensioneringstidpunkt för att nå den önskade kompensationsgraden. Pensionsarbetsgruppen belyser särskilt delningstalets påverkan inom det reformerade pensionssystemet och påpekar att förändringar i medellivslängden hos befolkningen påverkar delningstalet. I förarbetet hänvisar de till SCB:s befolkningsprognos och att delningstalet gradvis kommer öka för dem som går i pension vid 65 års ålder. I förarbetet *Reformerat pensionssystem* uttrycks med andra ord en förväntan att pensionsnivåerna kommer att sjunka över tid om personer inte justerar sin pensionsålder. Pensionsarbetsgruppen uttrycker att:

Genom att skjuta upp pensionsuttaget och arbeta något längre kan individen emellertid kompensera för en höjning av delningstalet och därmed få en lika stor årspension som i det fall delningstalet inte hade höjts. Med en högre medellivslängd kan det vara rimligt att inte enbart tiden som pensionär förlängs utan även tiden som förvärvsaktiv. Hur mycket längre en person måste arbeta för att kompensera för en sådan höjning av delningstalet beror på personens livsinkomstprofil. (SOU 1994:20, s. 513)

Det nuvarande systemet är därmed utformat för att ge drivkrafter att utöka arbetslivet i takt med att medellivslängden ökar.

Att ambitionen på 60 procent är utifrån medelinkomsten under arbetslivet och inte slutlönen, eller den högsta lönen under arbetslivet, är också viktigt att ha i åtanke. Pensionsarbetsgruppen beskrev att för en person som inte haft någon större lönekarriär och inte heller varierat sin arbetstid över tid så är skillnaden mellan medellön under livet och slutlön liten. För dessa personer blir pensionen ungefär densamma oavsett om pensionen beräknas utifrån ATP-reglerna eller om alla inkomstår påverkar pensionsberäkningen. Om personen i stället förlänger sitt arbetsliv så är det nuvarande pensionssystemet däremot mer fördelaktigt. I det tidigare ATP-systemet gav ett tidigt inträde på arbetsmarknaden ingen ökad pension. För personer med en brant lönekurva, som har en betydligt högre lön i slutet av arbetslivet än medellönen under hela arbetslivet, så ger det nuvarande pensionssystemet tvärtom en lägre pension än vad ATP-systemet hade gett (SOU 1994:20, s. 512 f.). Detta gäller endast för löneutveckling upp till intjänandetaket eftersom även det tidigare ATP-systemet hade ett tak.

Utifrån citatet i avsnittets inledning anser utredningen att det är en nivå av *kompensationsgrad* som lagstiftarna uttryckte vissa ambitioner om. Indexeringsreglerna för den allmänna pensionen pekar också på en intention att pensionerna i viss mån ska växa med befolkningens inkomster eller i alla fall inte minska i fasta priser över tid.

Det är också viktigt att förtydliga att det förväntades i förarbetena att det nuvarande pensionssystemet skulle ge en större spridning i pensionerna jämfört med ATP-systemet som en följd av olika individens livsinkomster och att nuvarande pensionssystem är avgiftsbestämt. Förarbetena och lagstiftaren var också tydliga med grundskyddets och intjänandetakets påverkan på kompensationsgraderna. De med lågt intjänade till pensionen förväntades få en högre kompensationsgrad än genomsnittspersonen tack vare grundskyddet och de med inkomster över intjänandetaket förväntades få en lägre kompensationsgrad. I sammanhanget bör tilläggas att även om grundskyddets generella effekt på kompensationsgraderna beskrevs i förarbetena var beskrivningen av grundskyddets ambition och syfte otydligt.

Förväntningen på tjänstepensionerna

Såväl det tidigare ATP-systemet som det nuvarande pensionssystemet utformades med hänsyn till tjänstepensionerna. För tjänstepensionerna, som är förhandlade av arbetsmarknadens parter, förekommer av naturliga skäl inga uttalade mål i förarbetena till det reformerade pensionssystemet. Däremot beskrevs tjänstepensionernas kompensationsgrad i förarbetena utifrån det regelverk de hade då. Vid reformeringen av pensionssystemet var tjänstepensionerna i hög grad fortfarande förmånsbestämda och utlovade ofta, uttryckligen eller implicit, 10 procent av tidigare förvärvsinkomst upp till 7,5 inkomstbasbelopp. Inom till exempel ITP 2 och STP uppgick tjänstepensionen till 10 procent av den definierade slutlönen och inom PA-KL och för statsanställda blev den ofta 10 procent lönen, även om de två senare tjänstepensionerna samordnades med den allmänna pensionen och utlovade en viss total bruttopensionsnivå. Denna ersättningsnivå på ungefär 10 procent är inget mål eller uttryckt ambition, men har ofta nämnts som ett riktmärke, och förväntan, för tjänstepensionerna både före och efter reformeringen.¹

Jämförelseinkomstens betydelse

Som diskuterades i avsnitt 2.4.1 och avsnitt 3.2 har jämförelseinkomsten stor betydelse för pensionssystemets kompensationsgrader. Vilka jämförelseinkomster som ska användas för att beräkna kompensationsgraden är dock inte lika tydligt formulerat i förarbetena och här finner utredningen en del tolkningsutrymme. Utifrån redogörelsen i avsnitt 2.4.1 tolkar utredningen analyserna i SOU 1994:20 som att kompensationsgraden av den allmänna pensionen bedöms vara densamma, eller åtminstone väldigt snarlik, oavsett om det är pensionsgrundande inkomst (PGI), bruttoinkomst eller nettoinkomst som används som jämförelseinkomst. I förarbetena diskuterades inte skillnaden i kompensationsgrad som uppstår om pensionen jämförs med PGI eller bruttoinkomst. Däremot argumenterades i SOU 1994:20 (s. 296) för att den allmänna pensionsavgiften inte skulle ingå i beräkningen av den pensionsgrundande inkomsten. Motivet var att

¹ Se till exempel SOU 1990:76 (s. 155), SOU 1994:20 (s. 25) och *Är pensionerna tillräckliga?* (Pensionsmyndigheten, 2021c). I SOU 1990:76 och i *Är pensionerna tillräckliga* nämns 10 procent som en förväntan, i SOU 1994:20 nämns 10–15 procent.

man såg en bruttolöneökning framöver genom den föreslagna växlingen av arbetsgivaravgift till allmän pensionsavgift. Löntagarens nettoinkomst förväntades dock vara densamma på grund av pensionsavgiften, vilket därmed skulle ge samma kompensationsgrad netto alldeles oavsett om avgiften betalades av arbetsgivaren eller löntagaren.

Som presenterades i kapitel 2 var skatten på arbetsinkomst något högre än på pensionsinkomst vid denna tid, under mitten till slutet av 1990-talet, men i SOU 1994:20 föreslogs att denna skillnad skulle tas bort i samband med reformeringen av pensionssystemet, vilket sedan skedde från 2003. Utgångspunkten, om än ganska otydligt formulerat, var att kompensationsgraden blev densamma oavsett om det var PGI eller nettoinkomst som jämfördes, men att kompensationsgraden brutto skulle bli lägre än många av de exempel som redovisats i betänkandet.

I remissvaret på prop. 1997/98:151 uppmärksammade Riksförsäkringsverket att pensionen skulle minska som en följd av den effekt den då föreslagna allmänna pensionsavgiften på 7 procent skulle ha på PGI (s. 198 ff.). Regeringen uttryckte dock att:

En avräkning av den allmänna pensionsavgiften innebär att pensionen hamnar på den nivå i förhållande till de disponibla inkomsterna under yrkeslivet som är avsedd. Utan sådan avräkning skulle kompensationsnivån i pensionssystemet bli beroende av om uttaget av socialavgifter sker i form av arbetsgivaravgifter eller egenavgifter. (prop. 1997/98:151, s. 200)

Regeringen uttryckte följaktligen att intentionen för kompensationsgraden netto upprätthålls genom att pensionsavgiften avräknas från den pensionsgrundande inkomsten och att kompensationsgraden netto utan avräkningen annars blivit högre än vad som tidigare uttryckts. Utredningen tolkar detta som att regeringen accepterade att kompensationsgraden brutto förväntades bli lägre än vad som tidigare redovisats i förarbetena, men att kompensationsgraden netto ändå skulle bli enligt intentionen.

Kompensationsgraden för den allmänna pensionen kan följaktligen analyseras både utifrån pensionsgrundande inkomst, bruttoinkomst och nettoinkomst. Utredningen finner att samtliga tre mått är relevanta att följa och analysera, men att ambitionen i prop. 1997/98:151 i slutändan främst handlar om pensionen netto i förhållande till tidigare genomsnittsinkomst under arbetslivet netto. I prognos

har valet av kompensationsgradsmått mindre betydelse för trenden av pensionsnivåns utveckling, givet att skattelagstiftningen antas vara oförändrad. Utredningen anser att den pensionsgrundande inkomsten fortfarande är en naturlig referenspunkt på systemnivå, eftersom det allmänna pensionssystemet försäkrar just den pensionsgrundande inkomsten under intjänandetaket. För den enskilde pensionspararen är dock bruttolönsinkomsten av anställning eller annat förvärvsarbete en mer naturlig referenspunkt. Det är också det vanligast förekommande måttet i tidigare studier. Vad gäller kompensationsgraden för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen är PGI inte en särskilt relevant jämförelseinkomst eftersom tjänstepensionen grundas på bruttolönen och inte på PGI.

När ambitionen om en kompensationsgrad för den allmänna pensionen på runt 60 procent ska bedömas utifrån lagstiftarens intentioner anser utredningen att det bör göras utifrån nettoinkomst eller PGI. Beräknas kompensationsgraden utifrån bruttolönsinkomst bedömer utredningen att ambitionen för den allmänna pensionen brutto kan anses vara runt 56 procent. Att ambitionen brutto hamnar på 56 procent kommer av den allmänna pensionsavgiften på 7 procent som innebär att ambitionen på runt 60 procent av PGI motsvarar 55,8 procent av bruttolönen ($0,93 \times 0,6 = 0,558$).

Andra beräkningar och exempel i förarbetena

Som utredningen konstaterat avsåg den uttalade ambitionen endast en förväntan för en person med genomsnittlig förvärvsinkomst under arbetslivet. Såväl betänkandet *Allmän pension* (SOU 1990:76) som *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20) var tydliga med att denna förväntan inte var generell och att andra livsinkomster förväntades ge andra kompensationsgrader. Olika scenarion för det tidigare ATP-systemet framgår i tabell 4.1. Här redovisades att en person med en lön på 2,5 basbelopp vid 57 års ålder kunde förvänta sig 73 procent av lönen i pension uttryckt i fasta priser vid 65 års ålder, att den med 5 basbelopp i lön kunde förvänta sig 66 procent av lönen i pension och att den med en årslön på 7,5 basbelopp kunde förvänta sig 64 procent, vid noll procent real tillväxt. Den med en lägre lön förväntades alltså få en högre kompensationsgrad än den med en högre lön.

Lönen vid 57 års ålder likställdes i exemplen med den genomsnittliga lönen under de bästa 15 åren.

Pensionen i ATP-systemet var inflationssäkrad, men inte säkrad i förhållande till samhällsekonomin och löneutvecklingen. Vid en positiv reallöneutveckling, utöver inflationen, på 2 procent per år förväntades i stället kompensationsgraden bli 63 procent för individen med en årslön på 2,5 basbelopp vid 57 års ålder, 57 procent för den med en årslön på 5 basbelopp och 55 procent för 57-åringen med en lön på 7,5 basbelopp. Annorlunda uttryckt skulle ATP-systemet ge lägre kompensationsgrader om reallöneutvecklingen skulle överstiga inflationen.

Vidare beskrivs i förarbetet hur pensionerna i ATP-systemet fortsatt kan komma att halka efter de förvärvsaktivas inkomster efter pensionsinträdet, på grund av indexeringen med prisbasbeloppet. Vid en fortsatt reallönstillväxt på 2 procent sjunker kompensationsgraden för en person med 5 prisbasbelopp i årsinkomst vid 57 års ålder till 48 procent vid 73–74 års ålder i förhållande till sin tidigare inkomst och till 41 procent vid 81–83 års ålder.

Tabell 4.1 Kompensationsnivå i förhållande till slutlön inom den allmänna pensioneringen (folkpension och ATP). ATP-pensionen baseras på 57-årslönen. Real tillväxt 0 procent resp. 2 procent per år

57-årslön i basbelopp	Nybeviljad ålderspension i procent av slutlön: 0 procent real tillväxt	Nybeviljad ålderspension i procent av slutlön: 2 procent real tillväxt
2,5	73 %	63 %
5,0	66 %	57 %
7,5*	64 %	55 %

* Vid beräkningarna togs ingen hänsyn till ATP-taket.

Källa: SOU 1994: 20, (s. 20).

För det nuvarande pensionssystemet var lagstiftarna medvetna om att en ökad medellivslängd, följt av ökade delningstal, skulle kräva ett ökat antal intjänandeår för att upprätthålla en viss kompensationsgrad. I tabell 4.2 redovisas att en ökad medellivslängd under åren 1996–2000, jämfört med det som gällt 1988–1992, skulle minska kompensationsgraden för den som gick i pension vid 65 års ålder med 40 intjänandeår från 57 till 55 procent. En ytterligare ökad

medellivslängd från år 2010 och framåt beräknades sänka kompensationsgraden ytterligare, till 53 procent.

Tabell 4.2 Kompensationsnivå vid 65 års ålder inom det reformerade ålderspensionssystemet vid olika delningstal och antal intjänandeår med pensionsavgift 18,5procent

Befolkningsdödlighet år	Återstående medellivslängd	Delningstal	Procent av inkomsten som läggs till årspensionen	Pension i procent av slutlön för olika intjänande år
1988–1992	17,2 år	12,9	1,43 %	30 år: 43 %
				40 år: 57 %
				45 år: 65 %
1996–2000	17,9 år	13,5	1,37 %	30 år: 41 %
				40 år: 55 %
				45 år: 62 %
2010–	18,4 år	14,0	1,32 %	30 år: 40 %
				40 år: 53 %
				45 år: 59 %

Källa: SOU 1994:20 (s. 211).

För en individ med en jämn löneutveckling och minst 30 år med arbetsinkomst blev kompensationsgraden av folkpensionen och ATP 58 procent. Pensionsarbetsgruppen beskrev i betänkandet att det reformerade pensionssystemet bedömdes ge både lägre och högre kompensationsgrad beroende på antalet förvärvsår som individen har. Som framgår i tabell 4.3 skulle det i det nuvarande pensionssystemet för en person med minst 40 förvärvsår handla om en kompensationsgrad på 57 procent – i princip samma kompensationsgrad, 58 procent, som skulle ges av ATP-systemet.

Tabell 4.3 Pensionens storlek vid olika antal intjänandeår i reformerat och tidigare ATP-system för en person med jämn löneutveckling och en slutlön på 19 900 kronor per månad. 1,5 procent reallönetillväxt

Antal förvärvsår	Reformerad pension som andel av slutlön	ATP-pension som andel av slutlön
45 år	65 %	58 %
40 år	57 %	58 %
35 år	50 %	58 %
30 år	43 %	58 %

Anm.: Eventuell garantipension är ej medräknat.

Källa: SOU 1994:20 (s. 517).

Pensionsarbetsgruppen visade också effekten av att tidigare- eller senarelägga pensionsuttaget i betänkandet. Bland annat beskrevs ett exempel för en individ som börjar arbeta vid 24 års ålder och som har en jämn löneutveckling genom hela arbetslivet. Tabell 4.4 visar att för den som har relativt sett lägre inkomster och en jämn löneutveckling förväntades det nuvarande pensionssystemet ge något lägre pension vid pensionering innan 65 års ålder, men högre pension vid pensionering efter 65, än vad ATP-systemet gav. Utredningen visade också att det nuvarande systemet skulle kunna ge en högre pension än ATP redan några år innan 65 års ålder för individer som börjar arbeta innan 24 års ålder. Resultaten i tabellen utgår dock från en oförändrad livslängdsprognos. En ökad förväntad medellivslängd skulle automatiskt minska kompensationsgraderna, genom delningstalet, för den nya pensionen medan ATP-pensionen skulle lämnas oförändrad (i avsaknad av något politiskt beslut).

Tabell 4.4 Pensionens storlek vid olika pensionsåldrar i det reformerade och ATP-systemet för en person som börjar arbeta vid 24 års ålder med en jämns löneutveckling och en begynnelselön på 11 000 kronor i månaden. 1,5 procent i reallönetillväxt

Pensionsålder	Reformerad pension som andel av slutlön	ATP-pension som andel av slutlön
61 år	44 %	44 %
62 år	47 %	48 %
63 år	50 %	51 %
64 år	54 %	55 %
65 år	59 %	58 %
66 år	64 %	62 %
67 år	69 %	66 %
68 år	75 %	70 %
69 år	82 %	73 %
70 år	89 %	77 %

Anm.: Eventuell garantipension är ej medräknat.

Källa: SOU 1994:20 (s. 519).

4.1.2 Andra metoder att beskriva pensionsnivåer

I kapitel 3 redogjorde vi för tidigare studier om pensionsnivåer och pensionärernas inkomster. Utifrån denna genomgång kan utredningen konstatera att pensionsnivåer kan beskrivas och mätas på många olika sätt. Vanliga metoder för att beskriva pensionsnivåer kan sammanfattas enligt följande:

1. Inkomst i fasta priser och hur pensionärernas köpkraft utvecklats ut över tid,
2. Inkomst i förhållande till den allmänna löneutvecklingen, det vill säga hur pensionärernas inkomster förhåller sig till den arbetande befolkningens genomsnittliga löneutveckling över tid,
3. Den individuella pensionsinkomsten i förhållande till den individuella inkomsten innan pensionsinträdet, benämns ofta som *kompensationsgraden*,
4. Skillnaden i pension mellan den som arbetar ett helt arbetsliv och den som inte arbetar alls, benämns ofta som *respektavståndet*.

Samtliga mått kan brytas ner på olika inkomstgrupper, åldrar och kön med mera, och kan beräknas för såväl typfall som för faktiska individer utifrån registerdata. Vidare kan resultaten från de två översta måtten relateras till hur inkomstutvecklingen sett ut för andra grupper i samhället under samma tidsperiod.

Kompensationsgraderna visar hur individernas inkomster förändrats vid pensionsinträdet och är det mått som användes när lagstiftaren uttryckte vissa intentioner för pensionssystemet, vilket beskrevs i avsnitt 4.1.1. Måttet kan användas för att belysa hur den allmänna pensionen förhåller sig till den pensionsgrundande inkomsten innan pensionsinträdet, hur den allmänna pensionen förhåller sig till förvärvsinkomsten eller hur den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen förhåller sig till förvärvsinkomsten. Kompensationsgradsmått används också för att redovisa hur den disponibla inkomsten skiljer sig innan och efter pensionsinträdet. Som diskuterades i avsnitt 4.1.1 får vilken jämförelseinkomst som används före och efter pensionsinträdet stor betydelse för kompensationsgraden. I vissa sammanhang är det bruttoinkomster som är mest relevanta och naturliga att jämföra med varandra, medan det i andra sammanhang är pensionen i förhållande till den pensionsgrundande inkomsten eller den disponibla inkomsten före och efter pensionsinträdet som är mest relevanta att studera. Tabell 4.5 visar en rad kombinationer av pensionsinkomster som kan jämföras med olika mått på inkomster innan pensionering.

Tabell 4.5 Kompensationsgrader – olika jämförelseinkomster som kan användas vid beräkning

Pensionsinkomst året efter pensionsinträdet	Jämförelseinkomst året innan pensionering
Allmän pension brutto/	PGI
Allmän pension brutto/	Otakad PGI
Allmän pension brutto /	Bruttolön
Allmän och tjänstepension brutto/	Bruttolön
Allmän pension netto /	Nettolön
Allmän och tjänstepension netto/	Nettolön
Allmän och tjänstepension, inklusive bostadstillägg* netto/	Nettolön

* Bostadstillägg räknas i allmänhet inte som en pensionsinkomst, utan som en socialförsäkringsförmån.

När det gäller kompensationsgrader kan det också få stor betydelse vilken indexering som används i jämförelsen om man följer individer eller grupper över tid. I kvotberäkningen behöver inkomsten innan och efter pensionsinträdet räknas om till samma indexeringsår och beroende på hur inflation och inkomstindex utvecklats just de åren kan resultaten skilja sig avsevärt beroende på om indexeringen sker i fasta priser eller fasta löner. Tabell 4.6 visar ett exempel över hur kompensationsgraden brutto skiljer sig beroende på vilket indexering som används. Viktigt att komma ihåg är att den inkomstjusterade och prisjusterade kompensationsgraden kan skilja sig åt en del för historisk tid mellan två enskilda år och att den inkomstjusterade kompensationsgraden är lägre än den prisjusterade för de år inkomsttillväxten varit högre än inflationen och vice versa. För prognoser uttryckta i dagens inkomst- och prisnivå blir det dock ingen skillnad om man antar inkomst- eller prisindexering av jämförelseinkomsten.

Tabell 4.6 Indexeringens påverkan på kompensationsgraden vid samma lön

Pensioneringsår	Förvärvsinkomst ett år innan pensionsinträdet	Pensionsinkomst ett år efter pensionsinträdet	Kompensationsgrad, inkomstjusterad	Kompensationsgrad, prisjusterad
2022	32 597 kr/mån*	20 521 kr/mån*	60,5 %	58,1 %
2070	36 423 kr/mån*	25 691 kr/mån*	70,5 %	70,5 %

Anm.: Båda typfallen har 35 500 kronor i lön innan pensionsinträdet uttryckt i 2024 år nivå. Inkomster för historisk tid är indexerade med inkomstindex. För historisk tid har faktiska värden för inkomstindex, KPI, PBB, IBB med mera används. Prognos för 2070 uttryckt i dagens inkomst- och prisnivå i enlighet med pensionsbranschens prognosstandard.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Det sista måttet, punkt 4, beskriver det så kallade respektavståndet som skiljer sig från övriga mått genom att jämföra olika gruppers pensionsinkomster med vad de hade fått om de inte arbetat alls. Respektavståndet handlar om hur det inkomstgrundade pensionsystemet levererar i förhållande till grundskyddet, och har även diskuterats i avsnitt 3.1 och 3.2.3. Just benämningen av måttet har ifrågasatts – respekt för vad? Utredningen instämmer i kritiken av benämningen men tycker att det är ett relevant begrepp att följa över tid givet hur ofta det förekommer i den allmänna debatten. Utifrån målet för pensionssystemet och så som regelverket är beslutat, utifrån livsinkomstprincipen, finns det en förväntan om ett

tydligt respektavstånd. Om grundskyddets nivå i förhållande till den inkomstgrundade pensionen ökar över tid kan det ses som att pensionssystemet inte levererar som det var tänkt.

4.1.3 Utredningens tolkning av vad det innebär att upprätthålla pensionsnivåerna

Utredningen bedömer att lagstiftaren har uttalat en ambition att den allmänna pensionen netto ska motsvara **ungefär 60 procent** av den genomsnittliga nettoinkomsten under arbetslivet för en person med genomsnittlig lön, givet en pensionsålder som justeras för ökad livslängd. Det motsvarar en förväntan på **ungefär 56 procent** av den genomsnittliga bruttoinkomsten.

Denna förväntan var uttryckt som 60 procent av medelinkomsten under livet, enligt livsinkomstprincipen, och inte som en andel av slutlönen, som hade varit fallet för ATP. Beroende på hur en persons lönebana utvecklas motsvarar den genomsnittliga inkomsten slutlönen inför pensioneringen i en varierande grad. En kompensationsgrad som utgår ifrån slutlönen i sin jämförelse med pensionen kommer därför främst att motsvara den uttalade ambitionen för systemet för dem med en rak lönebana. Förväntan på kompensationsgraden avsåg enbart inkomster under intjänandetaket; för inkomster över intjänandetaket finns det inte några utfästelser eller uttalade ambitioner (precis som under ATP).

Vidare bedömer utredningen att det finns en mindre tydligt uttalad ambition, eller snarare förväntan, om att tjänstepensionen ska uppgå till **ungefär 10 procent** av tidigare inkomst, givet samma förutsättningar. Det innebär en förväntan om en allmän pension och tjänstepension som tillsammans uppgår till ungefär 70 procent netto av den tidigare nettoinkomsten och ungefär 66 procent brutto av den tidigare bruttoinkomsten.

Utredningen tolkar vidare direktivet som att målet för framtida pensionsutbetalningar, förutom utifrån de ambitioner som uttrycktes i förarbetena till det reformerade pensionssystemet, också kan utgå ifrån dagens nivåer. Att upprätthålla pensionsnivåerna handlar då om att pensionsnivåerna inte ska sjunka i framtiden. Pensionsnivåerna skulle kunna mätas på samtliga de olika sätt som presenterades i avsnitt 4.1.2 för att besvara frågeställningen i direktivet. De mått som utredningen anser är mest relevanta för att svara på

frågan om huruvida pensionsnivåerna upprätthålls utifrån dagens nivåer är hur pensionsnivåerna utvecklas i relation till prisutvecklingen och till den generella inkomstutvecklingen. Bilden av framtida pensionsnivåer utifrån dagens pensionsnivåer kompletteras dock även med kompensationsgrader och respektavstånd.

4.2 Högre pensionsnivåer genom en höjd pensionsavgift

Utredningen tolkar direktivet som att det framför allt är dagens nivå på pensionsavgiften som ska analyseras. I direktivet nämns dock att en höjd avgift från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten är den eventuella avgiftsförändring som särskilt har diskuterats. Att öka inbetalningarna i systemet, genom att höja avgiften till den allmänna inkomstgrundade pensionen, skulle höja pensionsnivåerna på sikt.

Som beskrevs i avsnitt 2.7 har inbetalningarna till de avgiftsbestämda tjänstepensionerna redan ökat över tid, vilket ännu inte har påverkat nivån på pensionsutbetalningarna fullt ut. Som nämnts i avsnitt 2.3.3 uttrycktes i förarbetena var avsikten att avgiften som beslutades vid reformeringen av pensionssystemet skulle gälla på lång sikt och att avgiften inte skulle behöva höjas av demografiska skäl så som till exempel ökad medellivslängd.

I detta avsnitt redogörs för olika sätt som pensionsavgifterna till det allmänna pensionssystemet kan höjas. Därefter beskrivs vad som tidigare skrivits om effekten av höjda pensionsavgifter och en retroaktiv avgiftshöjning. Avsnittet avslutas med en beräkning av de offentligfinansiella effekterna av en avgiftshöjning och en beskrivning av möjliga effekter på arbetsutbud, pensionsåldrar och sparande.

4.2.1 Olika metoder att höja pensionsavgifterna

En höjd pensionsavgift ökar pensionsnivåerna först när de högre avgifterna betalas ut i form av högre pensioner. Det betyder att en avgiftshöjning är fullt infasad först när samtliga pensionärer i pensionärskollektivet har arbetat hela sina yrkesliv med högre avgifter. Det innebär att avgiftshöjningen är fullt infasad i pensionärskollektivet först efter cirka 70–75 år efter införandet, beroende på medellivslängdens utveckling.

Om avgifterna ska höjas behöver, i likhet med vid införandet av det nuvarande pensionssystemet, finansieringen av den samlade pensionsavgiften noga övervägas. I dagsläget finns det framför allt två typer av pensionsavgifter som blir aktuella för en höjning: den allmänna pensionsavgiften på 7 procent av förvärvsinkomsten upp till ett tak på 8,07 inkomstbasbelopp och ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgiften på 10,21 procent som betalas på hela lönen (med motsvarande egenavgift för egenföretagare). Det är även möjligt att införa nya pensionsavgifter, men i det här avsnittet redogör vi endast för en förändring av nivån för befintliga avgifter.

Avgiften kan höjas genom en höjd allmän pensionsavgift eller en höjd ålderspensionsavgift i arbetsgivaravgiften, alternativt en höjning av båda avgifterna. En höjning av den allmänna pensionsavgiften bekostas av hushållen och en höjning av ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgiften bekostas av arbetsgivarna, allt annat lika. Genom att samtidigt justera skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften (se avsnitt 2.4.1) eller den allmänna löneavgiften inom arbetsgivaravgiften kan staten stå för hela eller delar av kostnaden för höjda pensionsavgifter.

Nedan beskrivs fyra sätt som pensionsavgifterna kan höjas, och vem som betalar höjningen på kort och lång sikt.

Alternativ 1: Ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgiften höjs utan en motsvarande sänkning av de andra delarna av arbetsgivaravgifterna, vilket leder till en ökad total arbetsgivaravgift. Detta innebär att arbetsgivarna står för den högre avgiften till pensionerna. Arbetsgivarnas kostnader ökar då på kort sikt vilket minskar löneutrymmet, vilket i sin tur kan innebära sänkta löner för hushållen på lång sikt. I detta alternativ kan därför hushållen bära en betydande del av kostnaden för en höjd avgift även om det är arbetsgivaren som står för inbetalningen av avgiften.

Alternativ 2: Ålderspensionsavgiften i arbetsgivaravgiften höjs samtidigt som den allmänna löneavgiften inom arbetsgivaravgiften sänks i samma omfattning. Detta innebär att staten indirekt står för kostnaden för en höjd avgift genom minskade skatteintäkter. Vissa grupper av anställda har nedsatta arbetsgivaravgifter. Till exempel betalar arbetsgivaren enbart ålderspensionsavgift för personer som är 67 år och äldre. Den allmänna löneavgiften kan därför inte sänkas som kompensation för dessa grupper. Alternativet innebär där-

för höjda arbetsgivaravgifter för arbetsgivare som anställer dessa grupper.

Alternativ 3: Den allmänna pensionsavgiften höjs med en motsvarande höjning av den tillhörande skattereduktionen. Avgiftshöjningen blir då en kostnad för framför allt staten genom lägre skatteintäkter. Vissa personer med låga inkomster skulle dock inte ha tillräckligt med skatt att reducera för att fullt ut ta del av den höjda skattereduktionen, således bär hushållen en del av kostnaden för detta alternativ. Alternativ 3 skulle vidare minska den pensionsgrundande inkomsten (som motsvarar bruttolönen minus den allmänna pensionsavgiften), vilket får konsekvenser på inkomstbasbeloppet och inkomstindex som behöver beaktas.

Alternativ 4: Den allmänna pensionsavgiften höjs utan en motsvarande skattereduktion. Detta alternativ skulle både på kort och lång sikt betalas av hushållen. Likt alternativ 3 skulle alternativ 4 minska den pensionsgrundande inkomsten vilket behöver beaktas i lagstiftningsarbetet.

I en analys som en arbetsgrupp vid Regeringskansliet tog fram beskrivs dessa fyra alternativ av hur en avgiftshöjning kan genomföras (Regeringskansliet S 2021:C, 2022). Rapporten nämner även att en justering av inkomsttaket kan övervägas. Om inkomsttaket ligger fast vid en avgiftshöjning kommer personer med inkomster över inkomsttaket, cirka 16 procent av alla förvärvsarbetande, att få samma procentuella höjning av pensionsavsättningen som övriga. Om avgiftstaket i stället sänks till 7,5 inkomstbasbelopp uteblir effekten av avgiftshöjningen för personer med inkomster över inkomsttaket.

I Pensionsmyndighetens rapport *Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet* (2021a) beskrivs en variant av alternativ 2 ovan. Här beskrivs en höjning av pensionsavgiften där den allmänna pensionsavgiften avskaffas helt och där skattereduktionen för denna avgift samtidigt avskaffas. Hela avgiften övergår till att i sin helhet betalas som arbetsgivaravgift som höjs till 18,5 procent av bruttoinkomsten. För att inte öka bördan för arbetsgivarna sänks den allmänna löneavgiften parallellt från 11,6 till 3,33 procent. Förslaget är tänkt att höja avgiften och samtidigt förenkla systemets finansiering och göra det mer överskådligt.

4.2.2 Effekter av höjda pensionsavgifter på pensionsnivåerna

Fullt infasad skulle en höjd avgift från 17,21 procent till 18,5 procent av bruttoinkomsten höja inkomst- och premiepensionen med cirka 7,5 procent ($([18,5-17,21]/17,21)$). Effekten på den allmänna pensionen är lägre för personer med garantipension eftersom den trappas av mot inkomst- och premiepensionen. Effekten på den totala pensionsinkomsten inklusive tjänstepensionen är också lägre eftersom dessa inte påverkas av en avgiftshöjning i det allmänna pensionssystemet. Effekten av en höjning kan därför förväntas vara som högst för personer med medelhöga pensioner där inkomst- och premiepension utgör en stor del av den totala pensionen. Effekten av en fullt infasad avgiftshöjning på kompensationsgraden för allmän pension är också cirka 7,5 procent om vi bortser från garantipensionen. Det motsvarar en ökning av kompensationsgraden med knappt 4 procentenheter vid en kompensationsgrad på 50 procent innan avgiftshöjningen. Om hänsyn tas till garantipension och tjänstepension blir effekten lägre.

I Regeringskansliets promemoria (Regeringskansliet S 2021:C, 2022) konstateras att en avgiftshöjning till 18,5 procent av bruttolönen innebär att den höjda inbetalningen först på lång sikt kommer att avspeglas i höjda pensionsnivåer. Omkring 50 år efter avgiftshöjningen är nivån på pensionerna 5 procent högre än i basscenariot. För de som börjar arbeta när avgiftshöjningen införs och därmed har ett fullt arbetsliv med högre avgifter kommer den allmänna inkomstgrundade pensionen att bli 7,5 procent högre jämfört med om avgiften inte höjts. Ökningen i pension blir succesivt mindre ju kortare period som den höjda avgiften betalas in och för typfallet som är 45 år vid införandet kommer pensionen att höjas med 4,5 procent. De som är pensionärer när avgiftshöjningen införs kommer inte att få någon höjning av pensionen förutsatt att de slutar arbeta när de går i pension.

I Pensionsmyndighetens rapport (2021c) beskrivs effekten av en höjning av pensionsavgiften till 18,5 procent av bruttoinkomsten för ett standardtypfall född 2000 med avtalspension SAF-LO. Typfallet som har arbetat hela livet med den högre avgiften får en ökning av den totala pensionen före skatt med 5,7 procent (1 400 kronor/månad) och efter skatt och eventuellt grundskydd med 5,3 procent

(1 000 kronor/månad). Äldre åldersgrupper påverkas marginellt av avgiftshöjningen.

I kapitel 5 och 6 redovisar utredningen egna analyser av effekten av en höjd pensionsavgift för typfall (kapitel 5) och för en simulerad framtida befolkning (kapitel 6).

4.2.3 Retroaktiv höjning av pensionsavgifterna

Ett sätt att höja pensionsnivåerna snabbare än genom enbart en höjd avgift är att även skriva upp pensionsbehållningarna för pensions-spararna och indexeringen av pensionsutbetalningarna till dagens pensionärer. Detta kallas för en retroaktiv avgiftshöjning.

Om pensionsavgifterna höjs innebär det att inbetalningarna till pensionssystemet ökar och pensionssystemets finansiella ställning stärks. Vid en retroaktiv avgiftshöjning fördelas dessa ökade tillgångar till de nuvarande pensionärerna och pensionspararna inom inkomstpensionssystemet. Att höja premiepensionens avgifter retroaktivt vore betydligt mer komplicerat då det är ett fonderat system och beskrivs därför inte i det följande.

Ett sätt att genomföra en retroaktiv avgiftshöjning har beskrivits av Pensionsmyndigheten (2021a). I myndighetens förslag avskaffas den allmänna pensionsavgiften och den tillhörande skattereduktionen. En effekt av ett sådant upplägg är att den pensionsgrundande inkomsten ökar när den allmänna pensionsavgiften avskaffas. Detta leder till en höjning av inkomstindex; Pensionsmyndigheten (2023c) beräknar höjningen till ungefär 6,7 procent.² Ett högre inkomstindex innebär att även befintliga pensionsbehållningar och utbetalade pensioner höjs, det vill säga vi får en retroaktiv höjning. Detta skulle öka pensionärernas disponibla inkomster med cirka 12 miljarder kronor (beräknat för 2023 vid en avgiftshöjning januari 2022). Även tjänstepensionerna påverkas om inkomstindex och därmed inkomstbasbeloppet höjs. Det beror på att gränsen för 7,5 inkomstbasbelopp stiger med förändringen av inkomstindex på 6,7 procent. Därmed kommer avsättningarna för tjänstepensionen att minska eftersom avsättningarna över taket är högre än under taket och lönerna antas vara givna.

² Att inkomstindex höjs med mindre än de 7,5 procent som höjningen av avgiften innebär beror på att avgiftshöjningen endast görs upp till takinkomsten, medan alla inkomster, även de över taket, ingår i beräkningen av inkomstindex.

En retroaktiv avgiftshöjning kan dock genomföras på andra sätt utan att inkomstindex ändras. I beräkningarna i nästa avsnitt och analyserna i kapitel 5 och 6 antas att inkomstpensionsbehållningar och indexering av utgående inkomst- och tilläggspensioner skrivs upp med 7,5 procent utan att inkomstindex ändras.

En rak höjning av pensionsavgiften som beskrevs i föregående delavsnitt avviker i sig inte från pensionssystemets livsinkomstprincip om att pensionsnivån bestäms av inbetalda avgifter under yrkeslivet. Vid en retroaktiv avgiftshöjning som beskrivits i detta avsnitt frångås däremot livsinkomstprincipen. Risken finns också att vissa generationer gynnas på bekostnad av andra av dessa åtgärder och att generationskontraktet som nu finns skulle ifrågasättas och pensionssystemets legitimitet minska i allmänhetens ögon. Generationsorättvisor som kan uppstå vid förändringar av pensionssystemet diskuteras mer generellt i avsnitt 4.5.

4.2.4 Avgiftshöjning och de offentliga finanserna

Att låta staten finansiera en höjd pensionsavgift från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten har tidigare bedömts kosta staten cirka 20 miljarder kronor 2022 (Pensionsmyndigheten, 2021a). Pensionsmyndighetens beräkningar baseras på inkomstunderlag från 2018. Därför har utredningen valt att göra uppdaterade beräkningar av de offentligfinansiella effekterna av en avgiftshöjning.

Beräkningarna är baserade på Pensionsmyndighetens *Orange rapport 2023* (2024a), Finansdepartementets *Beräkningskonventioner 2025* (Finansdepartementet, 2024) samt SESIM-modellen. Utgångspunkten är en avgiftshöjning som finansieras av staten via en höjd ålderspensionsavgift inom arbetsgivar- och egenavgifterna från 10,21 till 11,5 procent, samtidigt som den allmänna löneavgiften sänks från 11,62 till 10,33 procent för att behålla den övergripande nivån på arbetsgivar- och egenavgifter. Detta innebär en förändring enligt alternativ 2 som redovisades i avsnitt 4.2.1. Som nämnts ovan betalar arbetsgivaren för vissa löntagare ingen allmän löneavgift och kostnaderna för dessa anställda kommer därför att öka med förslaget. Effekter på bolagsskatten av dessa höjda kostnader för företagen bortses från i beräkningarna nedan. De statliga pensionsavgifterna för personer med inkomst från socialförsäkringar eller pensionsgrundande be-

lopp antas också höjas i samma utsträckning. Fördelningen av avgifterna mellan inkomst- och premiepension antas vara oförändrad.

Basen för beräkningen hämtas från Finansdepartementets beräkningskonventioner för 2025 och skrivs fram med utvecklingen av lönesumman till 2026 års inkomstnivå. Beräkningarna görs för det tänkta införandeåret 2026. För 2026 redovisas både brutto- och nettoeffekter, det vill säga både effekten av den förändrade avgiftssatsen (bruttoeffekten) samt effekten inklusive eventuella förändringar av andra skattebaser eller utgifter som enligt gällande regelverk ändras som följd av avgiftsändringen (nettoeffekten). I beräkningarna görs även en uppskattning av de varaktiga effekterna på de offentliga finanserna, det vill säga effekten på de offentliga finanserna då avgiftshöjningen är fullt infasad. Samtliga beräkningar görs i det tänka införandeårets priser och volymer. Se beräkningskonventionerna 2025 (Finansdepartementet, 2024) för mer detaljer om offentligfinansiella effektberäkningar.

Med dessa förutsättningar bedöms bruttokostnaden för staten för en avgiftshöjning uppgå till cirka 33 miljarder kronor 2026 (se tabell 4.7 kolumn 1). Eftersom inga andra förmåner påverkas av avgiftshöjningen på kort sikt sammanfaller förslagets brutto- och nettoeffekt. Eftersom ålderspensionssystemet är en del av offentlig sektor kommer majoriteten av de ökade pensionsavgifterna vara en omfördelning av medel inom offentlig sektor, från staten till ålderspensionssystemet. De höjda avgifterna för premiepensionerna tillfaller hushållens premiepensionskonton direkt, vilket belastar offentlig sektor och därmed reformutrymmet redan 2026. Kostnaden för premiepensionsavgifterna och därmed för offentlig sektor uppskattas uppgå till cirka 5 miljarder kronor 2026.

Kostnaden för de högre inkomstpensionerna uppstår för offentlig sektor först på sikt när dessa börjar betalas ut från ålderspensionssystemet. Effekten på de offentliga finanserna när avgiftshöjningen är fullt infasad uttryckt i 2026 års baser och priser redovisas i kolumn 2 av tabell 4.7. När avgiftshöjningen är fullt infasad är inkomst- och premiepensionen 7,5 procent högre. Det betyder att statens kostnader för garantipension och bostadstillägg sjunker. Vidare ökar de kommunala skatteintäkterna när pensionerna ökar. I statsbudgetens beräkningar antas att det kommunala budgetbalanskravet medför att den kommunala konsumtionen anpassas till de högre kommunala skatteintäkterna. Därmed neutraliseras effekten av de

högre kommunala skatteintäkterna på de offentliga finanserna. Totalt sett bedöms den varaktiga effekten på de offentliga finanserna av en höjd pensionsavgift från 17,21 till 18,5 procent av bruttolönskomsten uppgå till –30 miljarder kronor.

Tabell 4.7 Offentligfinansiell effekt en höjning av pensionsavgiften från 17,21 till 18,5 procent av bruttolönskomsten 2026

Miljarder kronor

	Brutto- och nettoeffekt avgiftshöjning 2026	Varaktig effekt avgiftshöjning
Staten	–33	–28
Allmän löneavgift	–34	–34
Ålderspensionsavgifter över taket	4	4
Statlig ålderspensionsavgift	–3	–3
Garantipension		4
Bostadstillägg		1
Ålderspensionssystemet	28	–2
Ålderspensionsavgifter	26	26
Statliga ålderspensionsavgifter	2	2
Inkomstpensioner		–30
Kommunsektorn	0	0
Inkomstskatter		8
Kommunal konsumtion		–8
Offentligfinansiell effekt	–5	–30

Källa: Egna beräkningar baserat på *Orange rapport 2023* (Pensionsmyndigheten, 2024a), Beräkningskonventionerna 2025 (Finansdepartementet, 2024) samt SESIM-modellen.

En retroaktiv avgiftshöjning

Vid en retroaktiv avgiftshöjning indexeras värdet av intjänade pensionsrätter och pensionsutbetalningarna upp med 7,5 procent vid ett tillfälle. Till skillnad från en vanlig avgiftshöjning ökar utbetalningarna från ålderspensionssystemet direkt. Bruttokostnaden för offentlig sektor för en retroaktiv avgiftshöjning bedöms uppgå till cirka 35 miljarder kronor 2026 (se tabell 4.8 kolumn 1). Om hänsyn även tas till de indirekta effekterna uppgår kostnaden till 30 miljarder kronor 2026 (se tabell 4.8 kolumn 2). Det är även effekten på lång sikt, när avgiftshöjningen är helt infasad (se tabell 4.8 kolumn 3).

Tabell 4.8 Offentligfinansiell effekt en retroaktiv höjning av pensionsavgiften från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten 2026

Miljarder kronor

	Bruttoeffekt retro- aktiv avgifts- höjning 2026	Nettoeffekt retro- aktiv avgifts- höjning 2026	Varaktig effekt retroaktiv avgiftshöjning
Staten	-33	-28	-28
Allmän löneavgift	-34	-34	-34
Ålderspensionsavgifter över taket	4	4	4
Statlig ålderspensionsavgift	-3	-3	-3
Garantipension		4	4
Bostadstillägg		1	1
Ålderspensionssystemet	-2	-2	-2
Ålderspensionsavgifter	26	26	26
Statliga ålderspensionsavgifter	2	2	2
Inkomst- och tilläggspensioner	-30	-30	-30
Kommunsektorn	0	7	8
Inkomstskatter		7	8
Kommunal konsumtion		-7	-8
Offentligfinansiell effekt	-35	-30	-30

Källa: Egna beräkningar baserat på *Orange rapport 2023* (Pensionsmyndigheten, 2024a), Beräkningskonventionerna 2025 (Finansdepartementet, 2024) samt SESIM-modellen.

4.2.5 Effekt av en höjd pensionsavgift på arbetsutbud, pensionsåldrar och sparande

En höjd pensionsavgift påverkar drivkrafterna till arbete över livs-cykeln och därmed också pensionsbeslutet. I ekonomiska termer har en höjd avgift både substitutions- och inkomsteffekter. Dels gör en höjd avgift det mer lönsamt att arbeta eftersom intjänandet till pension för varje ytterligare arbetsår ökar. Detta är en så kallad substitutionseffekt. Samtidigt krävs det färre arbetade år för komma upp i samma pensionsnivå som tidigare, det är inkomsteffekten.

Om det är hushållen som betalar avgiftshöjningen tillkommer ytterligare en substitutions- och en inkomsteffekt. Den högre avgiften gör arbete mindre lönsamt relativt fritid, samtidigt gör den också hushållen fattigare under arbetslivet vilket ökar drivkrafterna

till arbete. Det går alltså inte att på teoretisk väg slå fast hur en höjd pensionsavgift påverkar arbetsutbud och pensionsålder.

Även hushållens sparande kan påverkas av en höjd pensionsavgift eftersom en höjd avgift kan ersätta eget sparande till pensionen.

Utredningen har givit i uppdrag åt Konjunkturinstitutet att analysera en höjd pensionsavgift i deras livscykelmodell ASTRID. Konjunkturinstitutets redovisning av uppdraget återfinns i sin helhet i Bilaga 4. Sammanfattningsvis konstaterar Konjunkturinstitutet att modellens resultat pekar mot att effekterna av en avgiftshöjning på arbetsutbud och pensionsåldrar är små. Det gäller särskilt när avgiftshöjningen finansieras av staten. Om avgiftshöjningen finansieras av hushållen skulle det leda till ökat arbetsutbud med cirka 1,5 månad. I modellen är utträde från arbetsmarknaden och påbörjat uttag av pension skilda beslut. Effekten på åldern för pensionsuttag är dock ännu mindre än effekten på arbetsutbudet. Modellresultaten visar att hushållens sparande påverkas negativt av en höjning av pensionsavgiften. Sparkvoten faller från 12,6 procent i ursprungsläget till 12 procent om höjningen finansieras av staten och till 11,1 procent om hushållen betalar avgiftshöjningen.

4.3 Införandet av riktålder och effekter av ökade pensionsåldrar

Den förväntade livslängden har en direkt koppling till pensionsnivåerna i det allmänna pensionssystemet genom inkomstpensionens och premiepensionens delningstal. En tumregel är att pensionen per månad ökar med 6–7 procent för varje år en person väntar med att ta ut sin pension och i stället förlänger arbetslivet. Förlängs arbetslivet med två år ger det omkring 12–14 procent högre pension och så vidare (Pensionsmyndigheten, 2024g).

I dag förväntas en 65-årig kvinna leva i ytterligare 22 år, och en man i samma ålder förväntas leva i ytterligare knappt 20 år. Den långsiktiga trenden har varit en ökad livslängd över tid och livslängden förväntas fortsätta öka. Införandet av en riktålder, som beskrivs nedan, syftar till att hantera effekten av den ökade livslängden genom att den lägsta åldern för uttag av allmän pension samt åldern för rätt till grundskydd följer utvecklingen av den förväntade livslängden.

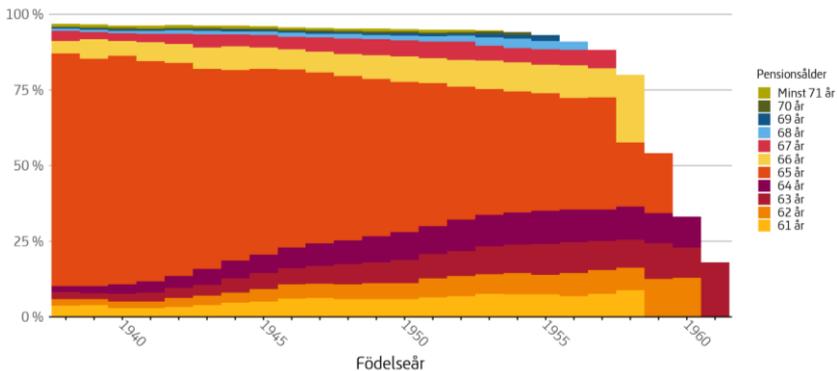
4.3.1 Den demografiska utvecklingen sedan pensionssystemet infördes och utvecklingen av pensionsåldern

Som beskrevs i avsnitt 2.2.3 satte lagstiftaren stor tilltro till att individer i det nuvarande pensionssystemet skulle välja att gå i pension senare när livslängden ökade för att motverka sjunkande pensionsnivåer. Det skulle dock visa sig att livslängden ökade betydligt mer än vad lagstiftaren trott (SOU 2012:28, s. 108 f.) och att folk inte betedde sig som lagstiftaren hade förväntat sig när det gäller pensionsålder. Sedan betänkandet redovisades 1994 till 2023 har medellivslängden vid födseln i genomsnitt ökat med 3,5 år för kvinnor och 5,5 år för män och den förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder ökat med 2,3 år för kvinnor och 3,7 år för män (SCB, 2024). Samtidigt har pensionsåldern för allmän pension inte alls ökat i motsvarande utsträckning. Medelpensioneringsåldern är ett mått på pensionsåldern som definieras som en genomsnittsålder för dem som påbörjar sitt uttag av allmän pension ett givet år. Under perioden 2004 till 2019 minskade medelpensioneringsåldern något, från knappt 65 år till 64,6 år (Pensionsmyndigheten, 2024h).

Trots att det nuvarande pensionssystemet är utformat för att ha en stor flexibilitet kring uttag av pension och ge drivkrafter till ett förlängt arbetsliv när medellivslängden ökar, har alltså normen kring att gå i pension kring 65-års ålder i mångt och mycket levt kvar. En viss uppluckring av normen har skett då spridningen i pensionsålder har ökat över tid; för varje generation som går i pension har allt färre personer börjat ta ut pension vid just 65 år. Sammantaget har dock trenderna i princip tagit ut varandra sett till medelpensioneringsåldern, med en viss slagsida åt de som gått i pension tidigare.

I figur 4.1 visas hur stor andel av varje årskull, med första årskullen födda 1938, som har börjat ta ut allmän pension vid en viss ålder. Figuren visar att normen kring ett uttag vid 65 år, det mittersta fältet, har minskat över tid, från 77 procent till 37 procent för generationerna födda mellan 1938–1957.

Figur 4.1 **Spridning i uttagsålder av allmän pension över tid**
 Andel nyblivna pensionärer per ålder och årskull 1938–1960



Anm.: Minskningen av andelen som tar ut vid 61 års ålder som inträffar för födda 1958 och senare beror på höjningen av lägsta åldern för uttag av allmän pension år 2020. Samma gäller för 62 års ålder, där de födda 1961 och framåt tidigast kan ta ut pension vid 63 års ålder.

Källa: *Pensionsåldrar och arbetslivets längd* (Pensionsmyndigheten, kommande).

Det finns flera möjliga anledningar till att pensionsåldrarna inte har ökat i högre utsträckning. En är att de pensionsrelaterade åldersgränser som trots allt fanns under en längre period inte ändrades (se avsnitt 2.4.6). Särskilt viktig är åldersgränsen för rätt till grundskydd eftersom den avgör när personer som har ett behov av att ta del av grundskyddet har möjlighet att påbörja sitt pensionsuttag. Även åldersgränser i vissa kringliggande socialförsäkringssystem följer denna åldersgräns, vilket både skickar signaler om vad som är en normal pensionsålder och indirekt tvingar mottagare av vissa socialförsäkringsförmåner att gå i pension då ersättningen upphör.

Lagstiftarna lade ingen större vikt vid tjänstepensionsavtalens frikopplade roll från pensionsreformen gällande pensionsåldrar och avgifter. Över tid har tjänstepensionernas avgifter ökat, vilket till viss del har kompenserat för de minskade pensionsinkomsterna från den allmänna pensionen (se avsnitt 2.5 och 2.7). Åldersgränser för intjänande till tjänstepension har utökats för flera avtal. Vidare introducerades förmåner som flexpension och deltidspension efter Pensionsåldersutredningens betänkande (se nedan), vilka höjer tjänstepensionen och möjliggör ett flexiblar uttag. Även åldersgränser för uttag av tjänstepension kan påverka beslutet om när pensionsuttaget

i det allmänna pensionssystemet påbörjas, och flera avtal har en tidigaste uttagsålder på 55 år.

En ytterligare bidragande anledning till att pensionsåldrarna har justerats upp mindre än förväntat givet de ekonomiska drivkrafter som ges i systemet, kan vara att individerna har lagt större vikt på icke-ekonomiska faktorer vid pensioneringsbeslutet än vad lagstiftarna förväntade sig. Till exempel är det inte ovanligt för kvinnor att gå i pension samtidigt som en äldre partner (Ds 2016:19, s. 168 ff.). Att vara gift eller sambo ökar generellt sannolikheten för pensionsuttag före eller vid 65 års ålder (ISF, 2020). Även faktorer som hälsa eller önskan att spendera tid med barnbarn kan vara faktorer som ges större vikt än de rent ekonomiska (Pensionsmyndigheten, 2019c).

De flexibla pensionsåldrarna var oerhört viktiga för pensionsreformen, men lagstiftarna tycks ha överskattat viljan hos individer att själva justera sin pensionsålder för att kompensera för en sjunkande allmän pension.

4.3.2 Införande av riktålder för att höja pensionsåldern

Problemet med sjunkande pensionsnivåer när pensionsåldern inte justerades utifrån en ökad livslängd uppmärksammades redan år 2011 då Pensionsåldersutredningen tillsattes. Utredningen kom med sitt slutbetänkande *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (SOU 2013:25) med förslag om höjda pensionsrelaterade åldersgränser. Enligt Pensionsåldersutredningen borde det införas en *riktålder* för när man ska gå i pension. Riktåldern föreslogs följa utvecklingen av medellivslängden, genom att justeras med två tredjedelar av ökningen sedan 1997 av den återstående medellivslängden för personer som är 65 år. Avsikten var att riktåldern skulle bli ett tydligt alternativ för en pensionsålder för de som ville få en godtagbar pensionsnivå. Åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet och närliggande system borde enligt Pensionsåldersutredningen knytas till riktåldern. Pensionsåldersutredningens förslag innebar bland annat att åldersgränsen för rätt till grundskydd för äldre skulle knytas till riktåldern, liksom åldersgränsen för tidigaste uttag av allmän pension.

Efter en längre tids diskussioner i Pensionsgruppen kom under 2017 *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner* (dnr S2017/07369/SF, 2017), där gruppen bland

annat enades om att höja de pensionsrelaterade åldersgränserna samt införa en riktålder utifrån Pensionsåldersutredningens förslag.

I mars 2018 gavs Pensionsmyndigheten i uppdrag av regeringen att ta fram en teknisk konstruktion för riktålderns beräkning med utgångspunkt i Pensionsåldersutredningens förslag. Förslaget som Pensionsmyndigheten inkom med skilde sig från utredningens förslag. Pensionsmyndigheten föreslog att riktåldersformeln borde ta hänsyn till livslängdsförändringar före 65 års ålder och att startåret borde vara 1994. Riktåldern skulle vidare beräknas så att kvoten av förväntad tid i arbete och förväntad tid i pension vid beräkningsåret var lika stor som motsvarande kvot var 1994 (Pensionsmyndigheten, 2018b). Samma beräkningsmetod har Pensionsmyndigheten (2018c) använt för att ta fram *alternativ pensionsålder*, men med något andra parametrar.³

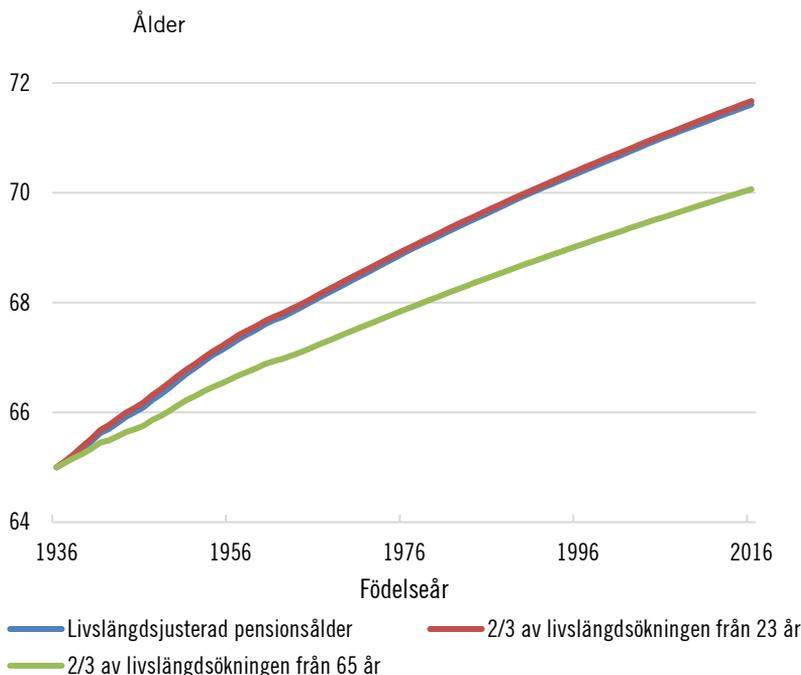
Förslaget från Pensionsmyndigheten gav en högre riktålder än Pensionsåldersutredningens förslag och sammanföll väl med tumregeln att till 65 lägga två tredjedelar av förändringen i medellivslängd från 23 års ålder, det vill säga att även ta hänsyn till förändringar i medellivslängden under förvärvsaktiv ålder (se figur 4.2).⁴ Pensionsmyndigheten framförde att om reglerna enbart tar hänsyn till förändringar i medellivslängden från 65 års ålder bortser de från att lägre dödlighet i förvärvsaktiv ålder ger lägre arvsvinster till överlevande i årskullen. Pensionsmyndigheten framhöll att deras förslag till beräkning av riktålder skulle ge en relativt konstant kompensationsgrad för framtida pensionärer, till skillnad från Pensionsåldersutredningens förslag som skulle ge en fallande kompensationsgrad.⁵

³ Skillnaden mellan alternativ pensionsålder och Pensionsmyndighetens förslag till riktålder är att varje framtaget värde för alternativ pensionsålder gäller för en 4 år yngre individ i förslaget för riktålder, detta för att få en viss framförhållning innan pensioneringen samtidigt som man inte vill besluta om en riktålder baserat på en prognos.

⁴ Pensionsmyndigheten framhåller dock att tumregeln inte med säkerhet kommer att överensstämma med Pensionsmyndighetens förslag till riktålder oberoende av hur dödligheten ändras för olika åldrar i framtiden.

⁵ Pensionsmyndigheten anger att Pensionsåldersutredningens förslag sammanfaller med myndighetens tidigare metod för beräkning av alternativ pensionsålder, en metod som gav fallande kompensationsgrader över tid och myndigheten har senare reviderat metoden.

Figur 4.2 Framräknad livslängdsjusterad pensionsålder, enligt Pensionsmyndighetens förslag, jämfört med 2/3 av livslängdsökningen från 23 respektive 65 år

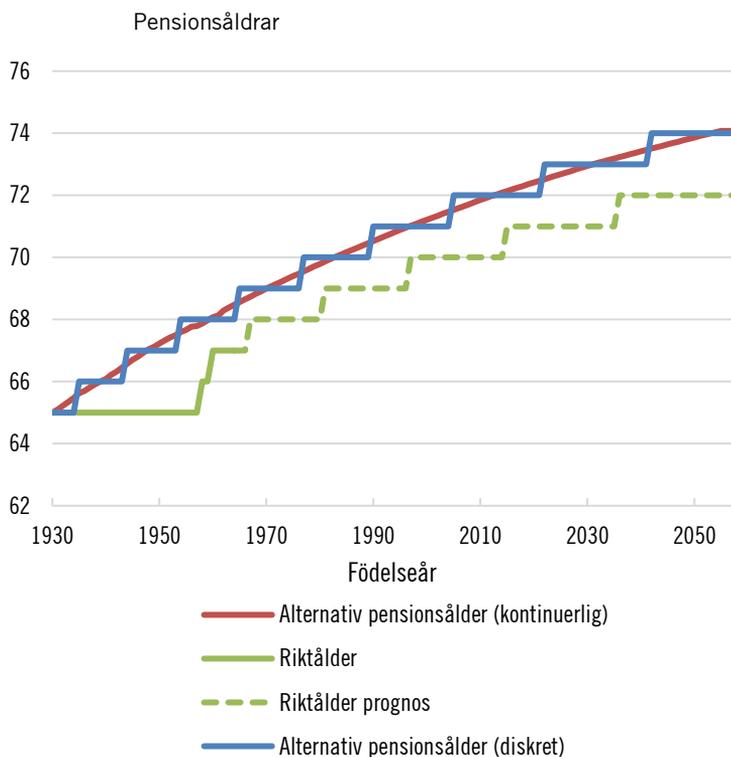


Källa: Konstruktion av riktålder (Pensionsmyndigheten, 2018a).

I promemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetsystem* (Ds 2019:2) valde arbetsgruppen vid Socialdepartementet att gå på utredningens förslag till beräkning snarare än Pensionsmyndighetens, med skillnaden att basåret för beräkningen ändrades från 1997 till 1994, och förslaget gick sedan vidare till proposition och beslutades av riksdagen i maj 2022. Hittills har den lägsta åldern för uttag av allmän pension höjts två gånger, från 61 till 62 år 2020 samt från 62 till 63 år 2023. Åldern för rätt till grundskydd höjdes från 65 till 66 år 2023. Från och med 2026 tillämpas riktåldern och lägsta åldern blir då 64 år och åldern för rätt till grundskydd blir 67 år.

4.3.3 Riktåldern och en fullt livslängsjusterad pensionsålder

En central del av att upprätthålla pensionsnivåerna, givet utformningen av det nuvarande pensionsystem där delningstalet följer medellivslängdens utveckling, är pensionsåldrarna. Som beskrevs i avsnitt 2.4.6 låg de pensionsrelaterade åldersgränserna fast under en lång tid. Från årskullen född 1938 till de födda 1957 var åldern för rätt till grundskydd 65 år. Den lägsta pensionsåldern var 61 år för årskullarna 1938 till 1958. Under senare år har de pensionsrelaterade åldersgränserna höjts och år 2026 införs riktåldern. Som beskrevs ovan motsvarar dock inte heller riktåldern en fullt livslängsjusterad pensionsålder. Däremot kan den alternativa pensionsåldern, i betänkandet benämnd *fullt livslängdsjusterad pensionsålder*, beskrivas som ett riktmärke som visar vilken pensionsålder som behövs för en individ för att deras kompensationsgrad inte ska sjunka i förhållande till tidigare generationers. Måttet utgår från en modell där förhållandet mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär är densamma för alla generationer. Det som mäts är den rena livslängds-effekten och det tas inte hänsyn till andra faktorer såsom utfasning av ATP-systemet eller infasningen och avkastningen av premiepensionen. Däremot ingår, som tidigare nämnts, en justering för minskad dödlighet under tiden innan pensionsuttaget, vilket minskar arvsvinsterna i systemet.

Figur 4.3 Fullt livslängdsjusterad pensionsålder jämfört med riktålder

Anm.: För de årskullar som är födda före 1959 avser riktåldern den tidigaste åldern för rätt till grundskydd.

Källa: Egna beräkningar. Med riktålder avses före årskullen född 1959 tidigaste åldern för rätt till grundskydd.

Införandet av en riktålder är tänkt att motverka problemet med att medelpensioneringsåldern inte har ökat i takt med medellivslängden. I och med att de pensionsrelaterade åldersgränserna via riktåldern på ett tydligt vis knyts till förändringar i medellivslängden är förhoppningen att fallande nivåer av den allmänna pensionen ska motverkas. Figur 4.3 visar riktåldern och den alternativa pensionsåldern, som speglar den ökande medellivslängden. För årskullen född före 1959 avser riktåldern den lägsta åldern för rätt till grundskydd. I figuren visas både den kontinuerliga alternativa pensionsåldern, enligt Pensionsmyndigheten (2018b), och en diskret variant, som vi använder i kommande analyser.

I och med åldershöjningarna som genomförts har riktåldern närmare sig den alternativa pensionsåldern. Som framgår i figur 4.3 kommer dock inte riktåldern fullt ut motsvara den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern och skillnaden mellan riktåldern och den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern förväntas öka över tid. Framåt närmar sig riktåldern den fullt livslängdsjusterade pensionsålder under det år den höjs, men når inte riktigt upp i samma nivå och laggar under perioder utan höjning efter. Därmed finns risken att pensionsnivåerna delvis fortsätter att urholkas på grund av ökande delningstal för de som går i pension. I remissvaret till Ds 2019:2 tar Pensionsmyndigheten (2019d) upp konsekvenserna av att arbetsgruppens förslag bortser från förändringar i dödligheten före 65 års ålder; riktåldern kommer att höjas i långsammare takt och pensionsnivån blir lägre och mindre stabil.

4.3.4 Effekter på pensionsåldern av höjda åldersgränser

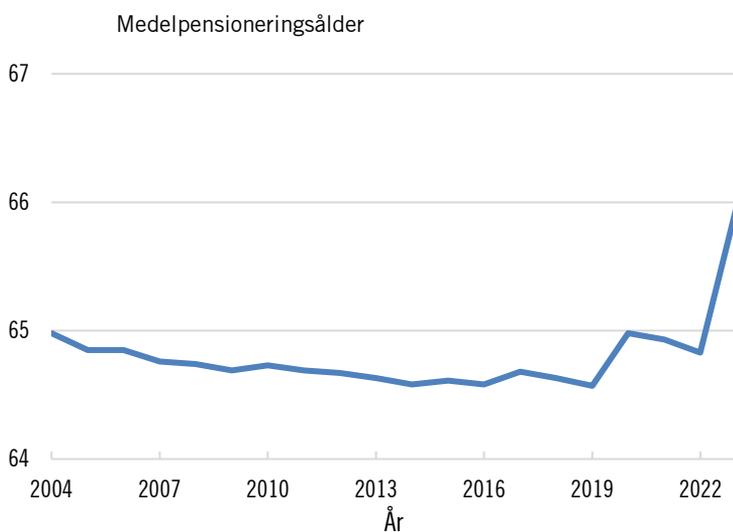
Effekten på befolkningens pensionsbeteende av riktåldersreformen är mycket osäker. För personer vars pensionsinkomst till stor del består av garantipension blir riktåldern i hög grad styrande för pensionsbeslutet eftersom riktåldern framöver kommer att ange åldern för rätt till garantipension. Eftersom riktåldern även styr den lägsta uttagsåldern, kommer även de pensionssparare som önskar att påbörja sitt uttag av allmän pension så tidigt som möjligt att påverkas av reformen. För andra pensionssparare blir riktåldern mer ett riktmärke och inte direkt styrande.

Som en del i arbetet med Pensionsåldersutredningen gjordes en översyn över vilka effekter som höjda åldersgränser i pensionssystemet haft på pensionsbeteendet i andra länder. Den visade att pensionsåldern i befolkningen ökade med mellan 20 och 50 procent av höjningen av åldersgränserna i systemet (Sjögren, 2012). Detta resultat låg sedan till grund för de effektberäkningar av införandet av riktåldern som genomfördes (Ds 2014:12).

Pensionsmyndigheten (2022b) har analyserat de åldershöjningar som hittills har genomförts i pensionssystemet. Medelpensioneringsåldern ökade från 64,6 år till 65,0 år i samband med höjningen av åldersgränserna som skedde under 2020, se figur 4.4. Året därpå sjönk medelpensioneringsåldern något igen, vilket berodde på att de per-

soner som hade fått vänta ett år på att uppnå tidigaste uttagsåldern då kunde börja ta ut sin allmänna pension, vilket sänkte genomsnittsåldern. Medelpensioneringsåldern sjönk dock även 2022, vilket inte kan förklaras av en fördröjd effekt av den höjda åldersgränsen. Enligt Pensionsmyndigheten (2023d) ser vi snarare en fortsättning på den tidigare sjunkande trenden, men från en högre nivå. På grund av höjningen av åldersgränserna 2023 ökade medelpensioneringsåldern igen, till 66 år, vilket är en ökning med 1,2 år jämfört med föregående år (Pensionsmyndigheten, 2024h). Ökningen av medelpensioneringsåldern 2023 var kraftig, men vi kommer sannolikt att se en sänkning 2024 av samma skäl som sänkningen 2021, det vill säga effekten av pensionsuttaget för de som på grund av höjda åldersgränser fick skjuta upp sitt pensionsuttag ett år.

Figur 4.4 Medelpensioneringsåldern över tid, 2004–2023



Källa: Pensionsmyndigheten (2024i).

Sammanlagt verkar alltså höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna som har genomförts hittills ge effekter på de åldrar då folk påbörjar sitt uttag av allmän pension. Tendensen hittills har dock varit att medelpensioneringsåldern har ökat just det året då nya åldersgränser införts, för att senare fortsätta den avtagande trenden som fanns innan. För att höjda åldersgränser i systemet ska påverka

medelpensioneringsåldern fullt ut krävs en så kallad *normeffekt*, det vill säga att även personer som inte direkt berörs av de höjda åldersgränserna för grundskydd och socialförsäkring höjer sin pensionsålder i takt med riktåldern. Om detta kommer ske vet vi inte, men något som talar emot en sådan utveckling är den långsiktiga trenden med en sjunkande medelpensioneringsålder samt att 65-årsnormen har varit förhållandevis stark och kan ta tid att fasa ut.

4.3.5 Effekter på pensionsnivåerna av höjd pensionsålder

De höjda pensionsrelaterade åldersgränserna har bidragit till och förväntas fortsätta bidra till en ökad pensioneringsålder. Om inget nytt intjänande sker ger ett uttag vid 66 i stället för 65 års ålder drygt 3 procent högre inkomstpension (Pensionsmyndigheten, 2024h). Detta är alltså effekten av att den som går i pension får ett lägre delningstal. Om ett uppskjutet pensionsuttag kombineras med ett förlängt arbetsliv ökar inkomst-, premie- och tjänstepensionen med cirka 6–7 procent för varje års senareläggning i förhållande till riktåldern (Pensionsmyndigheten, 2024g).

Införandet av de höjda pensionsrelaterade åldersgränserna har på så vis redan bidragit till ökade pensionsåldrar och pensionsnivåer och förväntas höja pensionerna även framöver. Höjningarna kom dock förhållandevis sent, först efter nära två decennier av oförändrade åldersgränser i pensionssystemet. Under tiden har medellivslängden fortsatt öka. Eftersom pensioneringsbeteendet inte har förändrats för att kompensera för detta – det har som beskrevs tidigare snarare funnits en svagt nedåtgående trend för medelpensioneringsåldern – så har flera årskullar av pensionärer haft en för låg pensionsålder i förhållande till deras förväntade livslängd. Eftersom pensionsbehållningen fördelas enligt delningstalet ger detta, allt annat lika, lägre pensionsnivåer.

4.3.6 Utredningens bedömning angående pensionsåldrarna

Kombinationen av en riktålder som inte fullt ut kompenserar för livslängdsökningarna, samt en fortsatt 65-årsnorm och den tidigare trenden med avtagande medelpensioneringsålder, talar enligt utredningens bedömning för att pensionsåldern inte kommer att öka till-

räckligt för att kompensera för den ökade medellivslängden. Effekter som dock inte tas hänsyn till vid Pensionsmyndighetens beräkning av alternativ pensionsålder är utfasningen av ATP-systemet och infasningen av premiepensionssystemet, vilket bör beaktas vid en utvärdering av den allmänna pensionens nivåer.

I betänkandet läggs stor vikt vid att pensionsåldrarna framåt är avgörande för att upprätthålla pensionsnivåerna. Det beror främst på att så som det nuvarande pensionssystemet är konstruerat spelar just pensionsåldern en central roll i och med delningstalets utformning (se avsnitt 2.4.2). Vi vet också sedan tidigare studier att förutsättningarna att förlänga arbetslivet generellt sett är goda (se bland annat Johansson m fl. (2018) och SOU 2020:69). Äldre har i dag en bättre hälsa och högre utbildning än tidigare generationer, och arbetsmiljön har generellt sett förbättrats för dessa grupper. Även skattemässigt lönar det sig för äldre arbetstagare att senarelägga pensioneringen. Samtidigt finns det givetvis personer som inte har möjlighet att förlänga arbetslivet ytterligare. Insatser som främjar omställning, förbättrar arbetsmiljön och möjliggör arbetsanpassningar blir oerhört viktiga. Trots detta finns det givetvis personer som av hälsoskäl inte har möjlighet att förlänga arbetslivet. Enligt lagstiftarens intentioner bör dessa personer dock hanteras av sjukförsäkringssystemet, snarare än pensionssystemet, eftersom förtidspensionen flyttades över till sjukförsäkringssystemet och blev sjuk- och aktivitetsersättning i samband med pensionsreformen. Sjukförsäkringssystemet behöver vara utformat så att det erbjuder ett tillräckligt skydd mot inkomstbortfall för dessa grupper.

4.4 Utdelning av överskottet i pensionssystemet

Ett annat sätt att ge högre pensioner inom ramen för det nuvarande pensionssystemet är att införa någon typ av utdelning när det uppstår ett överskott i pensionssystemet. I dagens pensionssystem finns det en så kallad broms som är tänkt att hålla systemet finansiellt stabilt över tid. När inkomstpensionssystemets skulder överstiger dess tillgångar, det vill säga när balanstalet är under ett, sänks automatiskt indexeringen av utbetalningarna och pensionsbehållningarna i pensionssystemet under en period tills systemet är i balans igen (se avsnitt 2.4.2). När systemets tillgångar är högre än dess skulder görs

dock ingen motsvarande ökning av indexeringen av pensioner eller pensionsbehållningar. Av den anledningen har en diskussion förts gällande en utbetalning av överskottet i systemet, en så kallad gas. Argumentet gör gällande att detta skulle skapa en ökad balans i systemet; det skulle finnas både en broms och en gas i systemet.

Frågan om överskottsutdelning har blivit alltmer aktuell i takt med att balanstalet har ökat. För 2025 har balanstalet beräknats till 1,1206 och i Pensionsmyndighetens (2024b) framskrivningar av utvecklingen av pensionssystemets finansiella ställning beräknas balanstalet i basscenariot att fortsätta öka. Det pågår för närvarande ett arbete på Socialdepartementet (S2024/00456) där en arbetsgrupp ska se över en utdelning av överskottet i pensionssystemet. Enligt utredningens direktiv ska hänsyn tas till det pågående arbetet med en eventuell överskottsutdelning. I det här avsnittet beskrivs de utredningar som har gjorts när det gäller en gas i inkomstpensionssystemet samt en redogörelse för centrala frågor kopplade till ett sådant regelverk. Utredningen konstaterar att det sammantaget finns flera komplicerade förhållanden kring en gas som behöver analyseras och lösas ut innan ett införande är möjligt. Nedanstående beskrivning är inte en uttömmande redogörelse för samtliga aspekter när det gäller en gas i pensionssystemet. För frågan om införandet av en eventuell gas i pensionssystemet hänvisar utredningen till det pågående arbetet på Socialdepartementet.

4.4.1 UTÖ-utredningen och Pensionsmyndighetens modell för utdelning av överskottet

Utredningen *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet* (SOU 2004:105), även kallad UTÖ-utredningen, lämnade förslag på överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet år 2004. Utredningen föreslog balanstalet som ett mått för att fastställa när det finns ett utdelningsbart överskott och att en utdelning kan ske då balanstalet överstiger 1,10. Vidare föreslog utredningen att utdelningen skulle ske för såväl pensionärer som pensionssparare. UTÖ-utredningens förslag har inte genomförts.

UTÖ-utredningens förslag till utdelningsmekanism innebar att då balanstalet ett visst år fastställs till en nivå som överstiger 1,10 ska utdelning av överskottet ske nästkommande år. Utdelningen sker genom att indexeringen av inkomstpensionsbehållningar och

omräkningen av utgående pensioner ökar. Uppskrivningen sker genom att multiplicera inkomstindex med en utdelningsfaktor (även kallad överskottskvot), där utdelningsfaktorn ges av balanstalet dividerat med gränsen för att balanstalet ska anses vara utdelningsbart, det vill säga 1,10. Utdelningsfaktorn (UF) enligt UTÖ-utredningens förslag kan skrivas som:

$$UF_t = \frac{BALANSTAL_t}{1,10}$$

För pensioner i utbetalning görs, liksom vid normal följsamhets-indexering, avdrag för förskottsrentan.

Pensionsmyndigheten (2021d) kom under 2021 med en modifierad version av UTÖ-utredningens förslag där hänsyn togs till att det dämpade balanstalet hade införts i systemet. På liknande vis som med det dämpade balanstalet låg enbart en tredjedel av överskottet till grund för den justerade indexeringen för ett givet år. För en utdelningsgräns på 1,10 kan utdelningsfaktorn för år t i denna variant av gasen skrivas som:

$$UF_t = \frac{\left(\frac{BALANSTAL_t}{1,10} - 1\right)}{3} + 1.$$

Till skillnad från bromsen får inte en eventuell utdelning någon direkt effekt på efterföljande års indexering av pensionsutbetalningar och pensionsbehållningar med dessa förslag. Nästkommande års indexering påverkas i stället indirekt via ett lägre värde på buffertfonden vid beräkningen av nästkommande års balanstal.

Vad gäller effekterna av införandet av en gas så beskriver Pensionsmyndigheten dessa i rapporten *Höjda pensioner inom nuvarande pensionssystem* (2023c). Pensionsmyndigheten visar att vid en överskottsutdelning vid 1,10 från och med 2023 ökar inkomstpensionen med cirka 6 procent år 2030 för alla åldrar. Längre fram i simuleringsperioden är det de allra äldsta som får större ökning. Pensionerna för de yngsta pensionärerna stabiliseras till cirka 10 procent högre pension med överskottsutdelning än utan. För de allra äldsta pensionärerna är ökningen med överskottsutdelning betydligt större, nästan 30 procent högre för 100-åringar år 2090. Att de äldsta pensionärerna får störst ökning beror på att de inte längre arbetar och

därmed inte tjänar in nya pensionsrätter. Deras pension ökar därmed fullt ut med överskottsutdelningen. De förvärvsaktiva däremot får varje år en ny pensionsrätt tillagd till sina pensionsbehållningar, men det är endast den första pensionsrätten, den som intjänades då den förvärvsaktive trädde in på arbetsmarknaden, som har tagit del av alla års överavkastning på grund av överskottsutdelningen. Med andra ord kommer gasen inte att påverka hela pensionsbehållningen fullt ut och därför blir den procentuella effekten av gasen mindre för förvärvsaktiva än för pensionärerna.

4.4.2 Gränsvärden för balanstalet för aktivering av gas

Gränsen för aktiveringen av en broms är satt till ett balanstal som underskrider ett. En gas saknar motsvarande naturliga gräns. Gränsdragningen för när en gas ska aktiveras kräver därmed viss eftertanke. Sätts gränsen för lågt uppstår ökad risk för att gasen aktiveras för ofta och att buffertfonden töms. Därigenom ökar risken för att en balanseringsperiod senare påbörjas, med pensionsnivåer som minskar, eller ökar i lägre utsträckning, som följd. En gräns som sätts för högt blir å andra sidan meningslös om balanstalet aldrig når upp till den nivån och konstruktionen enbart blir teoretisk. Balansen mellan dessa två scenarion blir därför viktig.

I UTÖ-utredningen föreslogs ett balanstal på 1,10 som en gräns för aktivering av en utdelning. Sedan utredningen kom har olika förändringar genomförts som relaterar till balanstalet. Den största förändringen är införandet av det dämpade balanstalet från och med 2017 som Pensionsmyndigheten tar hänsyn till i sin modell. Det dämpade balanstalet innebär att en tredjedel av ett över- eller underskott påverkar indexeringen. Tanken var att minska balanseringens påverkan på indexomräkningen enskilda år. Slutligen har omsättningstiden⁶ omdefinierats vilket har resulterat i en lägre omsättningstid och därmed något lägre tillgångar i systemet. Konstruktionen av en eventuell framtida gas behöver ta hänsyn till dessa förändringar som har uppkommit sedan UTÖ-utredningen.

⁶ Omsättningstiden speglar den förväntade tiden från det att pensionsrätt tjänas in till det att den betalas ut som inkomstpension. Omsättningstiden beräknas som differensen av utbetalningsålder och intjänandeålder. Omsättningstiden används för att värdera avgiftsflödet. Den bestäms av reglerna för intjänande och utbetalning av pension och av varje åldersgrupps förvärvs- och dödlighetsmönster.

En rapport från Stockholms universitet, *Broms och gas i inkomstsystemet* (Lindholm & Lindskog, 2024) jämför olika nivåer av gränsvärdet med varandra. Författarna visar att ett gränsvärde på 1,10 leder till en långsiktig försvagning av både balanstal och fonderingsgrad i median över en 50-årsperiod. De konstaterar också att gränsvärden på 1,10 eller 1,15 ger en väsentligt högre sannolikhet än i nuläget att en balanseringsperiod påbörjas. Om nivån som väljs är större än 1,20 ges en stabil utveckling av såväl balanstalet som fonderingskvoten. Vid gränsvärden mellan 1,10 och 1,15 är sannolikheten att tömma buffertfonden under en 50-årsperiod cirka 3 till 6 procent. Sätts gränsen i stället till 1,20 börjar sannolikheten närma sig 1 procent under samma period. Rapportförfattarna konstaterar att även denna nivå på sikt troligtvis leder till en urholkning av buffertfonden.

4.4.3 Kritik mot en gas kopplad till balanstalet

Det finns invändningar mot att koppla gasen till balanstalet. Palm (2024) har gjort simuleringar av effekten av en gas över balanstalet 1,10 och argumenterar för att detta riskerar leda till allvarliga problem. Att balanstalet till stor del byggs upp av avgiftstillgången och endast till mindre del av buffertfondens tillgångar i förhållande till pensionsskulden (fonderingsgraden) kan leda till att buffertfonden töms. En gas som införs över balanstal 1,10 riskerar enligt Palm dessutom leda till mycket stor ovisshet om vad utfallet faktiskt blir. Även om utfallet i de flesta fall är högre pensioner är en betydande ovisshet om pensionärernas huvudsakliga inkomstkälla knappast positiv. Vill man införa en gas som förväntas ge reell effekt i närtid utan att långsiktigt riskera att tömma buffertfonden bör gas (och broms) enligt Palm kopplas till inkomstpensionssystemets fonderingsgrad i stället för till balanstalet. Vill man skapa förutsägbarhet bör en eventuell gas enligt Palm vidare utrustas med ett tak, det vill säga en övre gräns för hur stor pensionshöjningen maximalt kan bli per år. För att gasen även ska ge effekt för de som är pensionärer vid införandet bör dock en snabbare uppräknings än taket tillåtas inledningsvis.

En modell där gasen kopplas till fonderingsgraden och där gasen stabiliseras med ett tak på 0,20 procent ger enligt Palm i medianfallet efter ett helt arbetsliv 8 procent högre inkomstpension. Modellen kan införas redan från 15 procent fonderingsgrad, men det är först

om modellen införs på nivåer över 25 procent som riskerna för negativa utfall och generationsorättvisa blir försumbara jämfört med en modell utan gas.

Utredningen noterar att en gas kopplad till fonderingsgraden i stället för balanstalet skulle frångå tanken om en symmetri med bromsen i systemet som är kopplad till balanstalet.

4.4.4 Skuldreglering skulle minska överskottet

Samtidigt som det nuvarande systemet infördes överfördes vissa förmåner⁷ från det allmänna pensionssystemet till statens budget, vilket beskrevs i avsnitt 2.2.4. I och med denna överföring fick AP-fonderna ett minskat finansieringsansvar samtidigt som statens budget fick ett utökat ansvar. För att kompensera för detta beslutades att medel från AP-fonderna skulle föras över till statsbudgeten. Exakt hur stor överföringen skulle vara och när den skulle ske har varit oklart. Enligt *AP-fonden och det reformerade ålderspensionssystemet* (Ds 1998:7) bedömdes värdet av en engångsöverföring uppgå till 300–350 miljarder kronor i 1999 års penningvärde. Sedan dess har vissa överföringar skett till ett sammanlagt värde av 258 miljarder kronor i 1999 års penningvärde.^{8,9} Det innebär att cirka 40–90 miljarder kronor i 1999 års penningvärde fortfarande inte har överförts från AP-fonderna till statsbudgeten. Anledningen till att inga ytterligare överföringar har skett beror på att det tidigare fanns en oro för att påverkan på pensionssystemet skulle bli för stor och att risken för en balanseringsperiod skulle öka.

Arbetsgruppen på Socialdepartementet som analyserar utdelning av överskottet i pensionssystemet har i uppgift att se över hur den återstående skulden kan slutregleras och beräkna följd effekterna på balanstalet vid en sådan överföring. Det finns flera olika tänkbara scenarier med olika inverkan på balanstalet, allt ifrån att skulden avskrivs helt, varpå balanstalet kvarstår oförändrat, till att skulden åter-

⁷ Det gällde förtidspension, folkpension och efterlevandepension. Numera finns inte de två förstnämnda förmånerna, utan de motsvaras idag av sjuk- och aktivitetsersättning och garanti-pension. Efterlevandepension består framför allt av änkepension, en förmån som är under utfasning.

⁸ Utbetalningarna såg ut på följande vis: 45 miljarder överfördes under såväl 1999 som 2000 (prop. 1997/98:151), sedan överfördes 155 miljarder kronor under 2001 (prop. 1999/2000:46).

⁹ Överföringen från AP-fonderna till statsbudgeten brukar ibland refereras till som ”Göran Perssons miljarder” och det cirkulerar tidvis idéer om att pengar har stulits från systemet. Detta visar på hur politiskt känslig frågan om en skuldreglering skulle kunna bli.

betalas i sin helhet, vilket kan innebära att balanstalet sänks kraftigt. Vid en total återbetalning spelar naturligtvis återbetalningstakten också roll för hur pass dramatisk effekten blir på balanstalet.

4.4.5 En gas skulle minska reformutrymmet

Det finanspolitiska ramverket omfattar inkomstpensionssystemet och består bland annat av ett saldomål (även kallat överskottsmål) för den offentliga sektorns finansiella sparande och ett utgiftstak. Inkomstpensionen och tilläggs pensionen omfattas av det finanspolitiska ramverket, medan premiepensionen klassificeras som ett obligatoriskt sparande i hushållssektorn. Det finns således ett direkt samband mellan sparandet i pensionssystemet, saldomålet och sparandet i staten. Om sparandet i pensionssystemet till exempel ökar med 1 procent av BNP minskar det implicita sparmålet för staten med lika mycket. Omvänt betyder ett minskat sparande i pensionssystemet att sparandet i staten behöver öka i motsvarande grad för att klara saldomålet. Det är staten som ansvarar för att anpassa sitt sparande så att saldomålet nås. Inkomstpensionerna och tilläggs pensionerna ingår vidare i utgifterna under utgiftstaket.

Att pensionssystemet inkluderas i det finanspolitiska ramverket får implikationer för reformutrymmet vid införandet av en gas. En utdelning av överskottet skulle minska det finansiella sparandet och därmed kräva utgiftsminskningar eller inkomstökningar på andra områden för att saldomålet skulle nås.

4.4.6 Kombination av avgiftshöjning och gas

En höjning av avgiften i pensionssystemet ökar den finansiella styrkan i systemet och därmed balanstalet, givet att ingen retroaktiv utbetalning förekommer. Regeringskansliets promemoria (Regeringskansliet S 2021:C, 2022) visar i en framskrivning att vid en avgiftshöjning utan retroaktiv utbetalning skulle buffertfonden förstärkas permanent på en cirka 20 procent högre nivå långsiktigt. Givet att en modell för utdelning av överskott väljs där balanstalets nivå är styrande, skulle en höjd avgift öka sannolikheten för att ett utdelningsbart överskott uppnås. Såväl nivån på en avgiftsökning och

gränsnivån för hur stort balanstalet ska vara då en utdelning påbörjas blir därmed central för sannolikheten för en utdelning.

I ovan nämnda promemoria visas ett scenario där kombinationen av avgiftshöjning från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten och utdelning vid balanstal över 1,10 från år 2022 höjer utbetalningarna av de allmänna pensionerna med 10 procent till mitten av 2030-talet. Höjningen av pensionen för dem som börjar arbeta när reformen införs blir 22 procent och för personer som är 45 år blir motsvarande höjning 16 procent. Även de som är pensionärer kommer att få höjda pensioner. För de yngre pensionärerna blir ökningen knappt 7 procent och för pensionärstypfallen som är 76 år blir den totala ökningen 2 procent.

Pensionsmyndigheten (2023c) analyserar införandet av avgiftshöjning och gas i kombination med en sänkning av förskottsräntan i rapporten. Myndigheten framhåller att en sänkning av förskottsräntan principiellt inte är en höjning av pensionsnivåerna utan en omfördelning av pensionskapitalet över livsrytmen och även till viss del mellan individer. Att den ändå finns med i en rapport om höjda pensioner beror på att det enligt myndigheten finns sakliga skäl för att ompröva förskottsräntan och att en sådan omprövning politiskt sett sannolikt enbart kan genomföras i samband med en generell höjning av pensionerna. Ett samordnat införande med (1) avgiftshöjning från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten som slår igenom i ökning av inkomstindex och därmed en retroaktiv höjning, (2) en gas när balanstalet överstiger 1,10, samt (3) en sänkning av förskottsräntan från 1,6 till 0,8 procent leder på lång sikt till 50–60 procent högre inkomstpension där de allra äldsta har den högsta ökningen.

4.5 Generationsrättvisa

En grundläggande princip i det inkomstgrundade pensionssystemet är att det är de summerade egna avgifterna, arvsvinsterna och avkastningen som bestämmer den egna pensionens storlek. Beroende på utförande kan en höjd avgift och en gas dock förändra detta förhållande. Frågan om dessa regeländringar kan leda till så kallade generationsorättvisor förekommer i de flesta sammanhang som reformerna diskuteras, men har inte alltid ett entydigt svar.

När det gäller en höjd avgift ska, enligt det avgiftsbestämda systemets princip, de ökade inbetalningarna ge högre pensioner till de som faktiskt betalar en höjd avgift. Att fördela delar av de ökade tillgångarna i systemet även till de pensionärer som betalat in en lägre avgift kan ses som en orättvis omfördelning mellan olika generationer och en avvikelse från livsinkomstprincipen.

I Regeringskansliets analys (Regeringskansliet S 2021:C, 2022) problematiseras frågan något och skillnad görs utifrån vem som bekostar en avgiftshöjning. Generationsaspekten av en avgiftshöjning blir tydligast i det fall en höjning skulle betalas av den arbetande befolkningen via höjd allmän pensionsavgift. Om en höjd avgift i stället är finansierad över statsbudgeten blir avvägningen om generationsrättvisa enligt promemorian inte lika tydlig. I detta fall är pensionärskollektivet med och finansierar avgiftshöjningen via lägre budgetutrymme, även om tiden med lägre budgetutrymme är kortare för äldre än för yngre generationer. Enligt promemorian påminner då avgiftsfrågan mer om andra politiska reformer som ofta har olika betydelse för olika generationer.

I en studie från Institutet för Näringslivsforskning, *Intergenerational redistribution in a pay-as-you-go pension system* (Lundberg, 2024) konstateras att de generationer som omfattades av ATP-systemet fick en större pension än vad de betalade in till systemet, motsvarande en ökad livsinkomst med upp till 13 procent. Den högre pensionen finansierades av yngre arbetande generationer genom skatt. Studien illustrerar väl hur förändringar i pensionssystemet får intergenerationella effekter som är svåra att förutse.

När det gäller gas innebär en sådan en ökad risk för balansering för kommande generationer. De som inte har börjat tjäna in till sin pension kommer inte heller att få del av en utdelning av överskottet som görs i närtid. Detta kan ses som en form av orättvisa mellan generationer. Å andra sidan kan det hävdas att det är dagens pensionsparare och pensionärer som har byggt upp överskottet i buffertfonden, och som dessutom har burit risken för balanseringsperioder med pensioner som indexerades ned. Att *inte* ge dessa generationer en utdelning av överskottet skulle därmed också kunna ses som generationsorättvisa. Samtidigt sänktes skatten för de pensionärer som faktiskt drabbades av en balanseringsperiod (se t.ex. prop. 2009/10:29, s. 10).

I ovan nämnda promemoria framhåller Regeringskansliet att ett undvikande av balanseringsperioder är viktigt för att uppnå generationsrättvisa, men hänvisar även till UTÖ-utredningens slutsats att risken för generationsorättvisa ökar ju längre systemet tillåts ackumulera överskott utan en regel för utdelning. Det är enligt UTÖ-utredningen sannolikt att en uppbyggnad av betydande överskott förr eller senare kommer att leda till någon form av utdelning. Att introducera en regel för automatisk överskottsutdelning bör därför leda till en jämnare fördelning av utdelningar ur ett generationsperspektiv. En hög gräns för utdelning riskerar att skapa större skillnader mellan generationer då risken ökar att årskullar skulle få bidra till att ackumulera överskott i systemet utan att någon gång få del av en utdelning.

Det bör noteras att vid en kombinerad gas och avgiftshöjning utan retroaktiv höjning skulle avgiftshöjningen ändå, genom ett höjt balanstal, medföra en höjning av pensionerna även för dem som inte betalat en högre pensionsavgift, givet att balanstalet höjs över gränsvärdet för utdelning.

4.6 Utgångspunkter för utredningens analyser

I detta avsnitt redovisas de grundläggande utgångspunkterna för utredningens analyser och en sammanfattning av hur utredningen tolkat bedömningsgrunden för om pensionsnivåerna upprätthålls eller inte, vilket mer utförligt beskrevs i avsnitt 4.1.3.

Som beskrevs i avsnitt 4.1.3 bedömer utredningen att lagstiftaren har uttalat en förväntan och ambition att den allmänna pensionen netto ska motsvara ungefär 60 procent av den genomsnittliga nettoinkomsten under arbetslivet för en person med genomsnittlig lön, givet en pensionsålder som justeras för ökad livslängd. Det motsvarar en förväntan på ungefär 56 procent av den genomsnittliga bruttoinkomsten. Utredningen bedömer att det finns en mindre tydligt uttalad ambition om att det utöver den allmänna pensionen skulle finnas en tjänstepension som ska uppgå till ungefär 10 procent av tidigare nettoinkomst, givet samma förutsättningar.

Vidare bedömer utredningen att uppdraget utifrån direktivet är att analysera om pensionsnivåerna upprätthålls utifrån dagens nivåer. Att upprätthålla pensionsnivåerna handlar då om att pensionsnivåerna

inte ska sjunka i framtiden. Detta mäts i såväl fasta priser, i förhållande till den generella inkomstutvecklingen i befolkningen samt som kompensationsgrader.

4.6.1 Modellerna i analyserna, syften och centrala skillnader

Utredningen har valt att göra analyser av pensionsnivåerna med hjälp av två olika modeller, Pensionsmyndighetens Typfallsmodell och mikrosimuleringsmodellen SESIM. Modellerna skiljer sig åt på en rad olika sätt, vilket framgår i beskrivningarna av respektive modell i kapitel 5 och 6. I detta avsnitt redogörs kortfattat för några av de mest centrala skillnaderna mellan modellerna och deras syften.

Typfallsmodellen används för att beräkna pensionsutfallet för en typperson. Prognoser kan göras både för stiliserade typfall och utifrån faktiskt historiskt intjänande. Ett annat syfte med modellen är att utvärdera vilka effekter olika regelförändringar får för pensions-systemet. Analyserna som görs utifrån Typfallsmodellen kallas i betänkandet för *systemanalyser*. Denna modell används i betänkandet för att utvärdera hur systemet i sig har levererat historiskt och hur det i prognos kommer att leverera framåt. Eftersom modellen speglar den typ av beräkningar som gjordes då det nuvarande pensions-systemet infördes, används den i betänkandet för att utvärdera hur pensionsnivåerna förhåller sig till de intentioner som uttalades i förarbetena. Antagandena i modellen bygger på hur nuvarande regelverk ser ut och den prognosstandard som pensionsbranschen har kommit överens om.

SESIM-modellens syfte i betänkandet är att utvärdera hur framtida pensionsnivåer upprätthålls för befolkningen. Analyserna som görs i SESIM kallas i betänkandet för *befolkningsanalyser* eller *analyser för en simulerad befolkning*. Ambitionen är att resultaten så långt som möjligt ska spegla faktiska utfall för pensioner. Därför är antagandena som görs i denna modell genomgående tänkta att spegla vad utredningen bedömer är det mest sannolika scenariot framåt.

De olika syftena med analyserna gör att antagandena i modellerna skiljer sig åt. En viktig sådan skillnad är hur pensionsåldern anpassas till riktåldern och hur garantipensionen indexeras, vilket beskrivs i mer detalj nedan. Vidare är en viktig skillnad mellan analyserna att befolkningsanalysen i de flesta fall analyserar pensionsnivåerna för

hela pensionärskollektivet medan systemanalysen enbart redovisar pensionen året efter pensionsinträdet.

Utredningen har genomgående i analyserna valt att göra framskrivningar fram till år 2100. Tidsperioden har valts för att på lång sikt kunna följa hur pensionsnivåerna givet nuvarande avgiftsnivåer kommer att utvecklas samt för att en eventuell avgiftsjustering ska kunna få full effekt. Analyserna skiljer sig åt gällande vilket startår som de utgår ifrån. Befolkningsanalyserna i kapitel 6 utgår från år 2024 som startår, och är enbart framåtblickande, medan systemanalyserna i kapitel 5 gör beskrivningar av pensionsnivåerna från och med år 1995, vilket även fångar den historiska utvecklingen på systemnivå. I befolkningsanalysen är det årsinkomsterna för varje kalenderår som redogörs för. Systemanalysen utgår ifrån typfall födda olika år och redovisar pensionsnivåerna vid typfalllets pensioneringsår. Det är därmed typfall födda mellan 1930 fram till 2030 vars pensioner analyseras.

4.6.2 Antaganden i analyserna

I detta avsnitt redogörs översiktligt för de antaganden som görs i analyserna, och motiv till dessa. Mer detaljerad information presenteras i kapitel 5 och 6.

Antaganden om pensionsavgiften

Enligt utredningens direktiv är det den nuvarande avgiftsnivån som i första hand ska analyseras. I direktivet nämns att den avgiftsjustering som särskilt har diskuterats en höjning av avgiften från 17,21 till 18,5 procent av bruttolönen. I termer av pensionsgrundande inkomst innebär höjningen en pensionsavgiftsnivå på 19,9 procent ($0,185/[1 - 0,07]$). Vid analyser av en justerad pensionsavgift är det en sådan höjning av avgiften som utredningen utgår ifrån. Som beskrevs i avsnitt 4.2.1 kan en sådan höjning komma till på en rad olika sätt, med olika fördelning av kostnaden på hushåll, företag och offentlig sektor, på kort och lång sikt, samt med olika konsekvenser för pensionärer, pensionssparare och samhällsekonomin i stort.

I de fall det krävs ett antagande om hur en avgiftshöjning utförs utgår analyserna ifrån att den görs via en höjd ålderspensionsavgift

inom arbetsgivaravgiften, som av staten kompenseras med en sänkt allmän löneavgift. Det blir därmed staten som står för kostnaden i form av lägre skatteintäkter från den allmänna löneavgiften. Det är vad som benämns alternativ 2 i avsnitt 4.2.1. Utredningen antar att detta skattebortfall finansieras på ett sätt som inte direkt påverkar pensionsspararnas disponibla inkomster eller företagens kostnader för att anställa.

Vidare utgår utredningen i analyserna ifrån att fördelningen av avgiften mellan inkomstpensionen och premiepensionen förblir oförändrad samt att taket för intjänande till allmän pension är oförändrat vid en bruttoinkomst om 8,07 inkomstbasbelopp.

Utredningen analyserar också effekten av en så kallad retroaktiv avgiftshöjning (se även avsnitt 4.2.3). Utöver en höjning av pensionsavgiften sker i detta fall en uppskrivning av alla pensionsbehållningar i inkomstpensionssystemet med 7,5 procent ($([18,5-17,21]/17,21)$) samt en uppindexering av all utbetald inkomstpension med 7,5 procent.

Antaganden om pensionsåldrar

Enligt direktivet ska utredningen i analysen ta hänsyn till att de pensionsrelaterade åldersgränserna höjs. År 2026 knyts åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet till riktåldern. Det innebär att åldersgränserna i pensionssystemet framåt kommer att justeras med hänsyn till den ökade medellivslängden efter 65 års ålder.

Utredningen kommer att utvärdera pensionsnivåerna i systemanalysen främst utifrån en pensionering vid riktåldern eftersom detta är de beslutade åldrarna framåt. I vissa analyser utvärderas intentionerna även gentemot den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern (för ett längre resonemang kring denna ålder, se avsnitt 4.3), eftersom det är denna pensionsålder som utredningen anser att intentionerna avsåg.

Utredningen kommer i analysen för den simulerade befolkningen också utgå ifrån riktålder men utifrån ett förväntat pensioneringsbeteende i förhållande till riktåldern. Som alternativa scenarion i befolkningsanalysen kommer även analyser göras med alternativa pensionsåldrar och pensionsbeteenden. Mer detaljer om hur detta implementeras i analysen finns att läsa i avsnitt 6.1.2.

Antaganden om framtidens tjänstepensioner

Utredningen ska enligt direktivet ta hänsyn till kompletterande tjänstepensioner och kommer därför för varje analys redogöra för effekten för såväl allmän pension som för kombinationen av allmän pension och tjänstepension.

För kapitel 5 och dess systemanalyser för olika typfall antas för basscenariot en fiktiv tjänstepension som är ett medelvärde av avtalspension SAF-LO (utan kompletterande pensionsavsättningar) och PA 16, där regelverket för intjänande beror på vilken årskull som typfallet tillhör. Den högsta åldern för intjänande till tjänstepension antas i systemanalysen ligga fast vid de åldrar som gäller i nuvarande avtal 2025. Se avsnitt 5.1.3 för mer detaljer om tjänstepensionen i systemanalysen.

För kapitel 6, där befolkningsanalysen presenteras, kan den aktuella fördelningen av tjänstepensionsavtal tillämpas för basscenariot. Vissa antaganden gällande framtida intjänandeåldrar samt extra pensionsavsättningar har gjorts. Till skillnad från systemanalysen antas i befolkningsanalysen att högsta åldern för intjänande i tjänstepensionen följer riktåldern framöver. Utredningen bedömer att det är ett rimligt antagande om den framtida utvecklingen av intjänandeåldern i befolkningen. Se avsnitt 6.1.2 för ytterligare detaljer om tjänstepensionerna i befolkningsanalysen.

Antaganden om inkomstindexering och indexering av garantipensionen och bostadstillägget

Inkomstindexeringen framåt på lång sikt sker utifrån samma prognoser i båda analyserna, 1,6 procent, vilket ger helt jämförbara indexeringar av inkomstpensionen. Däremot hanteras indexeringen av garantipensionen olika i respektive analys.

I systemanalyserna i kapitel 5 inkomstindexeras garantipensionen och bostadstillägget. Detta görs för att fokusera systemanalysen på hur avgiftsnivån, pensionsålder, med mera, påverkar de inkomstgrundande pensionerna, rensat för de effekter som garantipensionen annars i förväntan skapar. Implicit innebär det att förhållandet som i dag finns mellan inkomstpension och garantipension behålls konstant för samtliga år i prognosen. Fördelen är att analysen tydligare kan svara på om avgiften är på rätt nivå för att upprätthålla

pensionsnivåerna ur ett systemperspektiv. Nackdelen är att garantipensionen och bostadstillägget sannolikt överskattas, vilket innebär att den totala allmänna pensionsnivån för de med lägre inkomster överskattas.

I befolkningsmodellen, i kapitel 6, justeras garantipensionen framåt enligt principen att den skrivs upp med den genomsnittliga förändringen av garantipensionen under åren 2003 till 2024, vilket är tänkt att illustrera den bästa bedömningen av hur garantipensionen kan tänkas utvecklas på sikt. Det ger således i förväntan en mer korrekt bild av hur de totala allmänna pensionsnivåerna utvecklas.

Antaganden om avkastning

Antaganden om vilken avkastning som ges för olika finansiella instrument påverkar utvecklingen framåt för premie- och tjänstepensionen. I systemanalysen i kapitel 5 utgår antagandena om avkastning ifrån pensionsbranschens prognosstandard. Denna standard är tänkt att ligga fast över tid och justeras därmed sällan. Antagandena innebär en överavkastning, utöver inkomstillväxt och inflation, på 1,7 procent. I nominella termer innebär det en årlig fondavkastning på 5,3 procent efter avgifter.

För befolkningsanalysen i kapitel 6 utgår antagandena i stället ifrån prognosen i samband med budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1). Syftet är att detta antagande ska illustrera den bästa bedömningen om framtiden just nu. Detta ger en kapitalavkastning som på lång sikt är omkring 0,5 procentenheter lägre än i systemanalysen. Både systemanalysen och befolkningsanalysen innehåller scenarier med alternativa antaganden om den långsiktiga kapitalavkastningen.

Antaganden om utdelning av överskott i pensionssystemet

Enligt direktivet ska utredningen förhålla sig till det pågående arbetet med ett eventuellt framtida införande av utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet. Utredningen analyserar därför en avgiftshöjning kombinerad med en så kallad gas i inkomstpensionssystemet från och med 2026. Att enbart införa en gas i inkomstpensionssystemet skulle med stor sannolikhet även det leda till högre inkomstpen-

sioner. För en analys av ett sådant förslag hänvisar utredningen till det pågående arbetet på Socialdepartement (S2024/00456).

I utredningens analyser där en avgiftshöjning kombineras med en gas är utgångspunkten Pensionsmyndighetens (2021d) justerade UTÖ-förslag där en tredjedel av överskottet över utdelningsgränsen för ett balanstal på 1,10 delas ut (se avsnitt 4.4). Vidare är utgångspunkten i analyserna att ingen ytterligare skuldreglering mellan pensionssystemet och staten kommer att ske (se underavsnittet om skuldreglering i avsnitt 4.4). Hade utredningen i stället antagit en högre utdelningsgräns eller att en ytterligare skuldreglering mellan pensionssystemet och staten ska ske skulle detta tillsammans med utredningens övriga antaganden och prognoser gett en lägre effekt på de utbetalda pensionerna.

Effekten av en avgiftshöjning i kombination med en gas simuleras i SESIM och effekten på pensionsutbetalningarna används även i systemanalyserna. Effekten av en gas på pensionsnivåerna beror på utvecklingen av balanstalet som i sin tur bland annat beror på utvecklingen av tillgångsvärdena i buffertfonden. Buffertfonden beror i sin tur på värdeutvecklingen på aktiemarknaden. I SESIM, liksom i många andra modeller för långsiktberäkningar, fångas aktiemarknadens utveckling med prognoser baserade på historiska genomsnitt utan hänsyn till volatiliteten på aktiemarknaden (se till exempel figur 6.19 i bilaga 3). Det betyder att resultaten i SESIM kommer underskatta variationen i de framtida utdelningarna av överskott från pensionssystemet.

5 Analys ur ett systemperspektiv

I detta kapitel redovisas analyser av hur pensionsnivåerna har utvecklats, och hur de förväntas utvecklas framöver, utifrån ett systemperspektiv. Pensionsnivåerna som redovisas är kompensationsgrader, det vill säga pensionen i förhållande till en jämförelseinkomst innan pensionsinträdet.

Beräkningarna är gjorda med hjälp av Pensionsmyndighetens Typfallsmodell och påminner om de beräkningar som genomfördes på 1990-talet inför pensionsreformen och de resultat som till exempel redovisades i betänkandet *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20) och i propositionerna *Inkomstgrundad ålderspension m.m.* (prop. 1997/98:151) och *Reformering av det allmänna pensionssystemet* (prop. 1993/94:250). Resultaten kan på så på sätt direkt jämföras med de ambitioner som uttrycktes i förarbetena till pensionsreformen.

Beräkningarna visar inga verkliga pensionsutfall utan ska tolkas som analyser av hur pensionssystemet som sådant har levererat, och kommer att leverera, år för år för olika årskullar givet samma ingångsvärden i övrigt. Det som analyseras är med andra ord hur pensionssystemets regelverk och skatteregler påverkat, och kommer att påverka, pensionerna vid pensionsinträdet för olika årskullar. Utfall av pensioner som tar hänsyn till variationer i livsinkomster mellan individer, aggregerat på befolkningsnivå och för olika grupper, analyseras med mikrosimuleringsmodellen SESIM och redovisas i kapitel 6. I den analysen beaktas till exempel skillnader i deltidsarbete, frånvaro från arbetslivet, löneutveckling, fondavkastning och pensionsålder mellan individer, inkomstgrupper och årskullar.

5.1 Beskrivning av Pensionsmyndighetens Typfallsmodell och dess antaganden

Pensionsmyndighetens Typfallsmodell (Pensionsmyndigheten, 2025a) beräknar pensionen för enskilda stiliserade individer, så kallade typfall. Typfallsmodellen är byggd i Microsoft Excel i programspråket Visual Basic. Modellen räknar ut allmän pension, tjänstepension, eventuellt individuellt pensionssparande, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd utifrån de ingångsvärden man anger i modellen. De ingångsvärden som användaren själv måste ange är:

- Födelseår,
- pensionsålder,
- vid vilken ålder typfallet börjar arbeta,
- månadslön (ett visst inkomstår eller en egen lönevektor som anger lönen år för år),
- om pensionären är gift eller inte, och
- eventuellt tjänstepensionsavtal.

Vid beräkning av rätten till bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd behöver användaren även ange bostadskostnad, förmögenhet och makes/makas inkomster.

Förutom av Pensionsmyndigheten, som förvaltar och årligen uppdaterar modellen, används Typfallsmodellen av till exempel Regeringskansliet och Inspektionen för Socialförsäkringen. Modellen används även av pensionsexperten, privatekonomerna och analytiker på pensionärsorganisationer, fackförbund, tjänstepensionsbolag och banker.

I följande underavsnitt redovisas de antaganden som gjorts för att genomföra utredningens systemanalyser. En mer utförlig beskrivning av Typfallsmodellen finns att läsa i *Användarmanual Typfallsmodellen* (Pensionsmyndigheten, 2025b) som finns att ladda ner från Pensionsmyndighetens webbsida. På webbsidan finns även senaste versionen av Typfallsmodellen att ladda ner.

5.1.1 Antaganden om skatter och delningstal

Typfallsmodellen redovisar resultatet både före och efter skatt, samt som disponibel inkomst inklusive bidrag. För historisk tid används gällande pensions- och skatteregler för respektive år, men det går också att själv justera regelverket för att genomföra en kontrafaktisk analys om hur något skulle blivit om en regelförändring hade skett ett visst år. För prognoser om framtiden utgår modellen från nu gällande regelverk, men även där är det möjligt att justera regelverket utifrån de analyser användaren vill göra. I utredningens analyser görs sådana justeringar av regelverket för de scenarion som analyserar effekten av en avgiftsförändring och en avgiftsförändring i kombination med en utdelning av överskott, se avsnitt 5.5.

Modellen använder faktiska delningstal för historisk tid och den senaste prognosen för framtida delningstal för inkomstpension och premiepension. På samma sätt används faktiska och prognostiserade arvsvinster. För de olika avgiftsbestämda tjänstepensionerna används den förväntade medellivslängden och prognosräntan som den förvalda tjänstepensionsförvaltaren, icke-valsalternativet, använder inom respektive avtalsområde för att beräkna delningstalet.¹

5.1.2 Antaganden om fondavkastning, pris- och inkomstutveckling

Avkastningen för premiepensionen antas, som förvald inställning i modellen, historiskt ha följt genomsnittet på premiepensionstorget och samma uppgift används även för premiebestämda tjänstepensioner. Beroende på vilken analys som görs så kan avkastningen för historisk tid dock justeras för att till exempel analysera hur en regelförändring påverkat pensionen, rensat för att premiepensionsavkastningen skiljt sig år för år. Som framtida avkastning används, om inget eget annat antagande görs, pensionsbranschens gemensamma standard för pensionsprognoser², vilket innebär ett nominellt årligt avkastningsantagande om 5,5 procent före fondavgifter. Pensionsmyndigheten använder som standard ett antagande om fondavgifter på

¹ Delningstalet bygger på tjänstepensionsbolagets beräknade förväntade medellivslängd vid 65 års ålder. Förhållandet mellan tjänstepensionsbolagets delningstal vid 65 och premiepensionens delningstal vid 65 används för att beräkna delningstal vid alla andra pensionsåldrar.

² *Standard för pensionsprognoser, mars 2022* (Pensionsmyndigheten, 2022b) och *Underlag till standard för pensionsprognoser, mars 2022* (Pensionsmyndigheten, 2022c).

0,20 procent vilket även vi använder i analysen. Det nominella årliga avkastningsantagandet blir därmed 5,3 procent efter fondavgifter i prognosen. Prognosstandarderna är framtagen för att pensionsbranschen ska utgå från enhetliga antaganden och avser en förväntan om avkastning på mycket lång sikt.

I utredningens analys används pensionsbranschens prognosstandard även för historisk tid för att rensa bort de effekter som fås av enskilda år med väldigt hög fondavkastning. En jämförelse av resultatet redovisas dock i avsnitt 5.2.3 med resultatet som fås om fondavkastningen följt den genomsnittliga årliga avkastningen på premiepensionstorget eller om fondavkastningen följt förvalsalternativet AP7 Såfa fram till i dag. Jämförelser görs även för tre andra prognosantaganden.

Faktisk prisutveckling (KPI årsmedel) och faktiska prisbasbelopp används för historisk tid, medan Riksbankens mål om 2 procent används som prognos för framtida årlig inflation. Likaså används faktisk utveckling av inkomstindex, följsamhetsindex, balansindex och inkomstbasbelopp för historisk tid medan den framtida reala inkomstillväxten antas vara 1,6 procent (3,6 procent nominellt). Pensionsbranschens gemensamma standard fastställer också att prognoser på lång sikt bör uttryckas i både i relation till den generella inkomstutvecklingen och till prisutvecklingen. Eftersom prognosen uttrycks på detta sätt innebär det att inflationen i prognosen sätts till noll, att den reala inkomstutvecklingen sätts till noll och att fondernas överavkastning, efter fondavgift, sätts till 1,7 procent:

$$\begin{aligned} \text{Överavkastning på fonder efter avgift} = \\ 5,3 \text{ procent nominell fondavkastning efter avgift} - \\ 2 \text{ procent inflation} - 1,6 \text{ procent real lönetillväxt.} \end{aligned}$$

Det innebär också ett implicit antagande om en inkomstindexering av samtliga belopp och gränsvärden inom skatte- och bidragssystemen. Det har i analysen framför allt betydelse för typfallsberäkningar för personer som har rätt till garantipension, som utifrån en prisindexering av garantipensionen annars fått en lägre pension uttryckt i fasta inkomster på sikt.

5.1.3 Antaganden om tjänstepensioner

I Typfallsmodellen är regelverken för de fyra största tjänstepensionsavtalen³ uppkodade för historisk tid fram till i dag. En sammanfattning av de olika tjänstepensionsavtalen finns att läsa i avsnitt 2.5. Användaren kan själv bestämma vilket av dessa avtal typfallet ska omfattas av eller om typfallet inte har någon tjänstepension. Modellen klarar dock inte av att typfallet byter tjänstepensionsavtal under arbetslivet, utan det tjänstepensionsavtal som väljs antas ha varit giltigt för alla år.

I Typfallsmodellens versioner från 2024 och tidigare har de extra pensionsavsättningarna som förekommer inom avtalspension SAF-LO och ITP hanterats genom att prognoserna utgår från lägsta möjliga kompletterande pensionspremie respektive deltidspensionspremie, det vill säga inga extra premier alls. Utredningen anser dock att de extra avsättningarna kommer ha en betydande roll för den totala pensionen på lång sikt och att vi därför behöver beakta dem i utredningens prognoser när tjänstepensionens betydelse redovisas. I avsnitt 5.2.4 redovisas en prognos över samtliga fyra avtalsområden där Avtalspension SAF-LO och ITP 1 och 2 redovisas både med och utan kompletterande pensionspremier/deltidspensionspremier.

Något som också får betydelse i prognoserna för tjänstepensionen på lång sikt är när intjänandet till tjänstepensionen upphör. Som beskrevs i avsnitt 2.5 skiljer det sig en hel del mellan avtalen i dag. Inom AKAP-KR och den avgiftsbestämda pensionen inom KAP-KR tjänas tjänstepensionen in fortsatt efter 66 års ålder medan intjänandet upphör inom Avtalspension SAF-LO och ITP vid 65 eller 66 års ålder, beroende på avtal. I prognoserna utgår utredningen från nu gällande intjänandeåldrar eftersom det råder osäkerhet om och i så fall när intjänandeåldrarna inom avtalspension SAF-LO och ITP kommer höjas och till vilken ålder. Vi ser det dock som troligt att även dessa intjänandeåldrar kommer justeras i riktning mot de justeringar som redan skett inom AKAP-KR och PA 16. Tjänstepensionens nivåer som redovisas bör därför ses som lägstanivåer gällande SAF-LO och ITP utifrån dagens regelverk, men det är sannolikt att även dessa två avtal kommer att ha justerat sina intjänandeåldrar om riktåldern till exempel är 70 år 2067.

³ De fyra största avtalsområdena för privatanställda arbetare (avtalspension SAF-LO), privatanställda tjänstemän (ITP-1 eller ITP-2), kommunal- och regionanställda (KAP-KL eller AKAP-KR) och statsanställda (PA-16 avdelning 2 eller PA-16 avdelning 1).

För att förenkla framställningen har utredningen valt att redovisa en representativ tjänstepension i flera av analyserna. Tjänstepensionsbeloppen som fås med PA 16 ligger mycket nära resultaten för ITP för historisk tid och nära AKAP-KR i prognosen framöver. Tjänstepensionen som fås med avtalspension SAF-LO ligger nära resultaten för KAP-KR för historisk tid och nära ITP 1 i prognosen. Ett medelvärde av avtalspension SAF-LO och PA 16 bedöms därför vara en ganska representativ tjänstepension. I de analyser där endast en tjänstepension redovisas i kapitlet har utredningen valt att redovisa detta medelvärde av resultaten som fås av avtalspension SAF-LO utan kompletterande pensionspremie och PA 16, för respektive årskull och år för intjänande. Vi bedömer att detta sannolikt ger ett något för lågt antagande om tjänstepensionen för medianpersonen i prognosen på lång sikt, men väljer att hellre underskatta tjänstepensionens storlek en aning än det motsatta.

5.2 Utfall i jämförelse med intentionerna

Som vi redogjorde för i kapitel 4 uttrycktes i förarbetena till pensionsreformen vissa ambitioner och förväntningar om vilken pension det nuvarande allmänna pensionssystemet skulle ge. Dessa ambitioner avsåg dock inte alla pensionärer utan uttrycktes specifikt för vissa typfall. I detta avsnitt redovisas typfallsberäkningar över hur kompensationsgraderna utvecklats, och förväntas utvecklas, för individer med genomsnittliga förvärvsinkomster. Kompensationsgrader redovisas för samtliga årskullar födda mellan 1930 och 2030 för den allmänna pensionen och för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen. Typfallet som redovisas i detta avsnitt har inkomster som motsvarar 50:e percentilen, medianvärdet, i lönefördelningen bland förvärvsaktiva. Uttryckt som månadslön i januari 2024 motsvarar det 35 500 kronor. Typfallet är ogift, börjar arbeta vid 23 års ålder och arbetar fram till den riktålder som gäller för årskullen.

Kompensationsgraderna som redovisas är uttryckta i 2024 års inkomster och beräknade utifrån de olika definitioner av kompensationsgrader som resonerades om i förarbeten och av lagstiftaren vid införandet av nuvarande pensionssystem, det vill säga de definitioner som redovisades i kapitel 4. Det innebär att det är pensions-

förmåner som redovisas och analyseras, inte tilläggförmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Som beskrevs i kapitel 4 kan kompensationsgrader redovisas på flera olika sätt. Utifrån tidigare studier och vad som uttrycktes i förarbetena anser utredningen att det för historisk tid är relevant att belysa hur pensionen har förhållit sig både till den pensionsgrundande inkomsten innan pensionsinträdet, till hela förvärvsinkomsten innan skatt samt till hela förvärvsinkomsten efter skatt.

Som också konstaterades i kapitel 4 uttrycktes en ambition att den allmänna pensionen netto skulle motsvara ungefär 60 av procent den tidigare förvärvsinkomsten netto, givet att pensionsåldern förändras i takt med livslängden. Lagstiftaren uttryckte vidare att kompensationsgraden netto förväntades motsvara samma kompensationsgrad brutto när pensionen brutto jämförs med den försäkrade inkomsten, det vill säga den pensionsgrundande inkomsten (PGI). Ambitionen för kompensationsgraden uttryckt som den allmänna pensionen brutto i förhållande till tidigare förvärvsinkomst brutto motsvarar ungefär 56 procent⁴. Resultaten med kompensationsgrader ska med andra ord utvärderas mot dessa tre olika mått på kompensationsgrader för att ge svar på hur pensionsnivåerna har upprätthållits, och kommer att upprätthållas, i förhållande till lagstiftarens ursprungliga intentioner.

Typfallet med medianlön antas ha haft en löneutveckling som följt den genomsnittliga inkomstutvecklingen över tid. Det innebär att ingångslönen är densamma som typfallets slutlön när lönen uttrycks i samma års inkomstnivå, indexerat med inkomstindex. Det innebär följaktligen också att genomsnittslönen under arbetslivet är densamma som slutlönen när den uttrycks i samma års inkomstnivå, en så kallad rak lönebana. Detta antagande användes även i förarbetena när ambitionen uttrycktes.

De olika definitionerna och måtten på kompensationsgrad är relevanta när vi diskuterar hur pensionerna utvecklats för historisk tid för medianpersonen i förhållande till den förväntan som uttrycktes i förarbeten och av lagstiftaren. I prognos, där vi antar att dagens regelverk gäller för samtliga år framöver, blir utifrån våra antaganden förhållandet mellan de olika måtten konstanta vilket gör att det räcker att välja ut ett av måtten för att redovisa trenden över tid. För att figurerna ska vara mer lättlästa kommer därför endast pensionen brutto

⁴ 60 procent av nettolönen vilket då motsvarade $60 \times 0,93 = 55,8$ procent av bruttolönen.

i förhållande till tidigare förvärvsinkomst brutto redovisas i efterföljande analyser i kapitlet. Motiveringen till att bruttointkomsten redovisas är att det är det vanligaste måttet på kompensationsgrad bland tidigare studier vilket gör resultaten lättare att jämföra. Bruttointkomster är också lättare att relatera till för den enskilde arbetstagar- och pensionären än den pensionsgrundande inkomsten eller nettointkomsten.

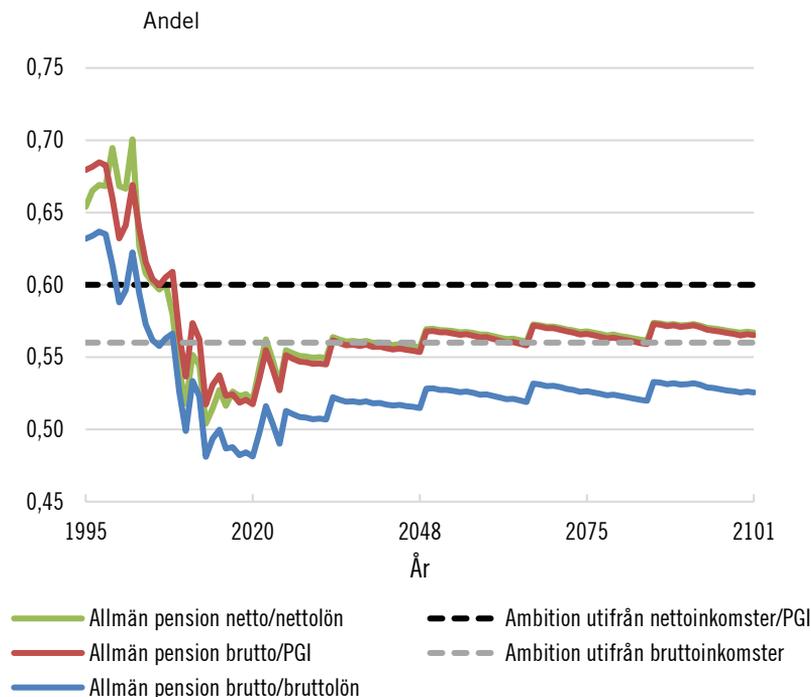
5.2.1 Kompensationsgrader för en medianinkomsttagare

I detta avsnitt presenteras resultaten för en medianinkomsttagare för allmän pension, allmän och tjänstepension, och för olika pensionsförmåner.

Allmän pension

Figur 5.1 visar hur de olika kompensationsgraderna för allmän pension utvecklats, och utvecklas, för en person med medianlön för årskullarna födda 1930 till 2030 (pensioneringsår 1995 till 2101).

Figur 5.1 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän pension för person med medianlön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

För en individ med medianlön uttryckte lagstiftaren, som tidigare beskrivits, att ambitionen för den allmänna pensionen netto vid en livslängdsjusterad pensionsålder skulle motsvara ungefär 60 procent av tidigare nettolön. Denna ambition skulle även gälla för bruttopensionen i förhållande till PGI, givet att inkomstbeskattningen av pensionsinkomsten var densamma som för tidigare förvärvsinkomst. Som visas i figur 5.1 uppnåddes ambitionen för den allmänna pensionen fram till 2008, men den har inte uppnåtts för de efterföljande åren.

För en individ med medianlön som gick i pension vid 65 års ålder 1995 var den allmänna pensionens kompensationsgrad 63 procent av bruttolönen, det vill säga högre än de ambitioner lagstiftaren sedermera uttryckte. Uttryckt som kompensationsgraden netto så uppgick pensionen efter skatt till 65 procent av tidigare förvärvsinkomst

efter skatt för de som gick i pension 1995; även det högre än den uttryckta ambitionen. För de som gick i pension 1999 hade kompensationsgraden utifrån tidigare bruttoinkomst sjunkit något till 61 procent medan pensionen netto i förhållande till tidigare förvärvsinkomst netto hade ökat till 69 procent. Denna nettoökning förklaras av att pensionsavgiften, som betalades från och med 1998, minskade nettoinkomsten det sista arbetsåret. Ökningen av kompensationsgraden utifrån nettoinkomster mellan dessa år beror följaktligen inte på ökade pensioner utan på minskade förvärvsinkomster netto åren innan pensionsinträdet. Från och med år 2000 infördes en gradvis reducering av pensionsavgiften som i sin tur ökade nettoinkomsten innan pensionen (se avsnitt 2.4.1), och samtidigt minskade kompensationsgraden netto, allt annat lika, fram till 2006.

Samtliga tre mått på kompensationsgrader ses falla efter 2003 i figuren. En förklaring till minskningen är utfasningen av det gamla ATP-systemet och infasningen av det nuvarande allmänna pensionsystemet för årskullarna födda mellan 1938 och 1953 som i figuren gick i pension mellan 2003 och 2018 (se avsnitt 2.4). Som visas i figur 5.3 minskade utfasningen av tilläggs pensionen betydligt mer än vad som fasades in med inkomst- och premiepensionen. Den minskade kompensationsgraden beror också på delningstalen, som har ökat i takt med en ökad medellivslängd vid en given pensionsålder. Minskningen av kompensationsgraden skedde under perioden 2003 till 2013. Därefter har den allmänna pensionens kompensationsgrad utifrån bruttoinkomster varit relativt stabil mellan 48 och 51 procent fram till i dag. Jobbskatteavdraget som infördes 2007 gjorde att kompensationsgraden netto sjönk för de som gick i pension efterföljande år. Utifrån nettoinkomster har därefter en viss ökning av kompensationsgraderna skett sedan 2013 genom förhöjda grundavdrag riktade till äldre.

Figuren visar vidare att kompensationsgraderna höjdes för de som gick i pension under 2021 och 2022, vars pensionsinkomst avser den under 2022 respektive 2023. Dessa höjningar förklaras av införandet av inkomstpensionstillägget som skedde i september 2021 och höjningen av garantipensionen i augusti 2022.

Höjningen av de pensionsrelaterade åldersgränserna som skedde 2023 höjde inte kompensationsgraden för mediantypfallet utan gjorde snarare att kompensationsgraden behölls på ungefär samma nivå som under föregående år. Utan åldershöjningen hade dock kompensations-

graden för den allmänna pensionen varit ungefär 2 procentenheter lägre. Att kompensationsgraden inte höjdes för mediantypfallet som gick i pension 2024 beror på att garantipensionen och inkomstpensionstillägget blev lägre jämfört med föregående år. Införandet av riktåldern 2026 förväntas däremot höja kompensationsgraden och de framtida riktåldershöjningarna får också tydlig effekt. Samtliga kompensationsgradsmått ökar något i prognosen och kompensationsgraden utifrån bruttolön kommer vara runt 52 till 53 procent från slutet av 2030-talet, vilket motsvarar en kompensationsgrad utifrån nettolön på 56 till 57 procent. Utifrån dagens skatteregler förväntas pensionen brutto i förhållande till PGI vara nästintill densamma som pensionen netto i förhållande till tidigare förvärvsinkomst netto framöver, vilket åter är i linje med de intentioner som uttrycktes vid reformeringen.

Sammanfattningsvis har kompensationsgraden för den allmänna pensionen sedan 2009 varit lägre än den ambition lagstiftaren uttryckte vid införandet av nuvarande pensionssystem. Årskullarna födda 1948 till 1959 har varit, och är, särskilt drabbade av en låg kompensationsgrad genom kombinationen av infasningen av det nuvarande pensionssystemet och att de pensionsrelaterade åldersgränserna inte justerats under lång tid i takt med att delningstalet ökat. Med kommande riktåldershöjning från 2026 kommer den allmänna pensionen netto i förhållande till tidigare förvärvsinkomst netto stabiliseras runt 56 till 57 procent, det vill säga några procentenheter under den ambition på 60 procent som lagstiftaren uttryckte. Även om nivån är lägre än vad som uttrycktes så innebär införandet av riktåldern att kompensationsgraderna inte trendmässigt faller i framtiden.

Allmän och tjänstepension

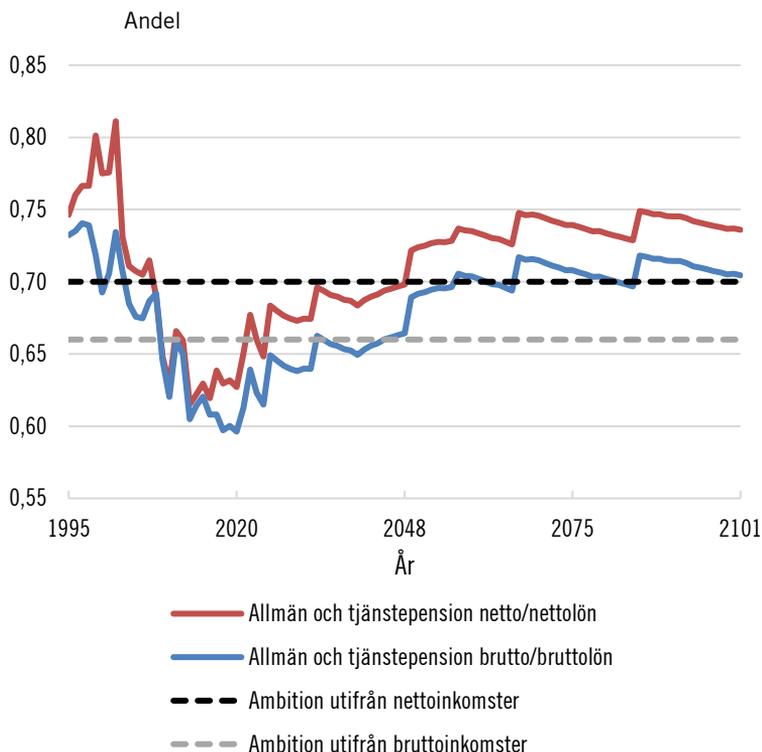
I figur 5.2 redovisas kompensationsgraden för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen. Som tidigare konstaterats är ambitionen för tjänstepensionen inte lika tydlig, men det har ofta nämnts som ett riktmärke att tjänstepensionen ska uppgå till ungefär 10 procent av tidigare förvärvsinkomst. Det innebär att den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen netto förväntas uppgå till ungefär 70 procent av tidigare förvärvsinkomst netto, eller

uttryckt i bruttotermer som ungefär 66 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto.

Precis som för den allmänna pensionen uppnåddes ambitionerna för den totala pensionen från allmän och tjänstepension fram till 2008, och var fram till 2002 långt över ambitionerna. Efter 2002 har ambitionerna för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen inte uppnåtts vid en pensionering vid 65 års ålder, eller numera 66 års ålder. Kompensationsgraden utifrån bruttopension och bruttolön har minskat från 73 procent 1995 till knappt 62 procent 2025, eller från 75 procent till 65 procent utifrån nettopension och nettolön.

Riktåldershöjningarna från och med 2026 visar dock att den gemensamma ambitionen för allmän och tjänstepension uppnås, eller i alla fall att kompensationsgraden hamnar väldigt nära ambitionen. Riktåldershöjningarna tillsammans med de ökade avsättningarna till tjänstepensionerna som redan införts gör dessutom att kompensationsgraden för den allmänna pensionen inklusive tjänstepensionen överstiger ambitionerna från och med år 2050. Den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen förväntas i prognos ge 68 procent av tidigare förvärvsinkomst netto från och med 2026 och mellan 73 och 75 procent av tidigare förvärvsinkomst netto från och med 2050.

Figur 5.2 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän och tjänstepension för person med medianlön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16.

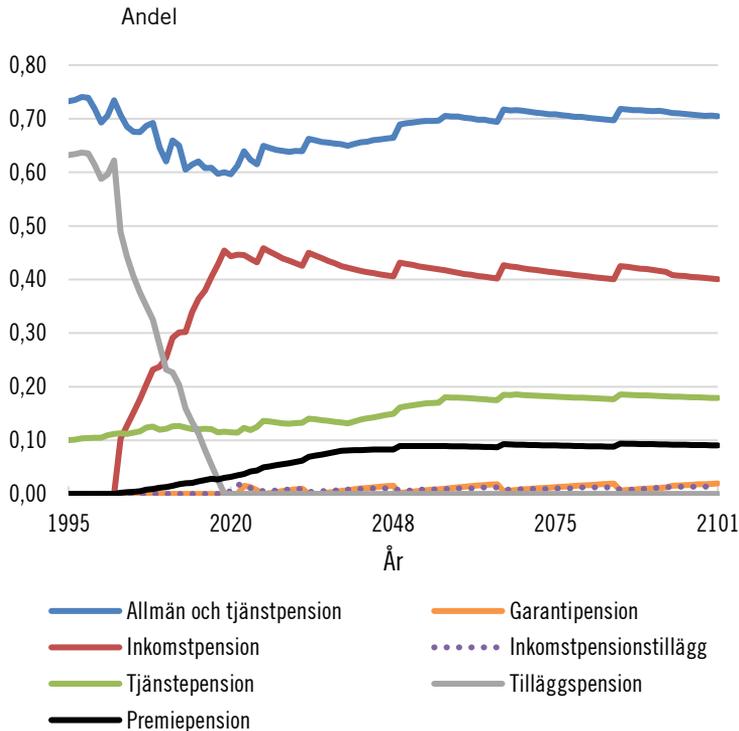
Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Utredningens bedömning är att denna prognos är åt det försiktiga hållet och att typfallets medianperson sannolikt kommer få en högre kompensationsgrad än vad figuren illustrerar. Om skillnaderna i deltidspensionspremierna och de kompletterade pensionspremierna som finns inom ITP och avtalspension SAF-LO kvarstår även framöver kommer vi dock se en större spridning i kompensationsgrad mellan olika personer beroende på vilket avtal de omfattats av. Dessa skillnader illustreras i avsnitt 5.2.4.

Olika pensionsförmåner

För att se vilka pensionsförmåner som driver utvecklingen av kompensationsgraderna redovisas i figur 5.3 hur de olika pensionsinkomsterna utvecklas var och en för sig för personen med medianlön.

Figur 5.3 Utvecklingen av kompensationsgraden brutto uppdelat per pensionsförmån för person med medianlön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-L0 utan extra pensionsavsättningar och PA 16.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Figur 5.3 visar att tilläggs pensionen minskar i andel och upphör helt för de födda efter 1953, det vill säga från 2019 eftersom pensionering sker vid 65 års ålder. Vidare visar figuren att inkomstpensionen minskar något från dagens nivå eftersom riktåldern inte fullt ut kompenserar för den ökade livslängden. Inkomstpensionen år 2100 är ungefär 40 procent i förhållande till tidigare arbetsinkomst brutto.

Tjänstepensionen och premiepensionen har ökat sedan 1995, respektive 2003, som andel av tidigare arbetsinkomst, men ökningarna har inte motsvarat minskningen som skett genom utfasningen av tilläggs-pensionen och infasningen av inkomstpensionen. Vidare visar figuren att premiepensionen fortsatt är under infasning och kommer att vara fullt infasad först från och med 2040-talet.

De avgiftsbestämda tjänstepensionerna är också fortsatt under infasning. Tjänstepensionen kompenserar i dag, i systemanalysen, ungefär 13 procent av tidigare bruttolön och kommer från mitten av 2050-talet motsvara ungefär 18 procent av tidigare bruttolön. Utifrån gällande intjänanderegler kommer tjänstepensionen sedan stabiliseras i likhet med premiepensionen. Figuren visar vidare att tjänstepensionen har levt upp till antagandet från lagstiftaren att den fortsatt skulle motsvara ungefär 10 procent av tidigare genomsnittslön under arbetslivet. Tjänstepensionens kompensationsgrad prognostiseras på sikt bli betydligt högre än vad som förväntades i förarbetena på 1990-talet.

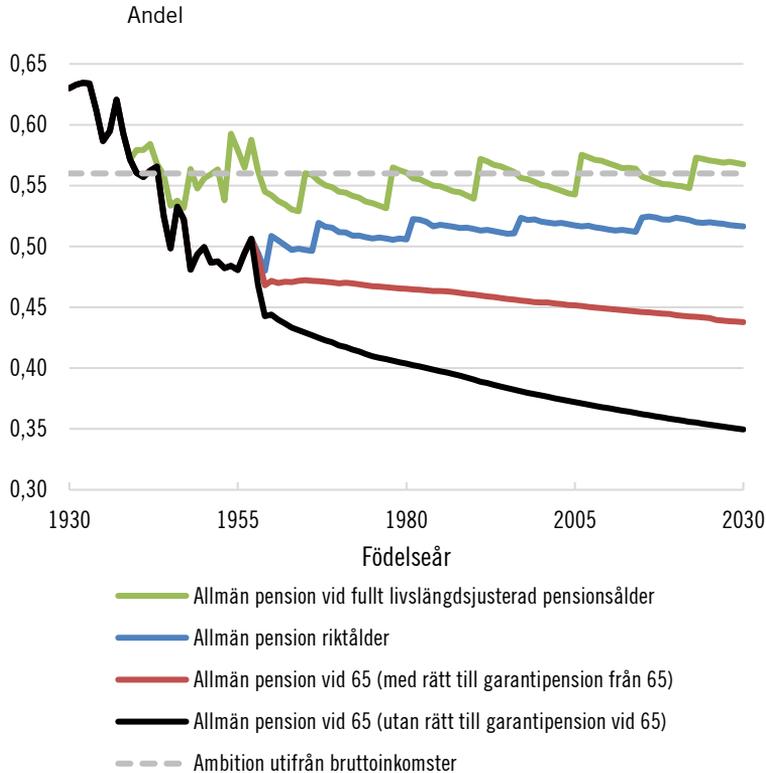
Så långt utredningens prognos sträcker sig kompenserar infasningen av premiepensionen för den minskade inkomstpensionen vid pensionering vid riktålder. Nivån från den allmänna pensionen som helhet behålls därför förhållandevis stabil trots att inkomstpensionen minskar. En viss minskning av den allmänna pensionen förväntas dock ske på ännu längre sikt.

5.2.2 Pensionsålderns betydelse

I detta avsnitt beskrivs hur pensionsåldern påverkar kompensationsgraderna för olika årskullar. De ambitioner som uttrycktes i förarbetena till det reformerade pensionssystemet utgick från en oförändrad livslängd, eller snarare en justerad pensionsålder där effekten av livslängdökningar fullt ut kompenserades genom en senareläggning av pensioneringstidpunkten. Figur 5.4 visar kompensationsgraden för den allmänna pensionen om pensioneringen fortsatt skulle ske vid 65 års ålder, om den sker vid riktålder eller om den sker vid en fullt livslängdsjusterad pensionsålder avrundad till närmaste helår. En figur över riktåldrar och fullt livslängdsjusterad pensionsålder finns redovisad i avsnitt 4.3.3, där den version som tillämpas i detta avsnitt är den med diskreta ökning. Kompensationsgraden som

redovisas är brutto av tidigare förvärvsinkomst och avser en person med medianinkomst.

Figur 5.4 Pensionsålderns betydelse för kompensationsgraden för olika årskullar



Anm.: Avser kompensationsgrader för den allmänna pensionen för person med medianlön. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Figur 5.4 visar, i likhet med vad som visades i figur 5.1, att riktåldern kommer leda till en kompensationsgrad på runt 52 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto, det vill säga ett par procentenheter under de ambitioner lagstiftaren uttryckte. Riktåldern är dock inte fullt ut livslängdsjusterad och ambitionerna som uttrycktes i samband med reformeringen utgick från en fullt ut livslängdsjusterad pensionsålder. Ur det perspektivet kan man dra slutsatsen att en pensionering vid riktålder inte kommer ge en kompensations-

grad motsvarande 56 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto, men att det heller inte varit avsikten. Avsikten var i stället att nå ungefär 56 procent vid den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern. Det är såklart möjligt att omvärdera ambitionen utifrån den riktålder som nu är beslutad, och då inte nödvändigtvis ha samma ambition som det lagstiftaren uttryckte 1998.

Den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern avrundad till närmaste helår skulle ge en kompensationsgrad mellan 54 och 57 procent. Den skulle alltså höja pensionerna med 2 till 5 procentenheter jämfört med pensionering vid riktålder. Detta ligger i linje med de ambitioner som uttrycktes inför pensionsreformen, för alla årskullar i det nuvarande pensionssystemet. En fullt livslängdsjusterad pensionsålder skulle alltså ha undvikit den kraftiga nedgång i kompensationsgrader som vi såg i figur 5.1 under de två decennier efter införandet 2003 då de pensionsrelaterade åldersgränserna och pensionsåldern var konstanta.

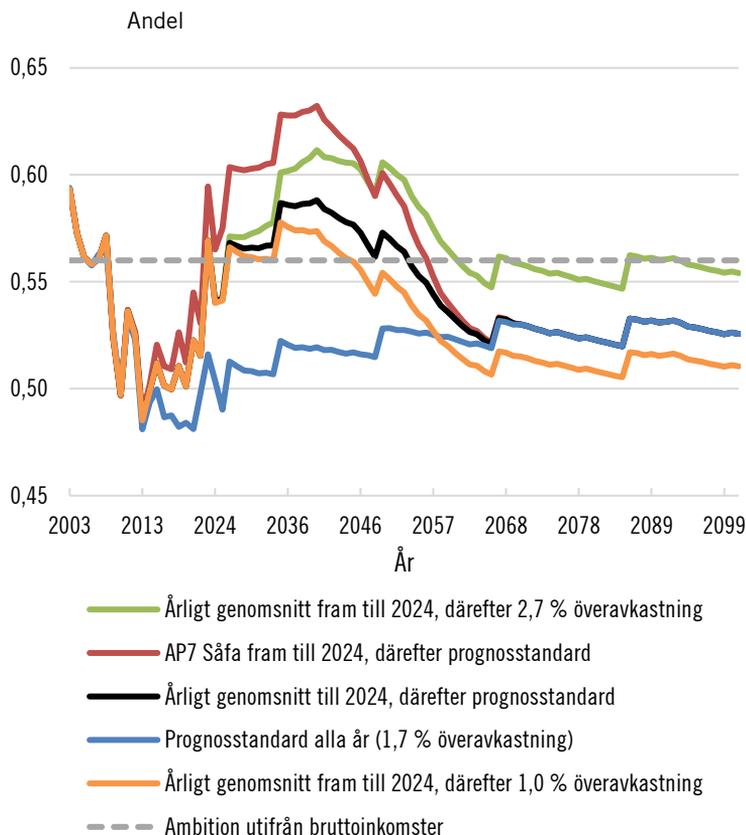
Figur 5.4 visar också att en fortsatt pensionering vid 65 års ålder skulle leda till kompensationsgrader för den allmänna pensionen på 41 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto för de födda 1975 och 35 procent för de födda 2030, allt annat lika. Även om regelverket för garantipensionen ändras och att den fortsatt beviljas från och med 65 års ålder skulle en pensionering vid denna ålder leda till låga allmänna pensionsnivåer (förutom ansträngd statsbudget). Personen född 1975 förväntas utifrån ett sådant hypotetiskt scenario få 47 procent i kompensationsgrad från det allmänna pensionssystemet och personen född 2030 knappt 44 procent. Utan rätt till garantipension vid 65 blir kompensationsgraderna ännu lägre.

En höjd pensionsålder är med andra ord en förutsättning för att pensionsnivåerna ska kunna upprätthållas för den allmänna pensionen. Riktåldern leder till lägre kompensationsgrader än de ambitioner som uttrycktes i förarbetena till pensionsreformen, men är ändå tillräcklig för att upprätthålla kompensationsgraderna för medianinkomsttagaren i framtiden. Pensionering vid fullt livslängdsjusterad pensionsålder sluter gapet gentemot de ambitioner som uttrycktes och leder också till att kompensationsgraderna upprätthålls på en konstant nivå i framtiden.

5.2.3 Premiepensionens betydelse

Som beskrevs i avsnitt 5.1.2 använder vi i systemanalysen pensionsbranschens prognosstandard även för historisk tid för att renodla beskrivningen till de effekter som sker mer systematiskt och som beror på hur regelverket är utformat. Den genomsnittliga fondavkastningen har dock varit väldigt god och att använda prognosstandard även för historisk tid gör att kompensationsgraderna underskattas för många pensionssparare. En viktig anledning till att vi ändå använder prognosstandard för historisk tid är att vi slipper systematiskt sjunkande kompensationsgrader som enbart beror på att fondavkastningen i prognos är lägre än det historiska genomsnittet. Fondavkastningen har dock stor betydelse för den allmänna pensionen och ännu mer för den avgiftsbestämda tjänstepensionen.

Figur 5.5 Avkastningens betydelse för den allmänna pensionens kompensationsgrad



Anm.: Avser kompensationsgrader för den allmänna pensionen för person med medianlön. Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos utöver avkastningsantagandet i enlighet med prognosstandard. Årligt genomsnitt avser årligt historiskt genomsnitt bland samtliga fonder på premiepensionstorget.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Figur 5.5 visar hur den allmänna pensionen utvecklats fram till 2024, och prognostiseras utvecklas framöver, beroende vilken avkastning på premiepensionen som används. För historisk tid illustreras tre olika avkastningar: pensionsbranschens prognosstandard, den årliga genomsnittliga avkastningen på premiepensionstorget och den årliga genomsnittliga avkastningen från förvalsalternativet AP7 Såfa. Figuren visar att personer som har haft genomsnittlig årlig avkastning på premiepensionen eller en avkastning motsvarande AP7 Såfas

årliga avkastning har nått ambitionen om en kompensationsgrad på ungefär 56 procent av bruttoinkomsten från och med 2022. Den goda utvecklingen av premiepensionen har alltså bidragit till att uppnå ambitionerna för kompensationsgraden som uttrycktes i förarbetena till pensionsreformen för en genomsnittlig pensionssparare. Spridningen i fondavkastning beroende på premiepensionsvalen innebär givetvis att vissa har haft en ännu bättre utveckling än så medan andra har halkat efter.

Linjen som visar kompensationsgraden utifrån prognosstandard för historisk tid använder även prognosstandard som avkastningsantagande för samtliga år framåt. Även linjen som visar den kompensationsgrad som uppnåtts genom AP7 Såfa använder prognosstandard för den framtida prognosen. Linjen i figur 5.5 som visar hur utvecklingen sett ut utifrån den genomsnittliga årliga avkastningen på premiepensionstorget delar sig dock från 2025 utifrån tre olika framtida prognosantaganden; prognosstandard (1,7 procent årlig överavkastning), 1,0 procent årlig överavkastning och 2,7 procent årlig överavkastning. Som illustreras i figuren har den historiska avkastningen stor betydelse för kompensationsgraden även för kommande årskullar som går i pension och som fått ta del av exempelvis den genomsnittliga årliga avkastningen eller avkastningen i AP7 Såfa. Genom den historiska utvecklingen har ambitionen för den allmänna pensionens kompensationsgrad uppnåtts för många år framöver även utifrån det lägre avkastningsantagandet i prognosstandard.

De som tagit del av AP7 Såfas avkastning fram till 2024 kommer utifrån en framtida avkastning i enlighet med prognosstandard nå lagstiftarens ambition fram till 2057. Först efter år 2057 kommer prognosstandardens lägre avkastning innebära att kompensationsgraden hamnar under ambitionen. För den som tagit del av den årliga genomsnittliga avkastningen på premiepensionstorget uppnås ambitionen av samma orsak fram till 2054. Utifrån ett lägre avkastningsantagande, 1,0 procent överavkastning, behålls kompensationsgraden över ambitionen fram till 2046 för den som tidigare haft genomsnittlig årlig avkastning. Efter 2046 hamnar dock kompensationsgraden under ambitionen och år 2100 är kompensationsgraden nere på 51 procent. För att samtliga årskullar fram till pensioneringsåret 2100 ska få en kompensationsgrad som når ambitionen om ungefär 56 procent av tidigare bruttoinkomst behöver överavkastningen framöver vara 2,7 procent per år i genomsnitt. Hur kompensationsgraderna ut-

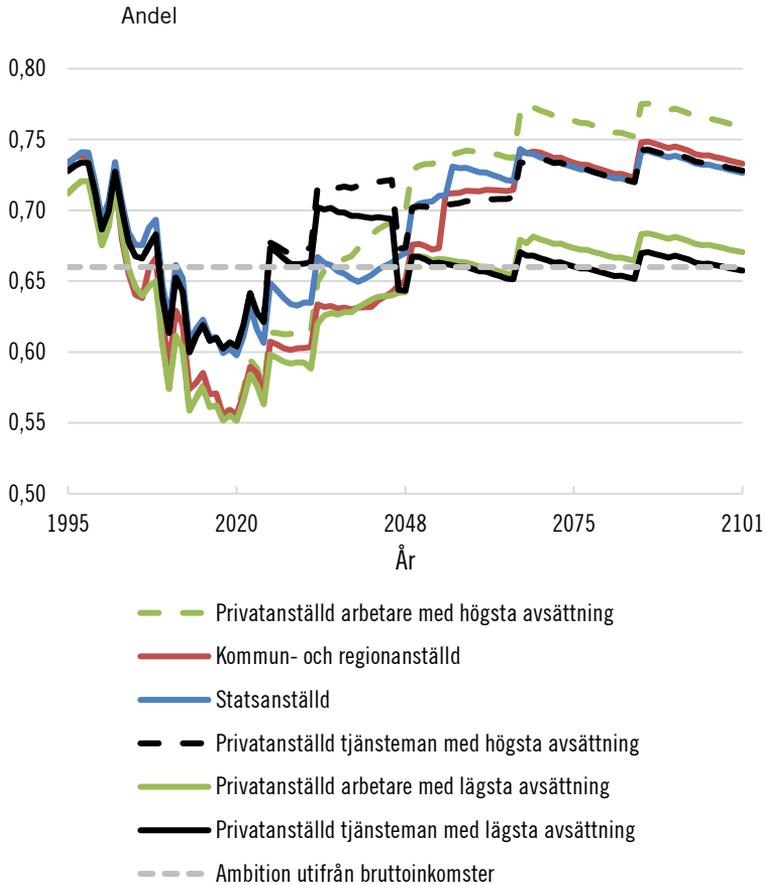
vecklas framöver beror alltså i stor utsträckning på premiepensionens utveckling.

5.2.4 Skillnaderna mellan tjänstepensionerna

Som beskrevs i avsnitt 5.1.3 presenterades tjänstepensionen i figurerna ovan som ett genomsnitt av SAF-LO och PA 16, vilket vi ser som ett konservativt antagande om en representativ tjänstepension i framtiden. I detta avsnitt belyser vi skillnaderna mellan tjänstepensionsavtalen, så som de faktiskt ser ut. Skillnaderna handlar dels om vilka avgifter som betalas in till de avgiftsbestämda tjänstepensionerna och hur regelverket skiljer sig åt mellan de tjänstepensioner som har varit, och fortfarande är, förmånsbestämda. Skillnaderna handlar också om hur de olika avtalen skiljer sig mellan varandra vad gäller delningstal och regler för intjänandetid. Som avtalen är utformade i dag tjänar pensionssparare olika mycket på att förlänga sitt arbetsliv beroende på vilket tjänstepensionsavtal de har, vilket beskrevs i avsnitt 5.1.3 och i avsnitt 2.5. Vi utgår i prognosen från de regelverk som gäller i dag, men det är sannolikt att reglerna för när intjänandet till tjänstepensionen upphör blir alltmer lika varandra mellan de olika avtalsområdena allteftersom riktåldern för den allmänna pensionen höjs.

Figur 5.6 visar kompensationsgraden brutto för allmän och tjänstepension på de fyra största avtalsområdena för årskullarna födda 1930 till 2030 vid pensionering vid riktåldern. Liksom tidigare är kompensationsgraderna beräknade för typfall med en medianlön och som haft en löneutveckling som följt den genomsnittliga löneutvecklingen i samhället. Figuren visar att de fyra största tjänstepensionsavtalen gått från att tidigare ha gett relativt lika pensioner till att skilja sig åt alltmer under senare delen av 2010-talet. Beroende på hur tjänstepensionsavtalen förhandlas framöver kan denna skillnad bestå, eller återigen minska om samtliga avtal närmar sig varandra i utformningen igen.

Figur 5.6 Skillnader i kompensationsgrad från allmän och tjänstepension mellan tjänstepensionerna



Anm.: Kompensationsgraden avseende allmän och tjänstepension brutto i förhållande till tidigare arbetsinkomst brutto för person med medianinkomst. Högsta avsättningen inom ITP avser Livsmedelsföretagen och inom avtalspension SAF-LO Gemensamma Metall. Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

För de som gick i pension 1995 skiljde det drygt 2 procentenheter i utbetald tjänstepension mellan det avtal som gav högst tjänstepension och det avtal som gav lägst. Bland de som går i pension 2025 har denna skillnad ökat till 6 procentenheter. Det kan utifrån dagens avtal skilja 10 procentenheter i pensionens kompensationsgrad i slutet av prognosperioden mellan tjänstepensionsavtalen utifrån samma

lön. För någon med en kompensationsgrad på 60 procent innebär dessa 10 procentenheter nästan 17 procent högre total pension.

Bland dagens nyblivna pensionärer är det endast privatanställda tjänstemän (ITP) som når upp till ambitionerna brutto om en allmän pension tillsammans med tjänstepensionen som motsvarar 66 procent av tidigare förvärvsinkomst. Statsanställda (PA 16) förväntas nå ambitionerna från och med 2036 och kommun- och regionanställda (AKAP-KR) från och med 2050 utifrån dagens regelverk och pensionering vid kommande riktålder. För privatanställda arbetare beror tidpunkten för när ambitionerna nås på huruvida de har en kompletterande pensionspremie eller inte, och vilken extra avsättning den ger. Privatanställda arbetare (avtalspension SAF-LO) utan någon kompletterande pensionspremie kommer nå ambitionerna 2050, i likhet med kommun- och regionanställda, genom att riktåldern höjs. För kommun- och regionanställda kommer dock tjänstepensionen fortsätta att öka genom den högre avgiften till AKAP-KR och generösare intjänandetid. Fullt infasad kommer därför AKAP-KR ge ungefär 6 procentenheter högre pension än vad avtalspension SAF-LO utan kompletterande pensionspremie kommer ge, vilket innebär en kompensationsgrad mellan 73 och 75 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto. De privatanställda arbetarna med högst kompletterande pensionspremie kommer dock nå ambitionerna brutto på 66 procent redan 2036, i likhet med statsanställda. Fullt infasad kommer deras tjänstepension dessutom ge nästan 3 procentenheter mer än pensionen till kommun- och regionanställda, det vill säga mellan 76 och 78 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto.

Från och med 2050 kan det konstateras att samtliga fyra avtalsområden, både med och utan extra avsättningar till tjänstepensionen, kommer ge en allmän pension tillsammans med tjänstepensionen som når ambitionerna som uttrycktes i förarbetena till det nuvarande pensionssystemet. Det kommer dock vara en stor spridning i pensionerna givet dagens skillnader i avsättning till tjänstepensionerna. De som saknar kompletterande pensionspremie eller deltidspensionspremie kan förvänta sig 65 till 68 procent av sin bruttolön i pension medan de övriga kan förvänta sig mellan 73 och 78 procent.

5.3 Pensioner för andra än medianinkomsttagaren

Ambitionerna som uttrycktes för vad det allmänna pensionssystemet förväntas leverera över tid avsåg i huvudsak personer med genomsnittliga löner, i praktiken för de livsinkomster som ger en pension som överstiger grundskyddet⁵ och som inte överstiger intjänandetaket till den pensionsgrundande inkomsten. Ambitionen att få ungefär 60 procent i allmän pension av sin tidigare förvärvsinkomst netto avsåg aldrig de med höga livsinkomster, vars inkomster inte fullt ut försäkras i det allmänna systemet. De förväntades i stället få betydligt lägre kompensationsgrad vilket beskrevs i förarbetena. Samma sak gäller de som under arbetslivet haft väldigt lågt intjänande till pensionssystemet, som i stället förväntades få en högre kompensationsgrad än genomsnittsinkomsttagaren som en följd av garantipensionens utformning.

I avsnitt 5.3.1 presenteras kompensationsgraden för en ogift individ som under arbetslivet haft en förvärvsinkomst som motsvarar den 10:e percentilen av löneinkomsten bland samtliga anställdas heltidslöner, vilket kan definieras som en individ med låg lön. Uttryckt som månadslön i januari 2024 motsvarar det 26 100 kronor. I avsnitt 5.3.2, redovisas kompensationsgraden för en individ som under arbetslivet haft en förvärvsinkomst som motsvarar den 90:e percentilen av samtliga anställdas heltidslöner, vilket kan definieras som en individ med hög lön. Uttryckt som månadslön i januari 2024 motsvarar det 57 510 kronor. Hur andra livsinkomster, till exempel deltidsarbete och sent inträde på arbetsmarknaden, påverkat, och förväntas påverka, nivån av kompensationsgrader över tid redovisas i avsnitt 5.3.3.

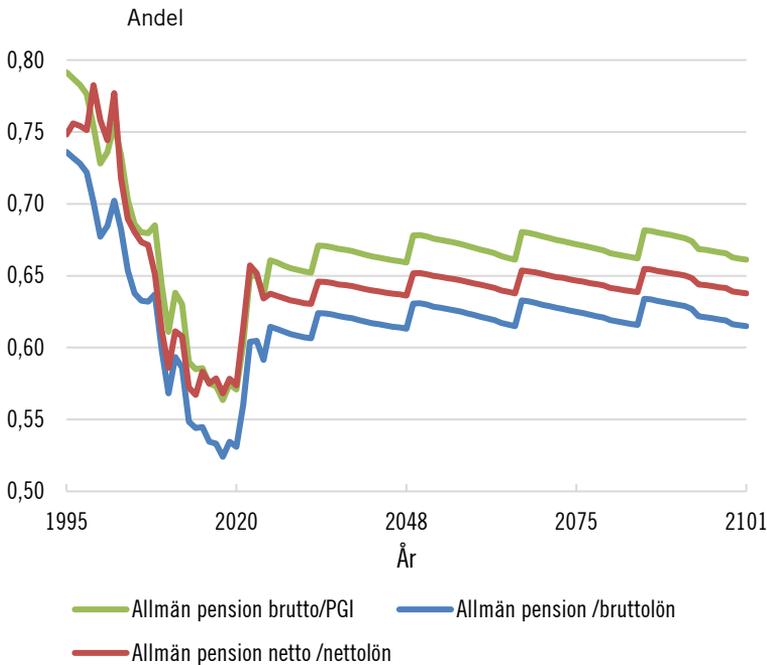
5.3.1 Kompensationsgrader för en person med låg lön

Figur 5.7 visar att kompensationsgraden för en person med låg lön har utvecklats på liknande sätt som för medianpersonen, men utifrån en högre nivå av kompensationsgrad. Kompensationsgraden för den allmänna pensionen var ungefär 73 procent av bruttolönen

⁵ Typfallet med medianinkomst får dock på sikt en mindre del av sin pension från grundskyddet som en följd av inkomstindexeringen av grundskyddet som sker i systemanalysen. Som mest uppgår garantipension och inkomstpensionstillägg till 6 procent av den totala allmänna pensionen för typfallet.

för en person med låg lön som gick i pension vid 65 års ålder 1995, vilket kan jämföras med medianpersonen som hade en kompensationsgrad motsvarande 63 procent. Efter skatt hade individen med låg lön en kompensationsgrad motsvarande 74 procent. I likhet med kompensationsgraden för medianpersonen ser vi en ökning av kompensationsgraden netto 1999 vilket beror på att den allmänna pensionsavgiften som infördes 1998 sänkte nettoinkomsten innan pensionsinträdet. I likhet med medianpersonen ses också minskande kompensationsgrader under perioden 2003 till 2013 utifrån såväl brutto- som nettoinkomst. För perioden efter 2013 faller dock fortsatt kompensationsgraden brutto för personen med låg inkomst, till skillnad från medianpersonen. Kompensationsgraden netto hålls dock konstant runt ungefär 57 procent fram till 2022 genom det förhöjda grundavdraget.

Figur 5.7 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän pension för person med låg lön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard.

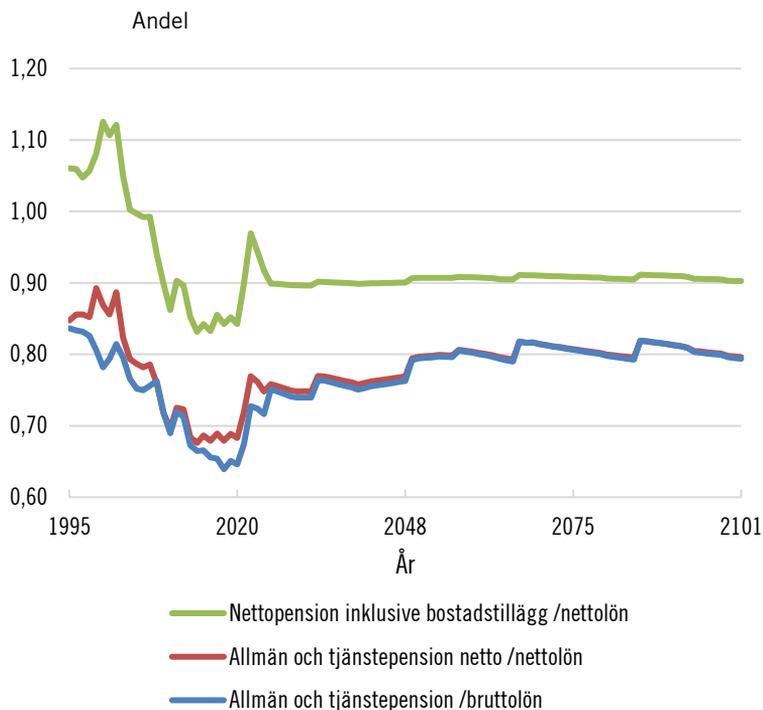
Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Höjningarna som ses i figur 5.7 under åren 2021 till 2024 beror på höjningarna av garantipensionen som skedde i januari 2020 och i augusti 2022 genom regelförändringar, samt på den högre inflationen som vi upplevde därefter som innebar att garantipensionen indexerades upp högre än lönerna. I figuren syns höjningen både för de som gick i pension 2021, eftersom pensionen som redovisas är året efter pensionsinträdet, och för de som gick i pension 2022 som fick höjningen av garantipensionen för hela 2023.

Höjningen av de pensionsrelaterade åldersgränserna 2023 har inte höjt kompensationsgraden för personer med låg förvärvsinkomst utan endast lämnat kompensationsgraden oförändrad, precis som vi såg för medianpersonen. Anledningen är att garantipensionen minskade och att förvärvsinkomsten innan pensionsinträdet uttryckt i fasta inkomster ökade ungefär lika mycket procentuellt sett som pensionen ökade. Kommande pensionsåldershöjningar genom riktåldern förväntas dock höja kompensationsgraden till att vara mellan 61 och 62 procent av tidigare bruttoinkomst, eller motsvarande 66 till 67 procent av tidigare nettoinkomst. Det bör påminnas om att dessa kompensationsgrader dock inte bör utvärderas mot de ambitioner lagstiftaren tidigare uttryckt, eftersom utformningen av garantipensionen gör att de med låga inkomster under hela arbetslivet förväntas få något högre kompensationsgrad än de med medianinkomster. En lägre indexering av garantipensionen än den inkomstindexering som används i systemanalysen skulle ge en gradvis lägre kompensationsgrad över tid för individerna med låg inkomst.

Figur 5.8 visar hur kompensationsgraderna för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen förändrats över tid för en person med en lön motsvarande den 10:e percentilen bland förvärvsaktiva. Den totala kompensationsgraden för personen med låg inkomst har sjunkit från 84 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto för den som gick i pension 1995 till 70 procent för den som går i pension 2025. Uttryckt i nettotermer har kompensationsgraden sjunkit från 84 procent till 74 procent av tidigare förvärvsinkomst. Efter nästa pensionsåldershöjning 2026 förväntas kompensationsgraden vara 74 procent av förvärvsinkomsten brutto och 75 procent netto. Därefter ökar kompensationsgraderna.

Figur 5.8 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän och tjänstepension för person med låg lön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Figur 5.8 visar att den totala kompensationsgraden netto och brutto förväntas vara nästintill densamma framöver för personen med låg inkomst, vilket beror på att kompensationsgraden är relativt hög och att den procentuella inkomstskatten på pensionsinkomsten därför ligger nära inkomstskatten på den tidigare förvärvsinkomsten. Såväl uttryckt utifrån bruttolönnen som utifrån nettoinkomsten förväntas kompensationsgraden vara omkring 80 procent av tidigare inkomst från och med 2067 genom infasningen av premiepensionen, ökade tjänstepensioner och pensionsåldershöjningar enligt riktåldern. Kompensationsgraden inklusive bostadstillägget prognostiseras vara mellan 88 och 89 procent av tidigare nettoinkomst från 2025.

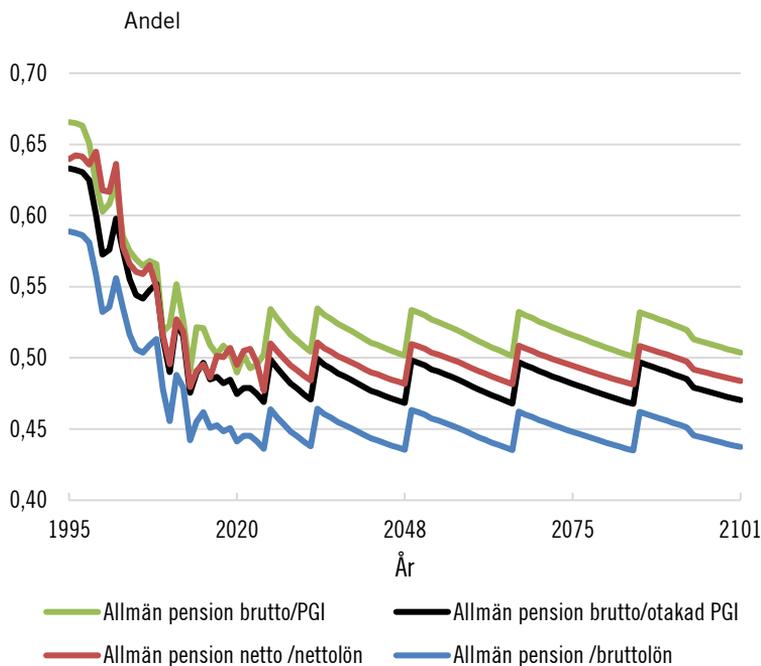
Under perioden fram till 2005 var kompensationsgraden inklusive bostadstillägget mer än 100 procent av tidigare förvärvsinkomst netto.

Figur 1 i Bilaga 3 visar utvecklingen av olika pensionsförmåner för en person med låg inkomst. Figuren bekräftar att höjningen som skett under de senaste åren beror på garantipensionen. Att garantipensionen i typfallsanalysen indexeras med inkomsterna i samhället på lång sikt medför att garantipensionen kompenserar för cirka 10 procent av tidigare förvärvsinkomst framöver för en person med låg tidigare inkomst. Hur kompensationsgraden för inkomstgruppen utvecklas kommer således påverkas av hur garantipensionen utvecklas. Figuren visar också att betydelsen av tjänstepension ökar även för låginkomsttagaren, och att den hamnar på en kompensationsnivå på nästan 20 procent av tidigare lön mot slutet av perioden.

5.3.2 Kompensationsgrader för en person med hög lön

Figur 5.9 visar hur utvecklingen av den allmänna pensionen varit, och förväntas vara, för någon med hög lön, motsvarande 90:e percentilen bland de med förvärvsinkomst. En person med hög lön som gick i pension 1995 fick en allmän pension som motsvarade ungefär 58 procent av tidigare förvärvsinkomst netto. Trenden därefter ser liknande ut som för de andra tidigare redovisade inkomstgrupperna. Den allmänna pensionen sjönk fram till 2013 för att därefter ha varit ganska stabil mellan 43 och 45 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto, motsvarande mellan 47 och 50 procent netto. Genom riktåldershöjningarna förväntas kompensationsgraden framöver vara kvar på samma nivå som i dag.

Figur 5.9 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän pension för person med hög lön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

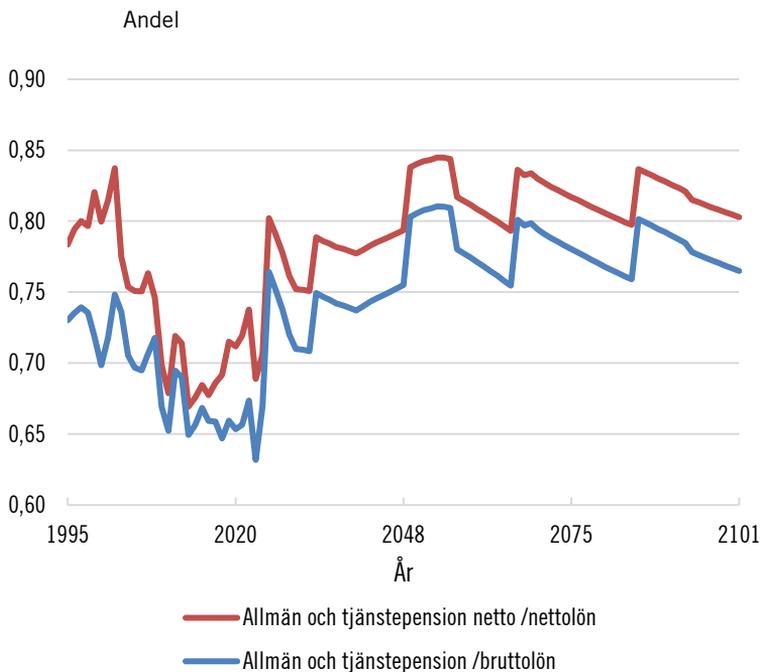
Figur 5.10 visar hur kompensationsgraderna för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen förändrats över tid för en person med hög lön. De ökade avgifterna till tjänstepensionerna generellt samt att inkomstgruppen med en lön över 7,5 inkomstbasbelopp får en högre avsättning till tjänstepensionen gör att tjänstepensionen får en allt större betydelse för personen med hög lön.

Kompensationsgraden för personen med hög lön som gick i pension 1995 uppgick till ungefär 74 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto vilket motsvarade ungefär 79 procent av tidigare förvärvsinkomst netto. Kompensationsgraden brutto var som lägst för de som gick i pension 2013, 65 procent av tidigare bruttolön eller 68 procent av tidigare nettolön. I dag ges en kompensationsgrad som motsvarar ungefär 69 procent av tidigare bruttolön respektive 71 procent av nettolönen. I prognos kommer den allmänna pensionen tillsam-

mans med tjänstepensionen motsvara mellan 80 och 84 procent av tidigare förvärvsinkomst netto från och med årskullen som går i pension 2050 vilket således är en högre kompensationsgrad än vad de generationer som gick i pension under 1990-talet fick.

Figur 2 i bilaga 3 visar utvecklingen av olika pensionsförmåner för en person med hög inkomst. Figuren visar att tjänstepensionen kommer att utgöra nästan hälften av pensionsinkomsten från och med 2048 och att den redan i dag utgör en tredjedel av pensionen för de med hög förvärvsinkomst.

Figur 5.10 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän och tjänstepension för person med hög lön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

5.3.3 Livsinkomstens betydelse för kompensationsgraderna

Hitills har samtliga kompensationsgrader beräknats utifrån en slutlön som också motsvarar genomsnittslönen under hela arbetslivet uttryckt i 2024 års prisnivå. Det ger en bra bild över hur pensionsystemet levererar på systemnivå men i verkligheten har få personer löneutvecklingar och livsinkomster som ser ut så. I det här avsnittet belyser vi hur kompensationsgraderna förändras mellan olika årskullar utifrån några olika livsinkomstprofiler. Samtliga beräkningar utgår från en ogift person, vilket påverkar garantipensionens nivå. De olika livsinkomstprofilerna som redovisas i detta avsnitt är:

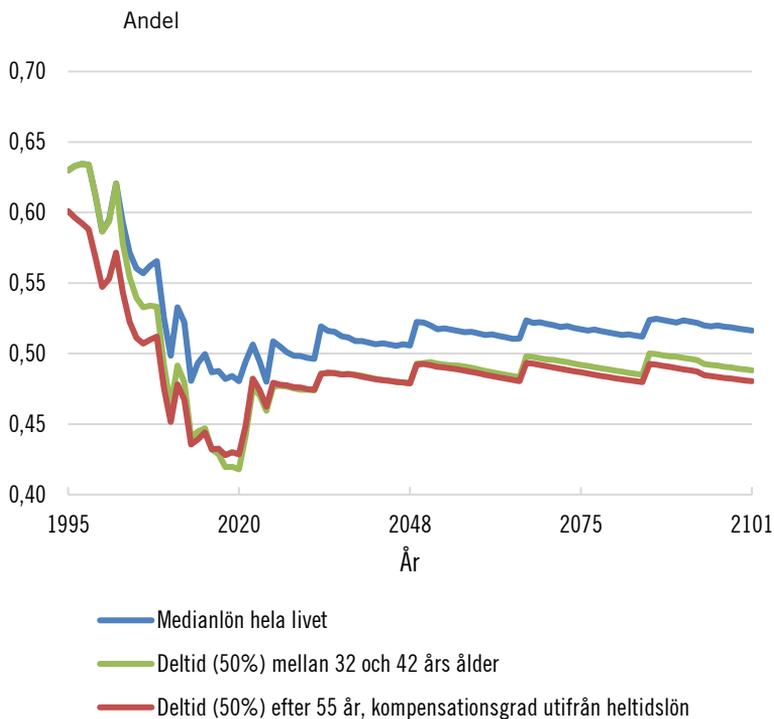
- En individ som arbetar deltid 50 procent mellan 32 och 42 års ålder (till exempel deltid under småbarnsår),
- en individ som arbetar deltid 50 procent från 55 års ålder fram till pension,
- en individ som börjar arbeta vid 28 års ålder (sent inträde på grund av studier),
- en individ som invandrar vid 50 års ålder och saknar pension från annat land,
- en individ som under hela arbetslivet har inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp, och
- en individ som gör karriär och har en kraftig löneutveckling.

Som jämförelse i figurerna redovisas kompensationsgraden för ett typfall som har medianlön hela livet. Vi inleder avsnittet med en redovisning av typfall med deltid under olika delar av arbetslivet och där efter redovisas typfall med tidigt och sent inträde. Avslutningsvis redovisas kompensationsgraden för typfall med varierande löneutveckling.

Figur 5.11 illustrerar att deltid under 10 år mitt i livet inte påverkade den allmänna pensionen i tidigare ATP-systemet men att deltiden i nuvarande pensionssystemet minskar kompensationsgraden med ungefär 3 procentenheter i prognosen framöver. Fram till i dag har deltid under 10 år som mest resulterat i 5 procentenheter mindre kompensationsgrad än vad fortsatt heltid under samtliga arbetsår hade gett, utifrån den historiska indexeringen. Deltid efter 55 års ålder gav dock lägre kompensation än för medianpersonen även för de som

gick i pension 1995, och enbart fick pension från ATP-systemet. Även om de fick full ATP minskade pensionen något på grund av den genomsnittliga löneutveckling de annars skulle ha fått ta del av till fullo. I prognos förväntas deltid efter 55 års ålder ge ungefär samma kompensationsgrad, utifrån heltidslön, som deltid 10 år mitt i livet. Det beror på att indexeringen av pensionen i prognos sker med samma antagande för alla år oavsett när intjänandet sker. Även garantipensionen har en utjämnande effekt som minskar skillnaderna. I takt med att riktåldern höjs ökar dock längden på frånvaroperioden mellan 55 år och pensionering.

Figur 5.11 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän pension för olika livsinkomster, deltid

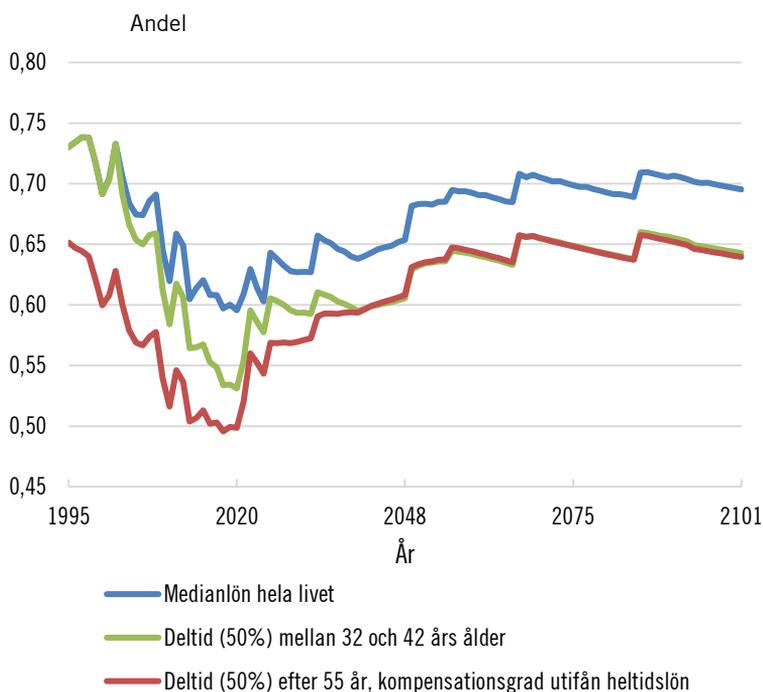


Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos utöver löneutveckling i enlighet med prognosstandard. Deltidslön utifrån medianlön som heltidslön.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Figur 5.12 visar samma exempel när även tjänstepensionen beaktas. Såväl den historiska som den framtida utvecklingen följer samma trend som när endast den allmänna pensionen beaktas, men skillnaderna är något större. Såväl deltid under 10 år mitt i livet som deltid efter 55 års ålder förväntas ge ungefär 5 procentenheter lägre kompensationsgrad än vad fortsatt heltid under hela arbetslivet skulle ge.

Figur 5.12 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän pension och tjänstepension för olika livsinkomster, deltid



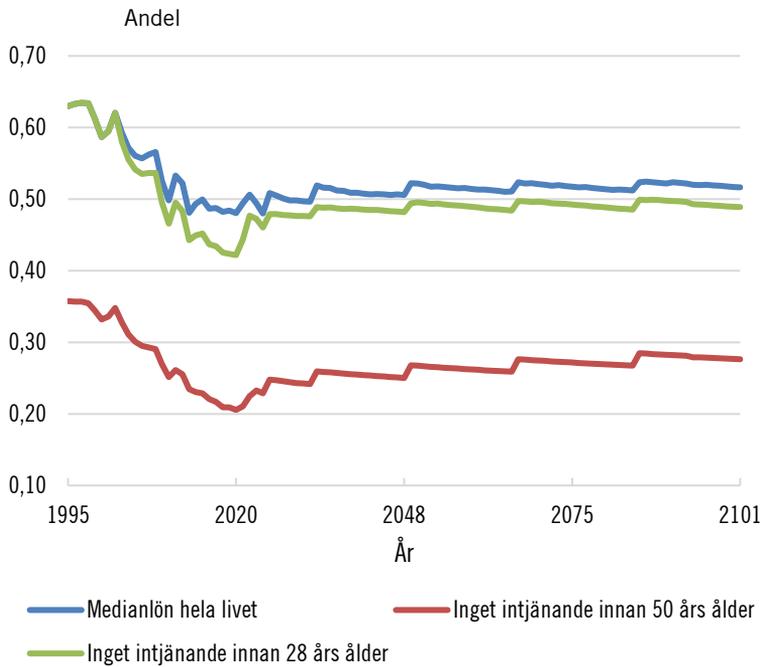
Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos utöver löneutveckling i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16. Deltidslön utifrån medianlön som heltidslön.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Figur 5.13 illustrerar hur sent inträde på arbetsmarknaden, och inget intjänande till pensionen, påverkat och förväntas påverka kompensationsgraderna över tid. Ett inträde på arbetsmarknaden vid 28 års ålder påverkade inte pensionen i det tidigare ATP-systemet. I det nuvarande pensionssystemet minskar dock pensionen av det senare

inträdet. För historisk tid har minskningen av pensionen varierat genom dels infasningen av det nuvarande pensionssystemet och utfasningen av tilläggspensionen, dels genom att indexeringen påverkat pensionen olika för olika år. I prognos förväntas ett intjänande från 28 i stället för 23 års ålder leda till ungefär 2 procentenheter lägre kompensationsgrad. Att minskningen inte blir större beror på antagandet att garantipensionen inkomstindexeras vilket innebär att det senare inträdet till viss del kompenseras upp med garantipension.

Figur 5.13 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän pension för olika livsinkomster, sent inträde



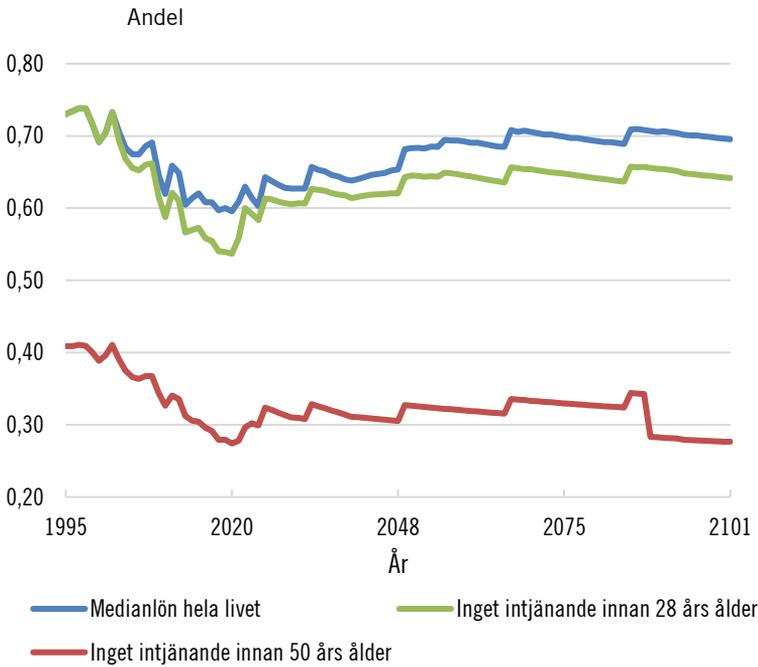
Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos utöver löneutveckling i enlighet med prognosstandard.
 Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Figur 5.13 visar också att invandring vid 50 års ålder utan intjänande dessförinnan får stor påverkan på pensionen. Eftersom garantipensionen avräknas mot bosättningsstid i Sverige kompenseras den inte för inkomstbortfallet från den inkomstgrundade pensionen i så stor utsträckning, och kompensationsgraden hamnar under 30 procent från mitten av 2000-talet till slutet av perioden. För dessa personer

träder dock andra stöd in; framför allt äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg.

Figur 5.14 visar utvecklingen vid sent inträde på arbetsmarknaden för allmän och tjänstepension tillsammans. Tjänstepensionen höjer kompensationsgraderna jämfört med figuren med bara allmän pension, och det blir en tydligare ökning av kompensationsgraden i framtiden för en person som träder in på arbetsmarknaden vid 28 års ålder. För en person som invandrar vid 50 års ålder är utvecklingen likartad den för enbart allmän pension. Inget intjänande, och ingen bosättningstid, innan 50 års ålder minskar den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen något mer för kommande generationer än för tidigare, på grund av tjänstepensionens ökade betydelse.

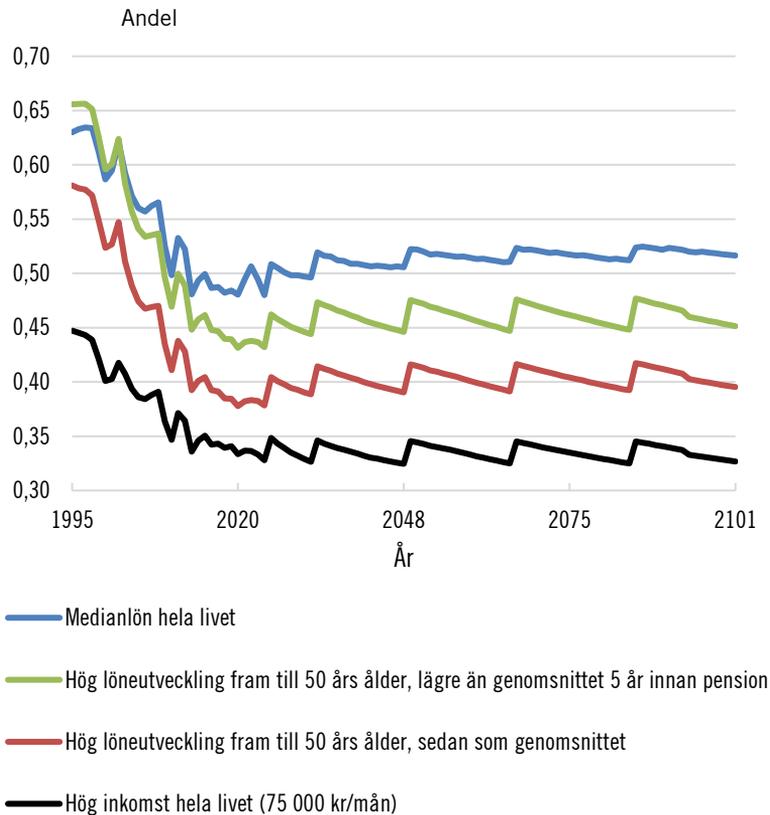
Figur 5.14 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän och tjänstepension för olika livsinkomster, sent inträde



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos utöver löneutveckling i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16.
 Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Figur 5.15 redovisar hur kompensationsgraderna utvecklats och förväntas utvecklas för personer med hög lön, utifrån olika löneutvecklingar. Nivån på kompensationsgraden skiljer sig markant åt beroende på löneutveckling, med avsevärt lägre kompensationsgrader från allmän pension för den med hög inkomst hela livet. Det beror på inkomsttaket i det allmänna pensionssystemet. Trenden med konstanta kompensationsgrader i framtiden är dock relativt likartad för personer med olika typer av hög löneutveckling.

Figur 5.15 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän pension för olika livsinkomster, hög löneutveckling

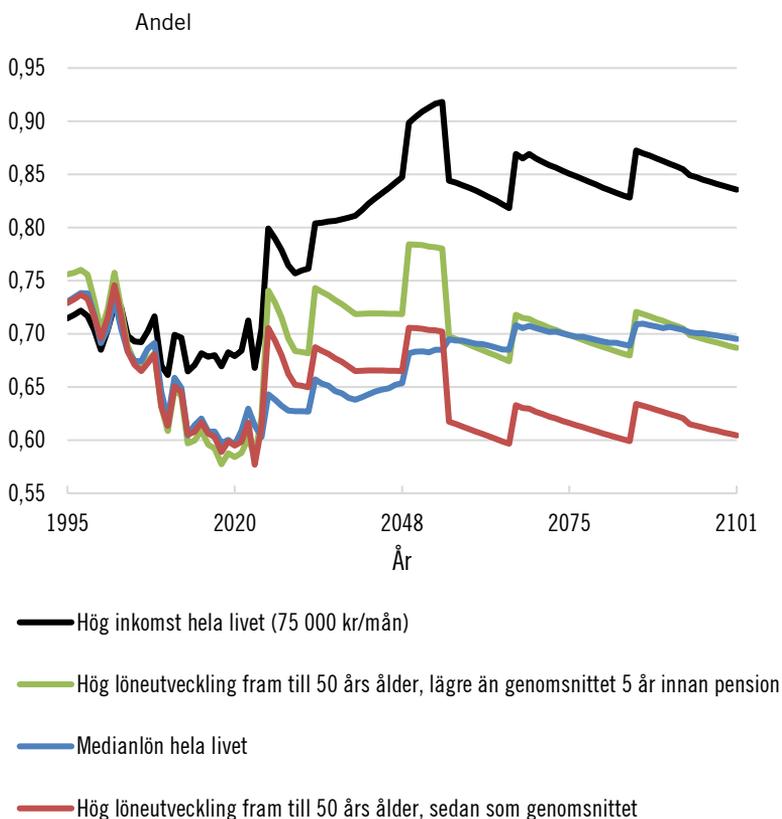


Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos utöver löneutveckling i enlighet med prognosstandard. Typfallen med hög löneutveckling har genomsnittlig lön fram till 31 års ålder, 20 procent högre än genomsnittlig lön mellan 32 och 39 års ålder, 40 procent högre än genomsnittlig lön mellan 40 och 49 års ålder och 60 procent högre än genomsnittlig lön från och med 50 års ålder. Typfallet med genomsnittlig löneutveckling de sista arbetsåren har fortsatt en lön 60 procent högre än genomsnittlig medan typfallet med lägre löneutveckling de sista arbetsåren har en lön som är 30 procent högre än genomsnittet.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

När även tjänstepensionen beaktas i figur 5.16 förändras bilden från figur 5.15 en hel del. Personen med en hög inkomst hela arbetslivet kommer ha allra högst kompensationsgrad, det vill säga motsatsen till om vi enbart ser till den allmänna pensionen. Anledningen är den högre avsättningen till tjänstepensionen som fås för inkomster som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp och att tjänstepensionen förväntas ha en avkastning högre än inkomstutvecklingen.

Figur 5.16 Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän och tjänstepension för olika livsinkomster, hög löneutveckling



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos utöver löneutveckling i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16. Typfallen med hög löneutveckling har genomsnittlig lön fram till 31 års ålder, 20 procent högre än genomsnittlig lön mellan 32 och 39 års ålder, 40 procent högre än genomsnittlig lön mellan 40 och 49 års ålder och 60 procent högre än genomsnittlig lön från och med 50 års ålder. Typfallet med genomsnittlig löneutveckling de sista arbetsåren har fortsatt en lön 60 procent högre än genomsnittlig medan typfallet med lägre löneutveckling de sista arbetsåren har en lön som är 30 procent högre än genomsnittet.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Personen med en månadslön motsvarande 75 000 kronor i månaden förväntas få 84 till 87 procent av tidigare bruttolön och vissa år till och med mer än så. Personen med hög löneutveckling som sedan avtar och utvecklas lägre än genomsnittet i samhället förväntas få ungefär samma kompensationsgrad som medianpersonen utifrån sin slutlön. Personen med samma höga löneutveckling men som inte sjunker i slutet av arbetslivet, utan i stället följer genomsnittliga löneutvecklingen, får i stället en lägre kompensationsgrad än genomsnittspersonen.

5.4 Respektavståndet

Det så kallade respektavståndet handlar om hur det inkomstgrundade pensionssystemet levererar i förhållande till grundskyddet. I figurerna i detta avsnitt redovisas hur den allmänna pensionen, och den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen, för någon med medianlön respektive en lön motsvarande den 10:e eller 90:e percentilen utvecklas i förhållande till grundskyddet för olika årskullar. Grundskyddet redovisas både i form av garantipension för en ogift pensionär och i form av garantipension och bostadstillägg vid en genomsnittlig bostadskostnad för en ogift pensionär. Bostadstillägget beräknas utifrån en bostadskostnad som uppgick till 6 766 kronor per månad 2024 och som historiskt följt prisutvecklingen i samhället (KPI). I prognos antas såväl indexeringen av bostadskostnaden som indexeringen av garantipensionen följa den genomsnittliga inkomstutvecklingen. Det innebär att den skillnad i utveckling som analyseras rensas bort från just dessa effekter. Utifrån historisk utveckling av garantipensionen och bostadstillägget har dock den faktiska indexeringen varit lägre än prognosantagandet i systemanalysen. I analysen med en simulerad befolkning som redovisas i kapitel 6 kommer dock den historiska indexeringen även användas som en prognos för framtiden.

Figur 5.17 visar att respektavståndet har varit förhållandevis stabilt sedan införandet av det nuvarande pensionssystemet. Respektavståndet utan hänsyn till bostadstillägget har varierat med några hundralappar från år till år fram till 2021. Det beror på förändringar i det förhöjda grundavdraget och skillnaden i indexeringen mellan de inkomstgrundade pensionerna och garantipensionen.

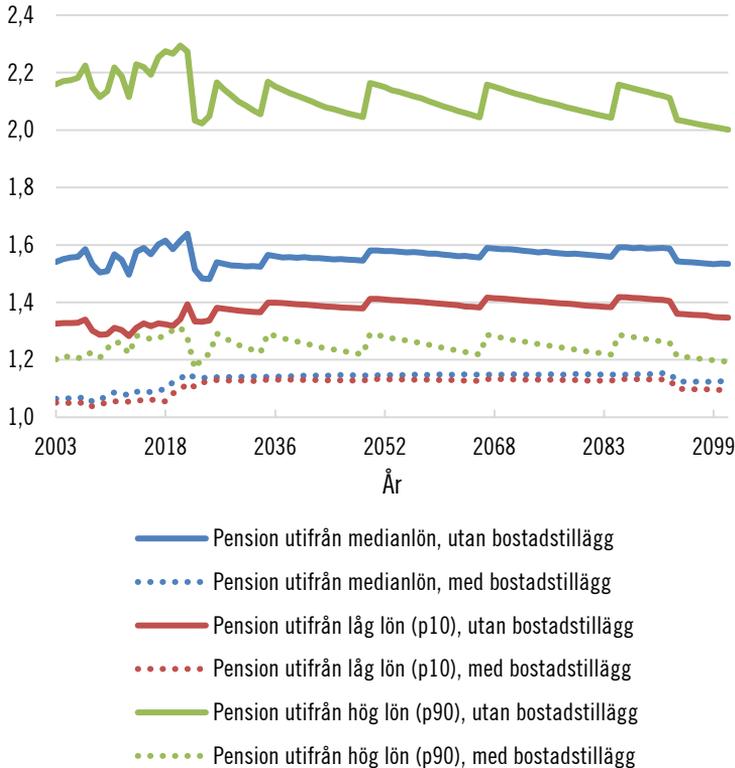
Trenden har varit ett något minskat respektavstånd om inte bostadstillägget beaktas under perioden 2003 till 2009 och därefter ett något ökat respektavstånd under perioden 2010 till 2021. Höjningarna av garantipensionen 2021 och 2022 har minskat respektavståndet för båda typfallen i figuren men framför allt för personen med medianinkomst. För personen med låg arbetsinkomst har respektavståndet minskat i mindre grad efter höjningarna av garantipensionen eftersom personen också fått ta del av höjningarna.

Höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna och införandet av riktåldern kommer framöver öka respektavståndet. En ökning av respektavståndet sker också genom infasningen av premiepensionen och genom att avkastningen på premiepensionen förväntas vara högre än den inkomstindexering som garantipensionen antas följa i systemanalysen.

En lägre indexering av garantipensionen och bostadstillägget än den antagna inkomstindexering som används i systemanalysen kommer öka respektavståndet över tid.

Figur 5.17 Utvecklingen av den allmänna inkomstgrundade pensionen i förhållande till grundskyddet

Inkomst relativt en person med endast grundskydd



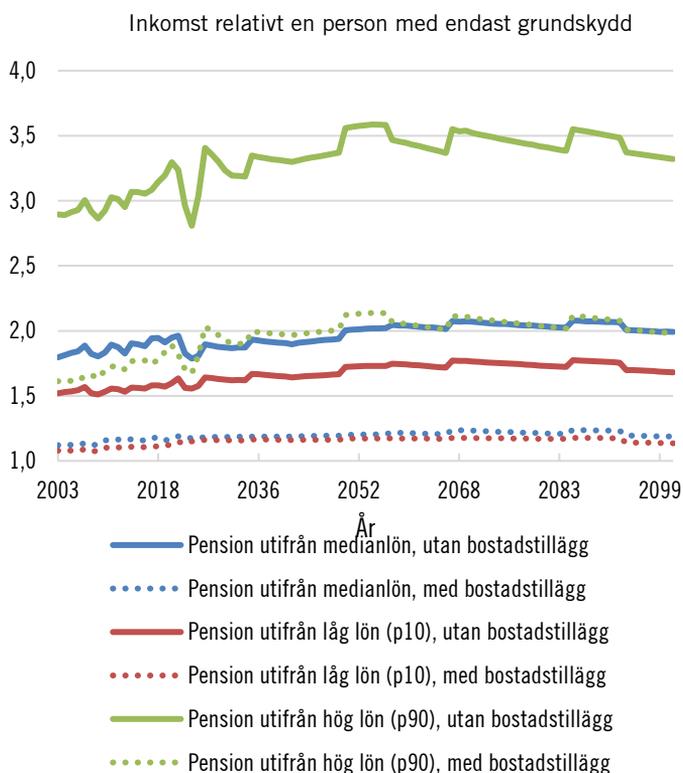
Anm.: Skillnad vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard.
 Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens tyfällsmodell.

Bostadstillägget minskar respektavståndet och pensionsinkomsterna för olika inkomstgrupper pressas samman. Trenden, och den historiska utvecklingen, av respektavståndet med bostadstillägget beaktat är densamma som för respektavståndet utan bostadstillägget men utifrån en lägre nivå. Störst påverkan på respektavståndet får bostadstillägget för en person med medianlön, vars allmänna pension tillsammans med bostadstillägget endast blir ungefär 200 kronor högre än för personen med tidigare låg förvärvsinkomst. Bostadstilläggets sammanpressande funktion på pensionsinkomsterna är dock inget som

ökat över tid utan något som förekommit under hela den undersökta tidsperioden.

Figur 5.18 visar hur respektavståndet utvecklas om vi också beaktar tjänstepensionen. Tjänstepensionen gör att det totala respektavståndet ökar, och ökar mer över tid än vad vi såg i figur 5.17, som visade utvecklingen för enbart den allmänna pensionen. Att respektavståndet ökar mer framöver när tjänstepensionen inkluderas beror på de ökade avsättningarna till tjänstepensionen som fortfarande fasas in. Precis som i figur 5.17 minskar bostadstillägget respektavståndet och sammanpressar den totala inkomsten mellan personen med tidigare medianinkomst och personen med låg inkomst. Tjänstepensionen gör dock att inkomsterna inte blir fullt lika sammanpressade som i figur 5.17.

Figur 5.18 Utvecklingen av den allmänna inkomstgrundade pensionen och tjänstepensionen i förhållande till grundskyddet



Anm.: Skillnad vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

5.5 Påverkan på pensionen av avgiftshöjning och gas

I detta avsnitt analyserar vi hur den allmänna pensionen påverkas av en höjning av pensionsavgiften och en avgiftshöjning i kombination med införandet av en utdelning av överskottet i inkomstpensions-systemet, en så kallad gas. Två olika scenarier analyseras och jämförs med dagens utgångsläge:

- Avgiften höjs från 17,21 till 18,5 procent av bruttolönnen för inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp, och
- avgiften höjs från 17,21 till 18,5 procent av bruttolönnen för inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp samtidigt som en gas införs vid ett balanstal på 1,10.

I analysen antas att avgiftsförändringen inte påverkar löneutrymmet. Antagandet att lönen är oförändrad innebär implicit att avgiftshöjningen finansieras helt och hållet av statsbudgeten, se tidigare beskrivning och resonemang i avsnitt 4.2.1 och 4.6.

Effekten av införandet av en gas har tagits fram med simuleringsmodellen SESIM (se kapitel 6) vars resultat avseende utdelningen år för år sedan lagts in i Typfallsmodellen för vidare beräkningar och analys. Resultatet med införandet av en gas vid ett balanstal på 1,10 kombinerat med en avgiftshöjning från år 2026 innebär en årlig utdelning av överskott från och med 2027 och för näst intill samtliga efterföljande år i prognosen fram till 2100. Kompensationsgraderna som redovisas i avsnittet är bruttopension i förhållande till bruttolön och även om endast den allmänna pensionen påverkas av avgiftshöjning och utdelning, givet antagandet att inkomstbasbeloppet lämnas oförändrat, redovisas även den totala kompensationsgraden för allmän och tjänstepensionen i kompletterande figurer.

Påverkan av en avgiftshöjning och gas på pensionsnivåerna, uttryckt som kompensationsgrad, blir olika beroende på vilket intjänande en person har haft till den allmänna pensionen och huruvida marginaleffekter på grund av grundskyddet uppstår eller inte. Pensionen för den som helt saknar intjänande påverkas naturligtvis inte av en avgiftsförändring eller en gas. Även den som har ett väldigt lågt intjänande där avräkningen mot garantipensionen är 100 procent får ingen ökad pension av en avgiftshöjning eller gas. Full effekt av en avgiftshöjning eller gas får de som enbart har inkomstgrundad

pension utan någon garantipension. Personer med viss del garantipension kommer få sin garantipension avräknad med 48 öre för varje krona som den inkomstgrundade pensionen ökar. I detta avsnitt redovisar vi hur en avgiftshöjning och en avgiftshöjning i kombination med en gas påverkar kompensationsgraderna för en person med medianlön, en lön motsvarande den 10:e percentilen bland de med löneinkomst samt för en person med lön motsvarande den 90:e percentilen bland de med löneinkomst.

5.5.1 Påverkan för en person med medianlön

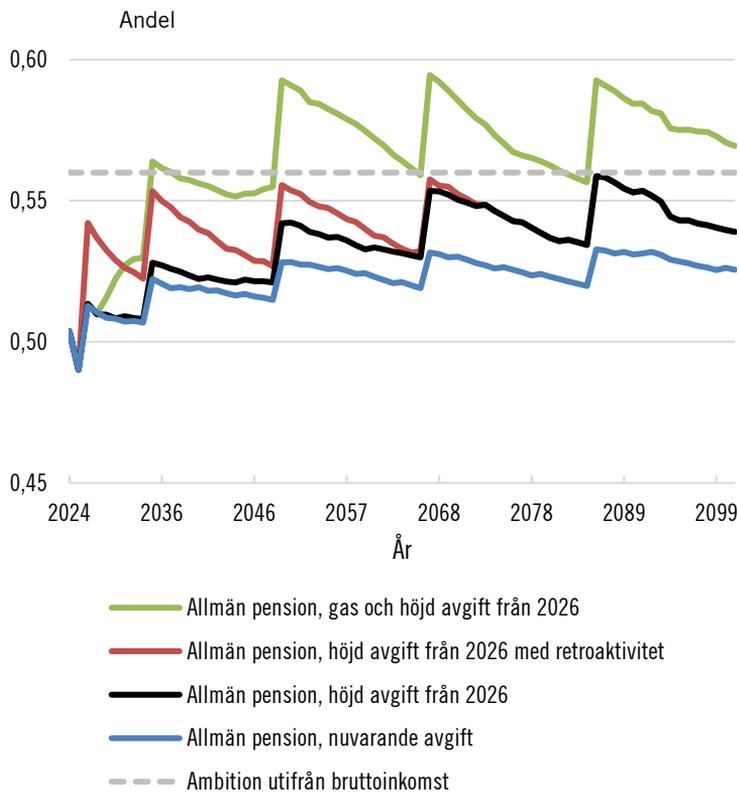
Figur 5.19 visar hur en avgiftshöjning respektive en avgiftshöjning i kombination med en gas påverkar kompensationsgraden för en person med medianlön under hela arbetslivet. Hacken som ses i figuren är ett resultat av hur riktåldern är utformad och att skalan på den lodräta axeln endast visar 15 procentenheter för att underlätta läsningen.

En avgiftshöjning innebär en gradvis höjning av pensionen. De första åren kommer en avgiftshöjning leda till knappt mätbara ökning av pensionen, men från 2035 ses en höjning med ungefär 1 procentenhet som sedan gradvis ökar. På sikt kommer en avgiftshöjning från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten innebära en höjd kompensationsgrad för allmän pension med 2 till 3 procentenheter. Det innebär vidare att lagstiftarens uttalade ambitioner för kompensationsgraden för den allmänna pensionen på 56 procent brutto nås även vid pensionering vid riktålder och utifrån avkastning enligt prognosstandard. Det dröjer visserligen till år 2086 innan ambitionen uppnås helt, men redan från 2067 är kompensationsgraden nära 56 procent. Som jämförelse är det intressant att beräkna hur mycket en årskull behöver senarelägga pensionstillfället för att nå samma kompensationsgrad som avgiftshöjningen ger på sikt. Utredningens beräkningar visar att pensionsåldern behöver senareläggas med mellan 7 och 12 månader beroende på årskull för att nå samma kompensationsgrad.

En höjd avgift där också pensionsbehållningen för samtliga indexeras upp med 7 procent, det vill säga en retroaktiv avgiftshöjning, ger en 3 procentenhet högre allmän pension direkt vid höjningen 2026. Kompensationsgraden är sedan mycket nära 56 procent redan 2035.

Från 2071 ger höjningen med retroaktivitet samma kompensationsgrad som avgiftshöjningen utan retroaktivitet eftersom årskullen (född 2001) påverkas ytterst lite av den retroaktiva höjningen, och senare årskullar inte får ta del av den retroaktiva höjningen alls. Som beskrevs i avsnitt 4.2 innebär en retroaktiv avgiftshöjning ett avsteg från pensionssystemets livsinkomstprincip. Resultaten här illustrerar hur äldre årskullar får högre pensioner som inte motsvaras av inbetalda avgifter under yrkeslivet.

Figur 5.19 Kompensationsgrader för allmän pension efter avgiftshöjning och gas för person med medianlön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk (utöver regeländringarna för avgift och gas). Prognos i enlighet med prognosstandard.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Införandet av en gas innebär också en retroaktivitet genom att pensionsbehållningen indexeras upp för de som ännu inte gått i pension och att inkomstpensionen indexeras upp för pensionärerna. Den översta linjen i figur 5.19 visar hur kompensationsgraderna skulle utvecklas om en avgiftshöjning utan retroaktivitet kombineras med den gas som tidigare beskrivits i kapitel 4.⁶ En gas kombinerad med avgiftshöjning ger en allmän pension brutto mellan 56 och 60 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto, beroende på riktålder. Det innebär en höjning av kompensationsgraden med mellan 4 och 6 procentenheter och att lagstiftarens ambition nås från 2035.

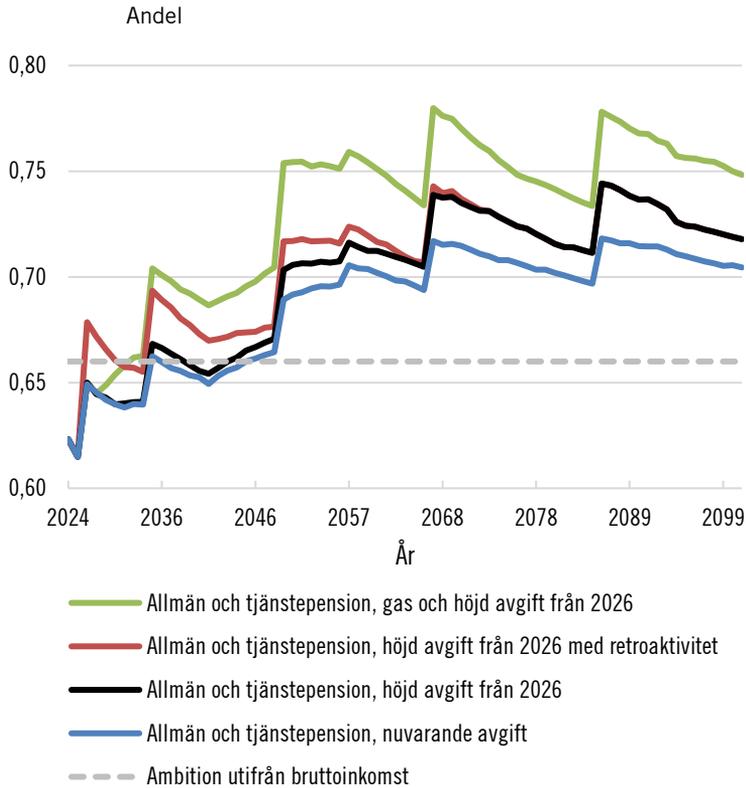
Figur 5.20 visar hur den diskuterade avgiftshöjningen och avgiftshöjningen i kombination med gas kommer påverka kompensationsgraden när även tjänstepensionen inkluderas. Tillsammans med tjänstepensionen skulle en avgiftshöjning ge en total pension som motsvarar mellan 70 och 75 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto. Det kan jämföras med kompensationsgraden utan någon avgiftsändring som på sikt hamnar mellan 69 och 71 procent av tidigare förvärvsinkomst. Som tidigare konstaterats nås ambitionen för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen från 2035 men en avgiftshöjning med retroaktivitet gör att ambitionerna nås redan 2026.

Retroaktiviteten som fås genom gasen i kombination med avgiftshöjningen leder inte till att förväntningen på kompensationsgraden för allmän och tjänstepension uppnås tidigare, utan fortsatt från 2035.

På sikt ger en avgiftshöjning i kombination med införandet av en gas att den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen skulle motsvara mellan 73 och 78 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto.

⁶ Eftersom gasen per definition innebär en retroaktiv höjning redovisas inte effekten av en retroaktiv avgiftshöjning kombinerat med en gas. Det är dock tekniskt möjligt att höja pensionerna retroaktivt i två steg genom både gas och retroaktiv avgiftshöjning.

Figur 5.20 Kompensationsgrader för allmän pension och tjänstepension efter avgiftshöjning och gas för person med medianlön



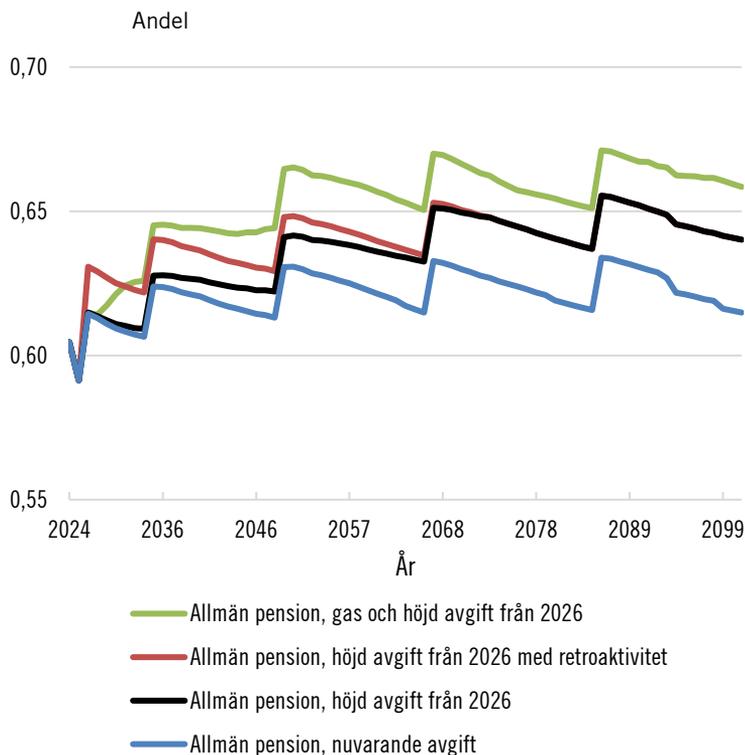
Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk (utöver regeländringarna för avgift och gas). Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

5.5.2 Påverkan för en person med låg lön

Som konstaterades inledningsvis i avsnittet innebär garantipensionens regelverk att ju mer garantipension en person har rätt till desto mindre påverkan får en avgiftshöjning och en gas på pensionen. I figur 5.21 redovisas effekten av en avgiftshöjning för en person med låg lön, motsvarande den 10:e percentilen bland samtliga med arbetsinkomst.

Figur 5.21 Kompensationsgrader för allmän pension efter avgiftshöjning och gas för person med låg lön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk (utöver regeländringarna för avgift och gas). Prognos i enlighet med prognosstandard.

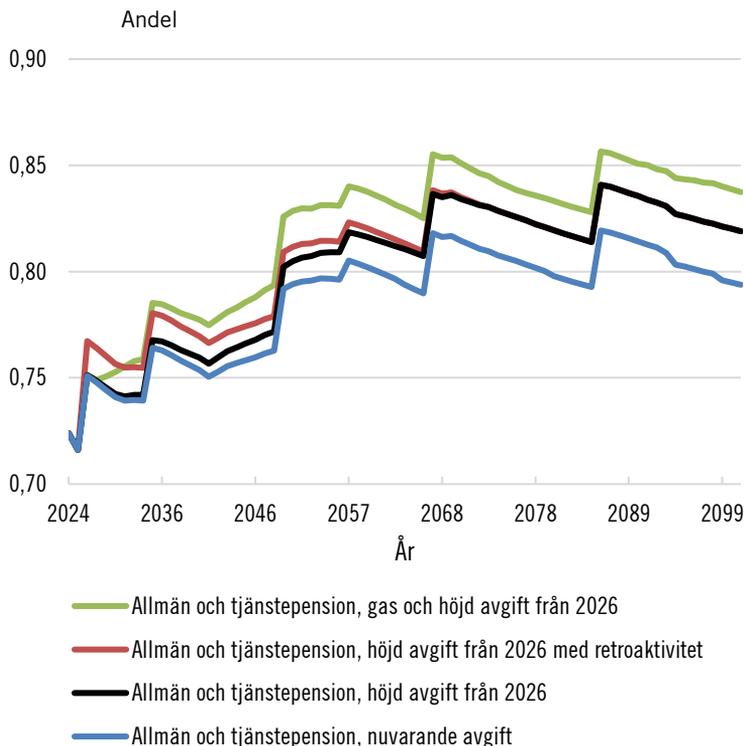
Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

En avgiftshöjning från 17,21 procent till 18,5 procent av bruttolönen innebär för personen med låg lön en ökning av den allmänna pensionens kompensationsgrad med ungefär 2 procentenheter. En avgiftshöjning i kombination med införandet av en gas leder inledningsvis till endast marginellt högre kompensationsgrader än endast avgiftshöjningen. På sikt ger dock avgiftshöjningen och gasen 3 till 4 procentenheter högre allmän pension än vad nuvarande avgift ger och 1 till 2 procentenheter högre allmän pension än vad endast avgiftshöjningen ger.

För allmän pension tillsammans med tjänstepensionen förväntas kompensationsgraden på sikt uppgå till mellan 82 och 84 procent vid

endast en avgiftshöjning, såväl med som utan retroaktivitet, vilket illustreras i figur 5.22. En avgiftshöjning i kombination med en gas förväntas öka kompensationsgraden för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen till mellan 84 och 86 procent av tidigare lön.

Figur 5.22 Kompensationsgrader för allmän pension och tjänstepension efter avgiftshöjning och gas för person med låg lön



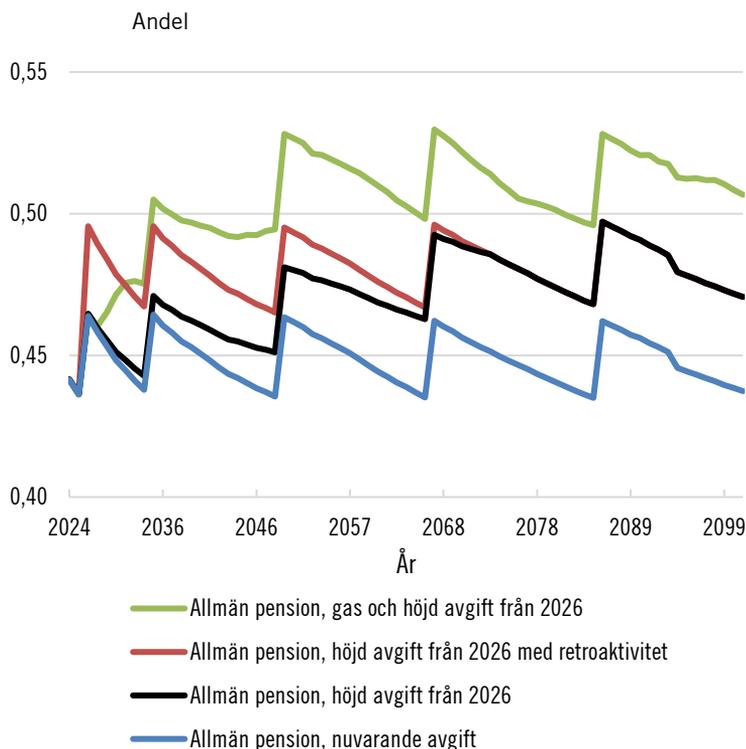
Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk (utöver regeländringarna för avgift och gas). Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-L0 utan extra pensionsavsättning och PA 16.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

5.5.3 Påverkan för en person med hög lön

Utifrån den avgiftshöjning vi analyserar i utredningen får en person med hög lön en höjning av avsättningen till sin allmänna pension med 7,5 procent, i likhet med övriga. Figur 5.23 visar hur höjningen påverkar kompensationsgraden på kort och lång sikt.

Figur 5.23 Kompensationsgrader för allmän pension efter avgiftshöjning och gas för person med hög lön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk (utöver regeländringarna för avgift och gas). Prognos i enlighet med prognosstandard.

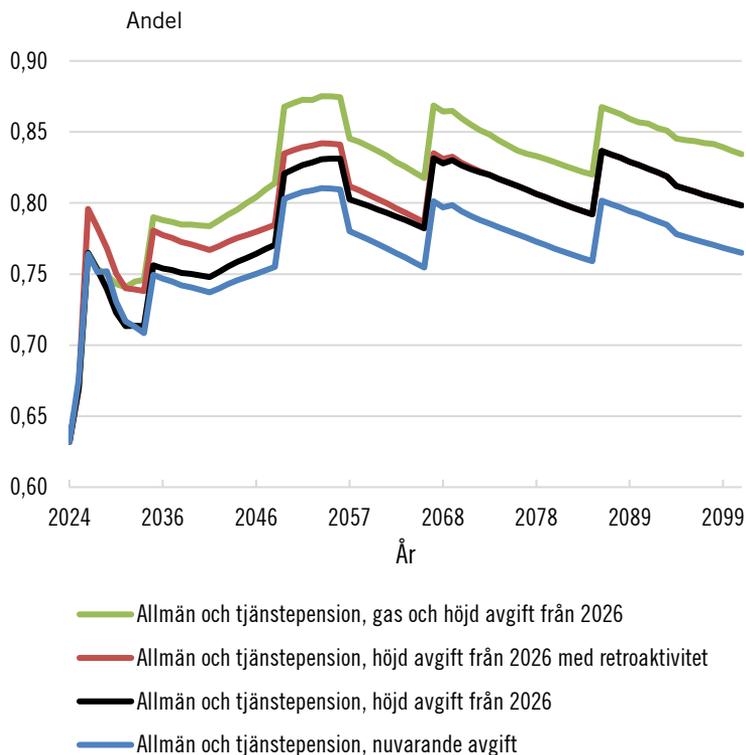
Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

För personen med en lön motsvarande den 90:e percentilen innebär en höjd pensionsavgift att kompensationsgraden för den allmänna pensionen ökar med ungefär 3 procentenheter. I likhet med analyserna för personer med medianlön eller låg lön sker ökningen grad-

vis om inte en retroaktiv avgiftshöjning genomförs. En avgiftshöjning i kombination med en gas skulle öka kompensationsgraden med 7 procentenheter på sikt för personen med hög lön.

En avgiftshöjning förväntas ge en kompensationsgrad för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen mellan 79 och 84 procent, vilket illustreras i figur 5.24. Kombinerar avgiftshöjningen med en gas förväntas kompensationsgraden för den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen hamna mellan 82 och 87 procent för personen med hög lön, beroende på vilket år och vilken årskull vi tittar på.

Figur 5.24 Kompensationsgrader för allmän pension och tjänstepension efter avgiftshöjning och gas för person med hög lön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk (utöver regeländringarna för avgift och gas). Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallmodell.

5.6 Sammanfattning

Systemanalysen i detta kapitel visar att de framtida nivåerna för den allmänna pensionen vid pensionering vid riktålder inte fullt ut når de intentioner som uttrycktes vid införandet av det nuvarande pensionssystemet. Över lag visar analyserna att kompensationsgraderna som fås vid riktålder ligger 3 till 4 procentenheter under den ambition som uttrycktes av lagstiftaren vid reformeringen, oavsett om vi ser till kompensationsgraden brutto eller netto för den allmänna pensionen. Samtidigt konstaterades i avsnitt 4.1.1 och 5.2 att de ambitioner som uttalades i förarbetena utgick från en justerad pensionsålder där effekten av livslängdökningar fullt ut komparerades genom en senareläggning av pensioneringstidpunkten. Med andra ord kan det argumenteras att ambitionen om att uppnå en kompensationsgrad för den allmänna pensionen motsvarande 56 procent av bruttolönen inte avsåg en pensionering vid riktåldern. Vid en fullt livslängdsjusterad pensionsålder uppnås ambitionerna för så gott som alla årskullar i det nuvarande pensionssystemet. Om den tidigare uttryckta ambitionen fortfarande är relevant eller om en lägre ambition utifrån pensionering vid riktåldern borde uttryckas kan därför vara en fråga för lagstiftaren att ta ställning till.

Den övergripande slutsatsen, att pensionsnivåerna för den allmänna pensionen inte fullt ut upprätthålls, är dessutom helt och hållet avhängt avkastningen i premiepensionen. Slutsatsen att ambitionen inte nås bygger på en systemanalys där premiepensionens avkastning har följt prognosstandard för historisk tid och fortsatt kommer följa prognosstandard för framtida år. Den genomsnittliga avkastningen på premiepensionstorget har dock varit högre än prognosstandard och de personer som fått ta del av denna avkastning har redan i dag nått en kompensationsgrad som lever upp till lagstiftarens intentioner. Även med en framtida avkastning enligt prognosstandard kommer kompensationsgraderna för dessa personer nå ambitionen på 56 procent av bruttolönen för samtliga år fram till 2054. För att nå lagstiftarens ambition för år efter 2054 behövs en överavkastning på åtminstone 2,7 procent per år. Med det sagt kan det konstateras att även om ambitionen inte uppnås på systemnivå utifrån prognosstandard, så visar den historiska avkastningen att ambitionen mycket väl kan nås utifrån en annan förväntan på avkastningen. Samtidigt är det vanskligt att i en systemanalys dra

alltför stora slutsatser utifrån en annan framtida avkastning än prognosstandard.

En annan slutsats är att även om pensionsnivåerna i enlighet med intentionerna inte helt uppnås utifrån prognosstandards avkastningsantagande och pensionering vid riktålder ser utredningen inga fallande pensionsnivåer i framtiden i systemanalysen. Analysen visar snarare att pensionsnivåerna uttryckt som kompensationsgrader kommer att upprätthållas utifrån dagens nivåer förutsatt att pensionering sker vid riktålder. Det gäller såväl den allmänna pensionen som den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen. Inkomstpensionen kommer sjunka något men stabileras ungefär från år 2050 genom riktåldern. Samtidigt gör infasningen av premiepensionen att den allmänna pensionen totalt sett kommer upprätthållas redan från 2026.

Systemanalysen visar på kompensationsgrader både högre och lägre än för mediantypfallet när vi analyserar andra inkomstgrupper och livsinkomster. Analysen visar vidare att kompensationsgraderna sjunkit sedan reformeringen för samtliga inkomstgrupper av samma orsak som för mediantypfallet och att hur deras kompensationsgrader framöver kommer utvecklas i förhållande till mediantypfallet i huvudsak beror på hanteringen av garantipensionen.

När även tjänstepensionen inkluderas visar systemanalysen att kompensationsgraderna för den totala pensionen nästan når upp till den förväntan som uttrycktes i förarbetena till pensionssystemet från och med 2026. Det gäller även utifrån prognosstandards avkastning för historisk tid och pensionering vid riktålder. Används historisk årlig genomsnittlig överavkastning i stället för prognosstandard i systemanalysen har den uttryckta förväntan på den totala pensionen redan uppnåtts. Systemanalysen visar dessutom att den totala pensionen inte bara kommer upprätthållas utifrån dagens nivåer utan också öka. Ökningen pågår fram till ungefär 2070 för att därefter sjunka något, likväl fortsatt på en högre nivå än dagens. Ökningen av tjänstepensionen beror på ökade avsättningar och infasningen av dessa ökningarna. Utifrån dagens regler för intjänande inom tjänstepensionen kommer dock tjänstepensionen efter 2070 minska något eftersom intjänandet inte ökar medan delningstalet fortsatt gör det.

En avgiftshöjning från 17,21 till 18,5 procent skulle innebära att avsättningen till den inkomstgrundade pensionen ökar med 7,5 procent. Den relativa förändringen av kompensationsgraden kommer dock skilja sig mellan olika årskullar eftersom riktåldershöjningarna

höjer pensionen olika mycket för årskullarna. Medianpersonen kommer dessutom ha, om än väldigt små, marginaleffekter som uppstår på grund av rätten till en mindre del garantipension vissa år och till inkomstpensionstillägg. På sikt, från och med ungefär 2070, skulle en avgiftshöjning från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten innebära att den allmänna pensionens kompensationsgrad höjs med ungefär 3 procentenheter för såväl medianpersonen som personer med högre inkomster. För personer med lägre inkomster skulle höjningen bli lägre på grund av rätten till garantipension. En höjd avgift där också pensionsbehållningen för samtliga indexerats upp med 7,5 procent, det vill säga en retroaktiv avgiftshöjning, ger motsvarande höjning av den allmänna pensionen direkt vid höjningen 2026. Även här sker effekten fullt ut för de som inte har någon garantipension, medan effekten blir lägre för de som har garantipension. En gas kombinerad med avgiftshöjning ger en allmän pension mellan 56 och 60 procent av tidigare förvärvsinkomst brutto för personen med medianlön, beroende på riktålder. Det innebär att lagstiftarens ambition nås från 2035 genom denna kombination.

6 Analys av framtida pensioner med en simulerad befolkning

Syftet med detta kapitel är att ge en beskrivning av pensionärernas inkomstnivåer i framtiden. Till skillnad från föregående kapitel som beskriver utvecklingen av pensionsnivåerna från ett systemperspektiv för ett stiliserat typfall är målet med detta kapitel att ge en bild av hur samtliga pensionärernas inkomster kan förväntas utvecklas i framtiden. Detta görs med hjälp av mikrosimuleringsmodellen SESIM för en simulerad framtida befolkning. Att studera en simulerad befolkning i stället för typfall gör att migration, deltidsarbete och frånvaro från arbetslivet för till exempel arbetslöshet, studier, föräldraskap och sjukdom kommer att påverka pensionsnivåerna. Vissa antaganden i typfallsmodellen och SESIM sammanfaller, men eftersom analyserna delvis har olika syften kommer de även skilja sig åt på några punkter, till exempel vad gäller pensionsbeslutet. Skillnaderna beskrivs närmare i avsnitt 4.6 samt i nästa avsnitt.

Kapitlet inleds med en beskrivning av SESIM-modellen följt av en beskrivning av de antaganden om demografi, ekonomi, regelverk och pensionsbeteende som görs i simuleringarna. I efterföljande avsnitt analyseras pensionsnivåerna utifrån simuleringens resultat i utredningens basscenario. Därefter följer avsnitt med simuleringar som beskriver pensionsålderns betydelse för nivån på pensionärernas framtida inkomster samt kapitalavkastningens betydelse för pensionsnivåerna. Avslutningsvis studeras effekten på pensionsnivåerna av en höjd pensionsavgift.

6.1 Beskrivning av SESIM-modellen

I detta avsnitt beskrivs SESIM-modellen och de antaganden som ligger till grund för utredningens analyser.

6.1.1 SESIM-modellen och dess antaganden

För att kunna bedöma den framtida utvecklingen av pensionsnivåerna och därmed kunna jämföra med dagens nivåer används mikrosimuleringsmodellen SESIM.¹

SESIM är en individbaserad dynamisk mikrosimuleringsmodell av den svenska befolkningen. Dynamiken i modellen är i huvudsak sociodemografisk. Det betyder att individerna i modellen över tid åldras, bildar hushåll, får barn och dör. Modellen simulerar även individernas beteende med avseende på till exempel utbildning, arbetsmarknad och inkomster. Däremot hanterar modellen inga beteendemässiga förändringar till följd av ändrade ekonomiska drivkrafter, genom exempelvis ändrade regler i skatte- eller transfereringssystemen såsom en höjd allmän pensionsavgift.

Modellens ingående data baseras på ett representativt urval av den svenska befolkningen 1999 samt detaljerade bakgrundsvariabler kopplade till dessa individer. Urvalet och bakgrundsvariablerna härstammar från SCB:s databas LINDA (Longitudinell individdatabas). Till denna data har individernas historiska pensionsrätter kopplats. För att möjliggöra beräkningar av den totala pensionsskulden har också ett representativt urval av utrikes boende med svensk pensionsrätt lagts till. Dessa individer påverkar i utredningens analyser dock endast beräkningen av balanstalet och har genomgående exkluderats i övriga analyser.

Modellen utvecklades ursprungligen i slutet av 1990-talet för att utvärdera reformer av studiemedelssystemet. Sedan dess har modellen utvidgats och fokus har skiftat till att analysera hur förändringar inom skatte-, transfererings- och välfärdssystemen omfördelar resurser inom och mellan generationer. Gemensamt för dessa frågeställningar är att de omfördelande effekterna analyseras över ett längre perspektiv. Modellen har använts av till exempel Regeringskansliet, Riks-

¹ Beskrivningen av SESIM i detta avsnitt bygger till stor utsträckning på Appendix A1 i *Inkomstfördelning 2035 vid olika scenarier*, Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:57).

revisionen, Folkhälsomyndigheten och inom akademien (Klevmarken & Lindgren, 2008).

SESIM kan översiktligt beskrivas som ett antal regler, algoritmer och statistiska modeller² som tillsammans används för att stegvis uppdatera egenskaperna hos den initiala modellpopulationen och därigenom uppdatera befolkningen och dess egenskaper varje simuleringsår. I modellen simuleras dessa olika processer sekventiellt. Den sekventiella simuleringen innebär att det görs ett antagande om den kausala riktningen (och därmed ordningen) mellan de olika händelser som modelleras. De händelser som antas vara mest grundläggande simuleras därför först. I SESIM är det händelser av demografisk karaktär, till exempel mortalitet och fertilitet. Därefter följer simuleringar av utbildningsval och arbetsmarknadsstatus, till exempel pensionering, följt av regler för skatte- och transfereringssystemen.

Varje individ i modellpopulationen klassificeras årligen i en status baserad på ålder eller inkomstkälla (se tabell 6.1). Den årliga indelningen av individernas status ger en förenklad bild av verkligheten. Det har till exempel blivit allt vanligare att personer både tar ut pension och arbetar samtidigt. Det är även möjligt i SESIM, men dessa personer klassas som pensionärer redan vid uttag av första kronan allmän pension och pensionen tas alltid ut till 100 procent vid påbörjat uttag. I de fall individen enligt SESIM har rätt till tjänstepension påbörjas uttag av den samtidigt som den allmänna pensionen. Samtidigt som den årliga statusen är en förenkling minskar det modellens komplexitet väsentligt och gör den mer överblickbar.

² Modellerna är i regel estimerade på data från registerbaserade datakällor, till exempel LINDA-databasen eller den så kallade STAR-databasen som används till SCB:s mikro-simuleringsmodell FASIT.

Tabell 6.1 Helårsstatusar i SESIM

Status	Beskrivning
1. Barn	Personer yngre än 16 år.
2. Ålderspensionär	Personer som påbörjat uttag av ålderspension även om de till viss del fortfarande arbetar och erhåller förvärvsinkomst.
3. Student	Personer som bedriver studier vid gymnasium, Komvux eller universitet/högskola även om de arbetar parallellt och erhåller viss förvärvsinkomst.
4. SA-tagare	Personer som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning.
5. Föräldraledig	Personer som inte är barn, ålderspensionärer, studerande eller SA-tagare och där föräldrapenning utgör en större del av personens totala inkomst.
6. Arbetslös	Personer som inte är barn, ålderspensionär, studerande, SA-tagare eller föräldraledig och där arbetslöshetsersättningen utgör en större del av personens totala inkomst. Här inkluderas även personer som deltar i arbetsmarknadsåtgärder
7. Sysselsatt	Personer som förvärvsarbetar och där förvärvsinkomsten utgör en större del av personens totala inkomst.
8. Emigrerad	Personer bosatta utomlands som har svensk pensionsrätt. Observera att klassificeringen i detta fall inte är unik då dessa personer även kan erhålla sjukersättning eller ålderspension.
9. Övrig	Personer som inte tillhör någon av de övriga kategorierna. Inkomsterna utgörs till exempel av en kombination av förvärvsinkomster och olika skattepliktiga och skattefria transfereringar.

6.1.2 Antaganden om demografi, makroekonomi, regelverk och pensionsbeteende i utredningens basscenario

För att kunna simulera de framtida pensionsnivåerna med hjälp av SESIM krävs ett relativt stort antal antaganden om den framtida utvecklingen av demografi, ekonomi, regelverk och även pensionsbeteende. I detta avsnitt beskrivs de antaganden som görs för dessa delar i utredningens basscenario. Basscenarioet tar avstamp i aktuella prognoser och framskrivningar av ekonomi och demografi samt utredningens tolkning av utgångspunkterna i direktivet.

Antaganden om demografi och makroekonomi

I basscenariot antas att demografien utvecklas enligt SCB:s senaste befolkningsprognos (Statistikmyndigheten SCB, 2024). Enligt denna prognos kommer befolkningen i Sverige att fortsätta öka, men i lägre takt än tidigare. Antalet och andelen äldre förväntas öka och nettoinvandringen förväntas vara fortsatt positiv, men på lägre nivå än i dag. Antalet födda barn fortsätter att vara lågt de närmaste åren men återvänder på lång sikt till det historiska genomsnittet.

Den makroekonomiska utvecklingen i basscenariot tas från regeringens prognos i budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1). Där bedöms inflationen på lång sikt ligga vid Riksbankens inflationsmål på 2 procent, och de långsiktiga reallöneökningarna³ på cirka 1,6 procent.

I pensionärernas individuella disponibla inkomst ingår utöver pensionsinkomster även bland annat kapital- och arbetsinkomster. Pensionärernas arbetsinkomster växer i modellen med de antagna löneökningarna på samma sätt som för befolkningen i övrigt. Även pensionärernas kapitalinkomster växer i samma takt som för den övriga befolkningen. Sedan 1990-talet har hushållens kapitalinkomster vuxit mycket kraftigt. I basscenariot antas att kapitalinkomsterna växer snabbare än lönerna, men i en långsammare takt än historiskt.

Kapitalavkastningen för premiepension och avgiftsbestämd tjänstepension antas i SESIM till 10 procent bestå av avkastningen på långa räntor och till 90 procent bestå av avkastningen på aktier. Givet prognoserna för utvecklingen av räntor och aktier uppgår den genomsnittliga avkastningen för premie- och tjänstepensionen till cirka 4,8 procent per år. Det betyder att avkastningsavtagandet i SESIM på lång sikt är cirka 0,5 procentenheter lägre än i typfallsmodellen i kapitel 5. Skillnaden i avkastningsavtaganden diskuteras i avsnitt 4.6.2. I avsnitt 6.2.6 illustreras effekten av olika antaganden om avkastning på pensionsnivåerna.

För att illustrera effekten av en sämre makroekonomisk utveckling än förväntat finns i bilaga 3 ett avsnitt som beskriver effekten på pensionsnivåerna av chocker i sysselsättning och kapitalavkastning.

³ Antagandet avser den generella förändringen av genomsnittsinkomsten. På individnivå simuleras förvärvsinkomsterna på ett sätt som avspeglar den empiriskt observerade utvecklingen över åldrarna inom olika grupper.

Antaganden om regelverk

För det framtida skatte- och transfereringssystemet görs olika antaganden beroende på system. Inkomst- och tilläggspensionerna samt inkomstpensionstillägget följsamhetsindexeras under utbetalning. Tillsammans med det långsiktiga antagandet om real tillväxt på 1,6 procent innebär det att dessa förmåner på lång sikt växer i takt med priserna under utbetalningstiden (se även avsnitt 2.4.2). Nivåerna och inkomstgränserna i garantipensionen är angivna i termer av prisbasbelopp och justeras därför årligen med prisnivån enligt regelverket. Sedan garantipensionen betalades ut för första gången 2003 har dock riksdagen beslutat att höja nivåerna diskretionärt två gånger. Att låta garantipensionen följa regelverket och öka med priserna i basscenariot med positiv inkomstillväxt innebär att värdet och inkomstgränserna i garantipensionen snabbt urholkas i förhållande till den genomsnittliga förvärvsinkomsten. Ett alternativ som har använts i tidigare studier med SESIM är att inkomstindexera garantipensionen på lång sikt. Motivet till detta är att det bedöms som att lagstiftarens fördelningspolitiska ambition över tid är oförändrad och därför via politiska beslut kommer se till att nivåerna i garantipensionen upprätthålls. Att inkomstindexera garantipensionen är dock inte oproblemiskt. Det innebär till exempel att garantipensionen systematiskt växer snabbare än inkomstpensionen för en given kohort pensionärer.

Utredningen har i stället valt att indexera garantipensionen i detta kapitel med den genomsnittliga förändringen i garantipensionen mellan 2003 och 2024. Det innebär att garantipensionen årligen skrivs upp med 0,6 procent utöver förändringen i prisnivån. Som beskrevs i avsnitt 4.6.2 är motivet till antagandet att utredningen bedömer att detta är ett mer realistiskt antagande om garantipensionens utveckling på sikt. Det innebär en högre tillväxttakt av garantipensionen än vid prisindexering enligt regelverk, men en lägre tillväxttakt än vid inkomstindexering. På lång sikt kommer därför garantipensionen att minska som andel av pensionärernas samlade inkomster. Även bostadstillägget för pensionärer antas växa i samma takt. Detta antagande skiljer sig från typfallsberäkningarna i föregående kapitel där garantipensionen och bostadstillägget implicit antas växa i samma takt som befolkningens inkomster. Övriga delar av skatte- och transfereringssystemen skrivs fram med gällande regelverk till 2027 för att därefter

inkomstindexeras vilket även görs i Finansdepartementets långsiktberäkningar (prop. 2023/24:100, s. 164).

För tjänstepensionerna antas att det utöver gällande avtal tillkommer extra pensionsavsättningar för tjänstemän i privat sektor inom ITP:s avtal. De extra pensionsavsättningarna fasas in och antas uppgå till 1,3 procent av lönen från och med 2024. För privata arbetare inom SAF-LO:s avtal antas också att en extra pensionsavsättning fasas in som motsvarar 1,4 procent av lönen från och med 2024. Nivån på avsättningen är tänkt att spegla ett genomsnitt av de olika avtal som förekommer inom sektorerna och tar hänsyn till att vissa branscher inte kommer att täckas av avtalen om extra pensionsavsättningar. Det är svårt att bedöma hur intjänandeåldrarna i tjänstepensionen kommer att utvecklas i framtiden. Utredningen bedömer att åldrarna kommer att påverkas av riktåldershöjningarna, men att det är osäkert i vilken utsträckning. I detta kapital antas att den högsta intjänandeåldern i tjänstepensionen följer med riktåldern. Det antagandet skiljer sig från föregående kapitel där antagandet i stället är att den högsta intjänandeåldern ligger fast på dagens nivå. Antagandet om att intjänandeåldern följer riktåldern ger, allt annat lika, högre utbetalda tjänstepensioner.

Antaganden om pensionsåldrar

Från 2026 styrs åldersgränserna i pensionssystemet av riktåldern. Det är svårt att förutspå hur riktåldern kommer att påverka pensionsbeslutet för framtidens pensionärer. I SESIM implementeras riktåldern genom att personer för vilka garantipensionen skulle utgöra 10 procent eller mer av den totala allmänna pensionen skjuter upp pensioneringen ett år när riktåldern höjs. Personer som inte är beroende av garantipension påverkas inte direkt av en höjning av riktåldern, förutom att den lägsta åldern från vilken inkomstpension kan uppbäras ökar. För dessa antas i stället att en riktåldershöjning påverkar pensionsbeslutet genom att ändra normen för arbetsmarknadsutträde och pensionering. I SESIM implementeras detta genom att personerna i modellen beter sig som yngre personer när det kommer till pensionsbeslutet, vilket betyder att pensioneringen senareläggs. Hur mycket individerna föryngras vid en given riktålder bestäms i modellen av den s.k. normeffekten. Om normeffekten är

0 procent sker ingen föryngring av pensionsbeteendet och enbart personer som är beroende av garantipension påverkas av den höjda riktåldern, givet att de har uppnått den lägsta åldern för att uppbära inkomstpension. Är normeffekten 100 procent föryngras individerna i modellen lika många år som skillnaden mellan riktåldern för det aktuella året och talet 65. I basscenariot antar utredningen en 60-procentig normeffekt. Det är samma antagande som gjordes i arbetet med Pensionsåldersutredningen och bygger på en sammanvägd bedömning av effekterna av förändringar av pensionsåldrarna i andra länder (Ds 2014:12; Sjögren, 2012). Den tidigaste åldern för uttag av allmän pension följer med riktåldern enligt regelverket (se avsnitt 2.4.6) och är bindande. Det vill säga att ingen person kan gå i pension före den lägsta åldern för uttag av allmän pension.

6.2 Pensionärernas framtida inkomster i utredningens basscenario

I detta avsnitt redovisas resultaten av simuleringarna av framtidens pensionsnivåer i utredningens basscenario. Först studeras hela pensionärskollektivets pensionsinkomster i fasta priser, följt av ett avsnitt där pensionärernas inkomster sätts i relation till den generella inkomstutvecklingen i befolkningen. Därefter presenteras utvecklingen av nyblivna pensionärers kompensationsgrader och respektavstånd. I de två avslutande delavsnitten presenteras analyser av pensionsåldrarnas och kapitalavkastningens betydelse för pensionsnivåerna.

6.2.1 Pensionärernas prisjusterade inkomster

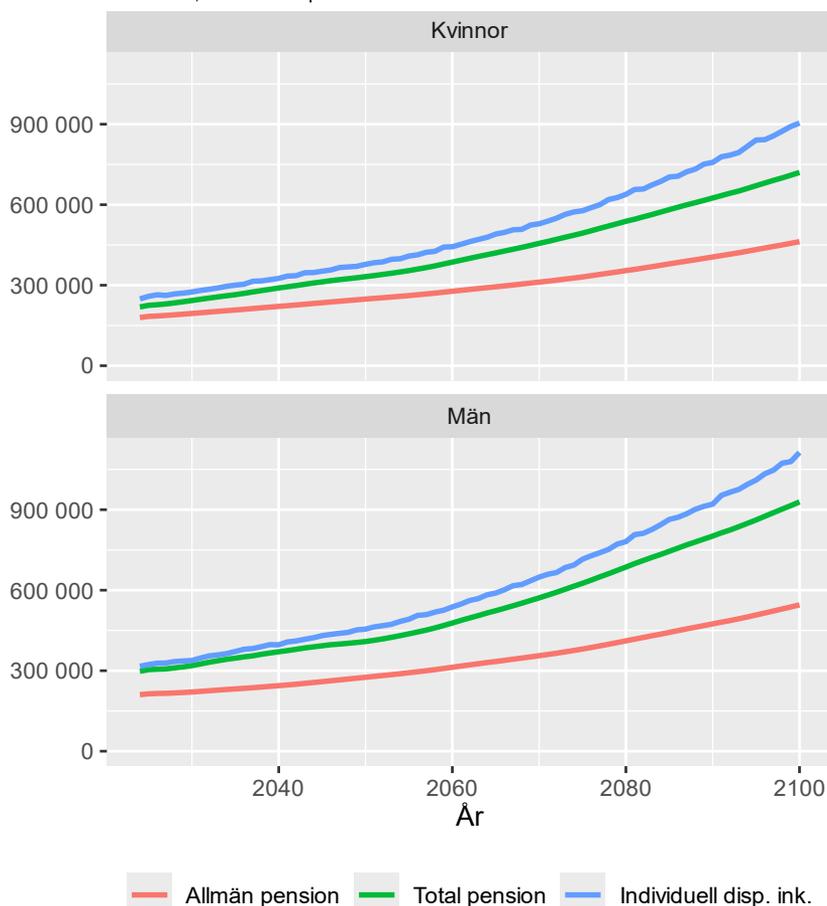
För att beskriva inkomstnivåer över tid på ett informativt sätt behöver dessa sättas i relation till något. I detta avsnitt sätts samtliga pensionärers inkomster i relation till prisnivån för 2024. Det innebär att resultaten speglar utvecklingen av pensionärernas köpkraft i framtiden jämfört med i dag.

Simuleringarna visar att pensionsnivåerna mätt som genomsnittsinkomster i fasta priser ökar i framtiden (se figur 6.1). I början av perioden är det den historiska inkomstillväxten och kapitalavkastningen som ligger till grund för de högre pensionerna. Längre fram i prognosperioden ersätts dessa succesivt med pensioner som bygger

på intjänande av simulerade inkomster. Utvecklingen av total pension, det vill säga allmän pension och tjänstepension, är starkare än för allmän pension vilket förklaras av ökade avsättningar till tjänstepension samt överavkastningen inom den avgiftsbaserade tjänstepensionen. Utvecklingen av individuell disponibel inkomst drivs av antagandet om kapitalinkomsternas framtida utveckling.

Figur 6.1 Genomsnittliga årsinkomster för pensionärer per kön

SEK, 2024 års priser



Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexeras med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information.

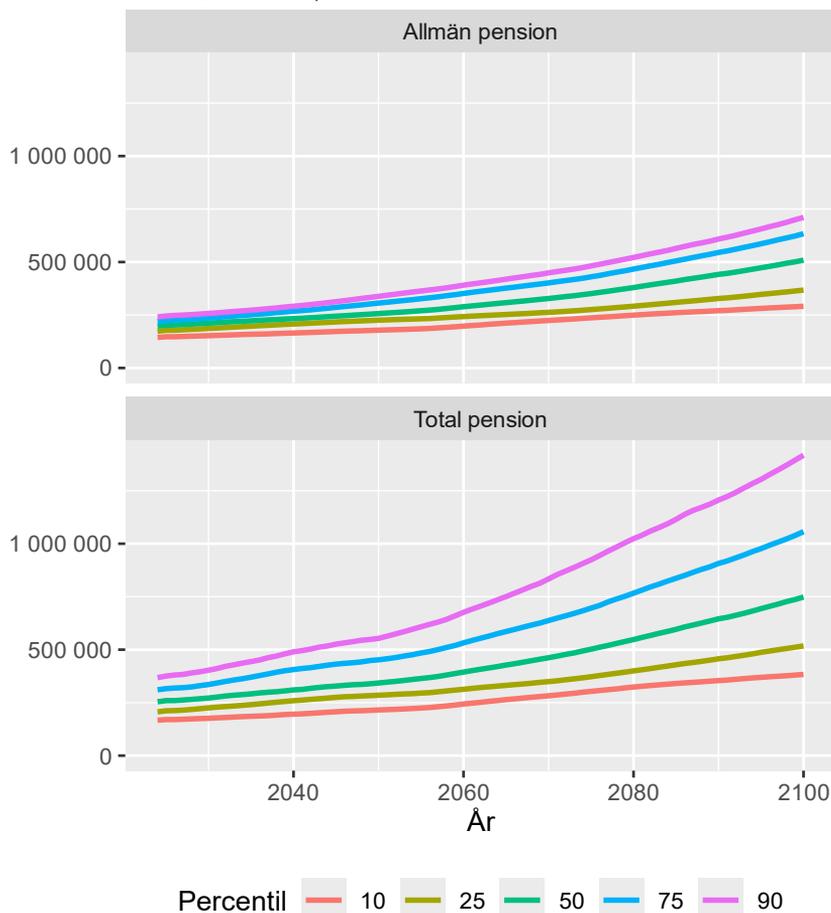
Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

I figur 6.2 har samtliga pensionärer delats upp i percentilgrupper utifrån nivån på deras pensionsbehållning vid 60 års ålder. Percentilrankingen beskriver därmed individens position i fördelningen av livsinkomster (under intjänandetaket) inom åldersgruppen. För personer födda innan 1938, som saknar pensionsbehållning eftersom de inte omfattas av det nuvarande pensionssystemet, har percentilindelningen gjorts med utgångspunkt från genomsnittet av de 15 bästa årens ATP-poäng.

Figuren visar att inkomsterna i fasta priser stiger för pensionärer inte bara i genomsnitt utan för alla grupper med olika nivåer på pensionsbehållningen. Starkast utveckling har de med högst pensionsbehållning. Den svagare utvecklingen i grupperna med lägre pensionsbehållning drivs av att garantipensionen, som antas växa långsammare än inkomstpensionen, utgör en större del av den samlade pensionen i dessa grupper. Den starka utvecklingen av total pension för grupperna med högst pensionsbehållning drivs av att den snabbt växande tjänstepensionen utgör en större del av den totala pensionen för dem. Kvoten mellan inkomsterna i percentil 10 och percentil 90 ökar mellan 2024 och 2100 från 1,6 till 2,4 för allmän pension. För total pension ökar kvoten mellan inkomsterna i percentil 10 och percentil 90 från 2,2 till 3,7 under perioden. Resultaten kan tolkas som att de trender med växande prisjusterade inkomster för pensionärer, både för allmän pension och tjänstepension, som noterats i tidigare studier (se avsnitt 3.2.2) kan förväntas fortgå även i framtiden samt att spridningen i pensionsinkomsterna i framtiden förväntas öka, se även resultat i Hagen, Laun, & Palme (2022).

Figur 6.2 Genomsnittliga årsinkomster för pensionärer per percentil

SEK, 2024 års priser



Anm.: Percentilerna är beräknade efter pensionsbehållningen för allmän pension vid 60 årsålder och beräknade som ett genomsnitt i ett intervall ± 2 procent kring den aktuella percentilen. För personer födda innan 1938 baseras percentilerna på genomsnittlig ATP-poäng. Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexeras med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

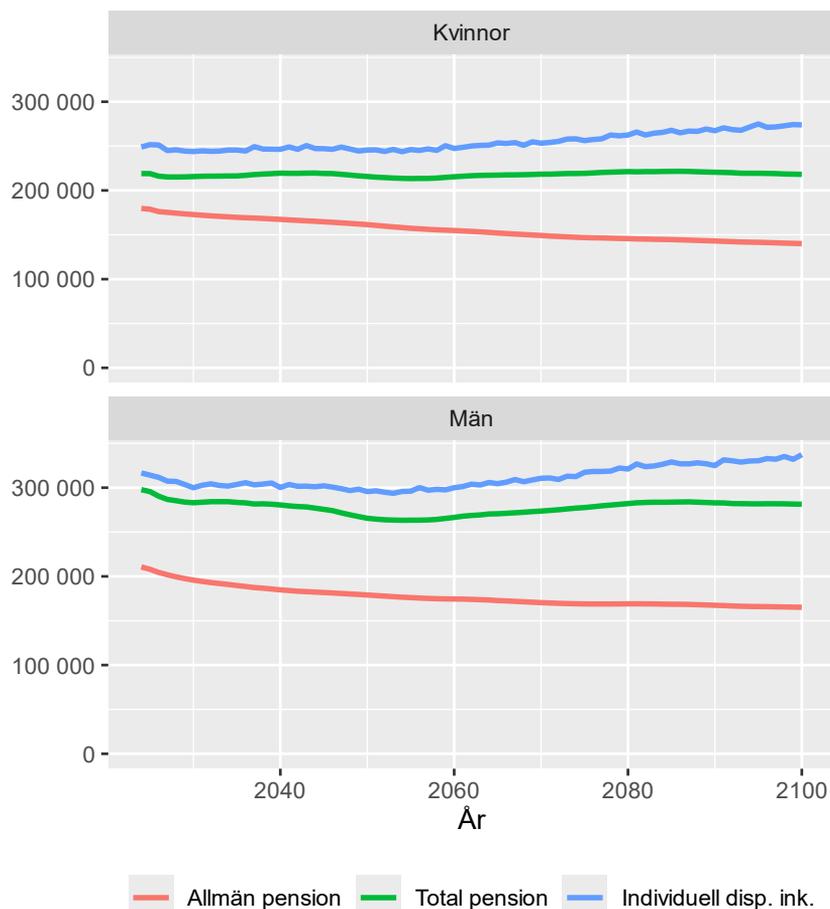
6.2.2 Pensionärernas inkomster justerade för den generella inkomstutvecklingen i befolkningen

Ovan framgår att den historiska tillväxten och prognoserna om den framtida ekonomiska utvecklingen gör att pensionsinkomsterna förväntas fortsätta öka i reala termer. Det innebär att framtida pensionärs köpkraft ökar jämfört med dagens pensionärer. På längre sikt kommer framtidens pensionärer sannolikt relatera sin levnadsstandard till omgivningens levnadsstandard snarare än till den standard gårdagens pensionärer upplevde. Av den anledningen är pensionsnivåer uttryckta i relation till den generella inkomstutvecklingen i befolkningen ett mer relevant mått på pensionsnivåer på lång sikt. I nedanstående figurer sätts de simulerade pensionsnivåerna i relation till den generella inkomstutvecklingen i befolkningen i stället för till prisutvecklingen. En horisontell linje i figuren innebär att pensionsinkomsten håller jämna steg med inkomstutvecklingen i samhället i stort, medan en fallande linje innebär att pensionsinkomsten halkar efter den generella inkomstutvecklingen, och vice versa för en stigande linje.

I figur 6.3 visas de genomsnittliga inkomsterna för samtliga pensionärer uttryckt i 2024 års inkomstnivå. Av simuleringsresultaten framgår att den allmänna pensionen i genomsnitt kommer att falla relativt samhällets generella inkomstutveckling för både kvinnor och män. Fallet i allmän pension pågår under hela studieperioden. Kvinnliga pensionärs totala pensioner utvecklas ungefär i samma takt som inkomsterna för den övriga befolkningen medan mäns totala pension faller fram till cirka 2050 för att senare återhämta sig. Det temporära fallet för män drivs av förändringar inom tjänstepensionen och förklaras närmare nedan. Pensionärernas individuella disponibla inkomst ökar jämfört med den generella inkomstutvecklingen under tidsperioden. Det beror på att kapitalinkomsterna antas växa snabbare än de inkomster som ingår i inkomstindex.

Figur 6.3 Genomsnittliga årsinkomster för pensionärer per kön

SEK, 2024 års inkomster



Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexeras med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

Figur 6.4 visar att fallet i allmän pension som vi såg ovan i början av perioden drivs av utfasningen av tilläggs pensionen från det gamla ATP-systemet, som inte fullt ut motsvaras av en ökande inkomst- och premiepension. Efter infasningen, från cirka 2040, drivs de fallande allmänna pensionerna av fallande garantipensioner och inkomstpensioner. Den fallande garantipensionen beror på antagandet om att grundskyddets nivåer i framtiden räknas upp med den genomsnitt-

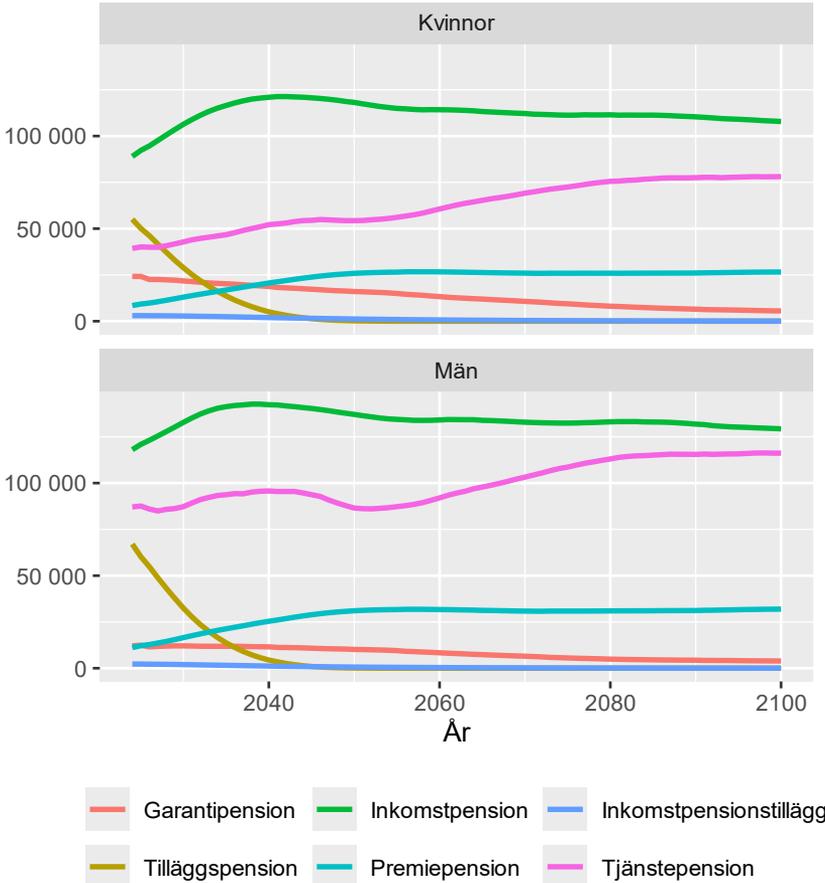
liga historiska ökningen fram till i dag. Då denna utveckling varit långsammare än vad den framtida inkomstutvecklingen bedöms vara kommer garantipensionen falla på lång sikt. Även inkomstpensionen faller något efter 2040 vilket drivs av att pensionsåldrarna i bas-scenariot inte håller jämna steg med medellivslängden (se avsnitt 6.2.5 nedan för en diskussion om pensionsåldrarnas betydelse för framtidens pensionsnivåer). Premiepensionen påverkas också negativt av att pensionsåldrarna inte håller jämna steg med medellivslängden, men det kompenseras av överavkastningen vilket gör att premiepensionen ligger stabilt och ökar i takt med den generella inkomstutvecklingen på lång sikt. Inkomstpensionstilläggets betydelse är försumbart.

Tjänstepensionen ökar i relation till den generella inkomstutvecklingen för kvinnor och, sett över hela perioden, även för män. I början av perioden uppgår tjänstepensionen i genomsnitt till cirka 18 procent av den totala pensionen för kvinnor och cirka 30 procent för män. I slutet av perioden uppgår tjänstepensionen i genomsnitt till cirka 35 procent för kvinnor och 40 procent för män.

Det temporära fallet i tjänstepensionen omkring år 2045 som nämndes ovan är särskilt synligt för män. Fallet drivs av en övergång för privatanställda tjänstemän från ITP 2, som var ett förmånsbestämt avtal med vissa avgiftsbaserade inslag, till ITP 1, som är ett helt avgiftsbestämt avtal. Den avgiftsbestämda delen i ITP 2, kallad ITPK, togs ofta ut på fem år (Hagen, 2017) vilket också är det antagandet som används i SESIM. Inom ITP 1 antas i stället alla utbetalningar vara livsvariga vilket initialt ger lägre tjänstepensioner.

Figur 6.4 Uppdelning av total pension i förmåner per kön

SEK, 2024 års inkomster



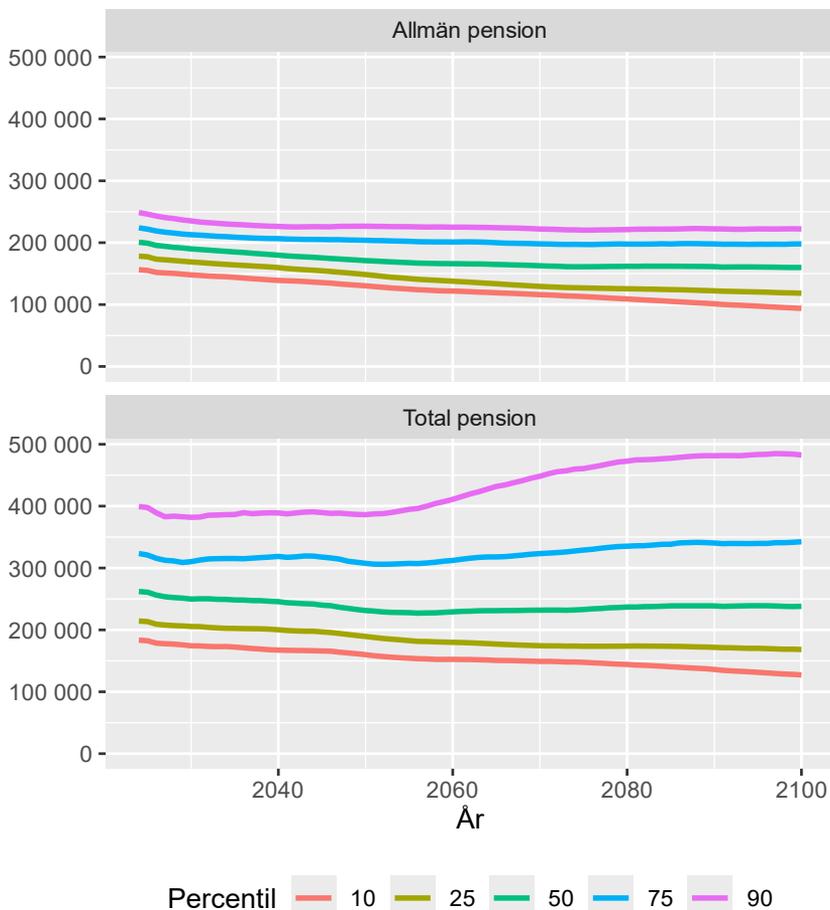
Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig norraeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexeras med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information. Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

I figur 6.5 har pensionärerna på samma sätt som i figur 6.2 delats upp efter inkomstpensionsbehållningen vid 60 års ålder. Där framgår att allmän pension sjunker i förhållande till den generella inkomstutvecklingen för samtliga percentilgrupper. För personen med pensionsbehållning vid medianen (percentil 50) och uppåt upphör fallet i allmän pension under 2050-talet. För de lägre percentilgrupperna, där den långsamt växande garantipensionen utgör en större del av den allmänna pensionen, fortsätter fallet under hela perioden.

Den totala pensionen för de två grupperna med högst pensionsbehållning (percentilgrupperna 75 och 90) ökar i förhållande till inkomsterna i den arbetande befolkningen. I dessa grupper utgör tjänstepensionerna en stor del av den totala pensionen. En förväntan om en fortsatt god kapitalavkastning gör att tjänstepensionerna växer snabbare än den allmänna pensionen, som bara till relativt liten del, genom premiepensionen, påverkas av framtida avkastning.

Figur 6.5 Genomsnittliga årsinkomster för pensionärer per percentil

SEK, 2024 års inkomster



Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexeras med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information.
 Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

I figur 6.6 visas utvecklingen av pensionärernas genomsnittliga årsinkomster i förhållande till den generella inkomstutvecklingen per åldersgrupp. Figuren visar att den allmänna pensionen faller för samtliga åldersgrupper i relation till den generella inkomstutvecklingen. Följsamhetsindexeringen av inkomstpensionen under utbetalning bidrar till nivåskillnaderna mellan åldersgrupperna, eftersom pensioner under utbetalning växer långsammare än inkomsterna och därför sjunker över tid för en given årskull. Den yngsta åldersgruppen upphör vid 2040 eftersom det inte finns några pensionärer yngre än 65 vid den tidpunkten. För den näst yngsta åldersgruppen sjunker den allmänna pensionen relativt den generella inkomstutvecklingen fram till cirka 2050 för att sedan stabiliseras. Fallet i allmän pension är störst i gruppen över 80 år och är särskilt tydligt i början av perioden. Att pensionsåldrarna inte följer med medellivslängden påverkar inte bara delningstalet för nyblivna pensionärer, utan det gör också att tiden som pensionär ökar för senare årskullar. Genom följsamhetsindexeringen av pension under utbetalning bidrar den ökade tiden som pensionär till att den allmänna pensionen faller i förhållande till den generella inkomstutvecklingen, vilket blir tydligt för den äldsta åldersgruppen.

Sett över hela perioden ökar total pension i relation till inkomstutvecklingen i övriga befolkningen för åldersgrupperna 70–74 och 74–79. För personer över 80 år faller den totala pensionen inledningsvis, vilket drivs av fallet i den allmänna pensionen. Efter det inledande fallet ökar den totala pensionen i relation till den generella inkomstutvecklingen från cirka 2035 och framåt för åldersgruppen över 80 år. För yngre pensionärer i åldern 65–69 faller den totala pensionen kraftigt i mitten av 2040-talet för att därefter återhämta sig och växa snabbare än inkomsterna i allmänhet under resten av perioden. Fallet drivs av övergången från ITP 2 till ITP 1 som beskrevs i anslutning till figur 6.4 ovan. Övergången från de femåriga utbetalningarna av tjänstepension mot längre uttag gör att skillnaderna i total pension mellan de olika åldersgrupperna minskar drastiskt, då det innebär lägre inkomster för yngre pensionärer men högre inkomster för äldre pensionärer.

Figur 6.6 Genomsnittliga årsinkomster för pensionärer per åldersgrupp
SEK, 2024 års inkomster



Anm.: Panelerna i figuren har separat y-axel. I modellen finns det inte längre några pensionärer yngre än 65 år efter 2040. Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexeras med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information. *Källa:* Egna beräkningar i SESIM-modellen.

Sammantaget tyder simuleringarna på att pensionärernas allmänna pensioner kommer att falla relativt den övriga befolkningens inkomster på medellång sikt. Det kan tolkas som att de fallande allmänna pensioner för höginkomsttagare som noterats i tidigare studier (se avsnitt 3.2.2) kommer att fortsätta, men nu även omfatta lägre inkomstgrupper. Utvecklingen på medellång sikt drivs främst av ut-

fasningen av det gamla ATP-systemet. På längre sikt beror utvecklingen av den allmänna pensionen på fallande garantipensioner i förhållande till den generella inkomstutvecklingen, samt på att pensionsåldrarna inte ökar i samma takt som medellivslängden, vilket gör att inkomstpensionen faller.

Det är också tydligt att utvecklingen av den totala pensionen, allmän pension och tjänstepension, är mer positiv. För kvinnor och höginkomsttagare håller den totala pensionen jämna steg eller ökar i relation till den generella inkomstutvecklingen. En trendmässig övergång till längre uttagstider inom tjänstepensionen kan komma att sänka den totala pensionen för yngre pensionärer men ger i gengäld högre pensioner för äldre pensionärer.

6.2.3 Nyblivna pensionärs kompensationsgrader

Hittills har det varit samtliga pensionärs inkomster som vi har studerat. Nu övergår vi till att studera kompensationsgrader för nyblivna pensionärer. I figur 6.7 visas kompensationsgraderna för nyblivna pensionärer per kön. Kompensationsgraden är beräknad som kvoten mellan inkomsten under första året som pensionär och den genomsnittliga förvärvsinkomsten fem år innan pension, justerat för den generella inkomstutvecklingen. Det krävs minst ett år med positiv förvärvsinkomst under de fem åren innan pension för att personen ska ingå i beräkningen, men nollinkomster ingår i beräkningen av medelvärdet.

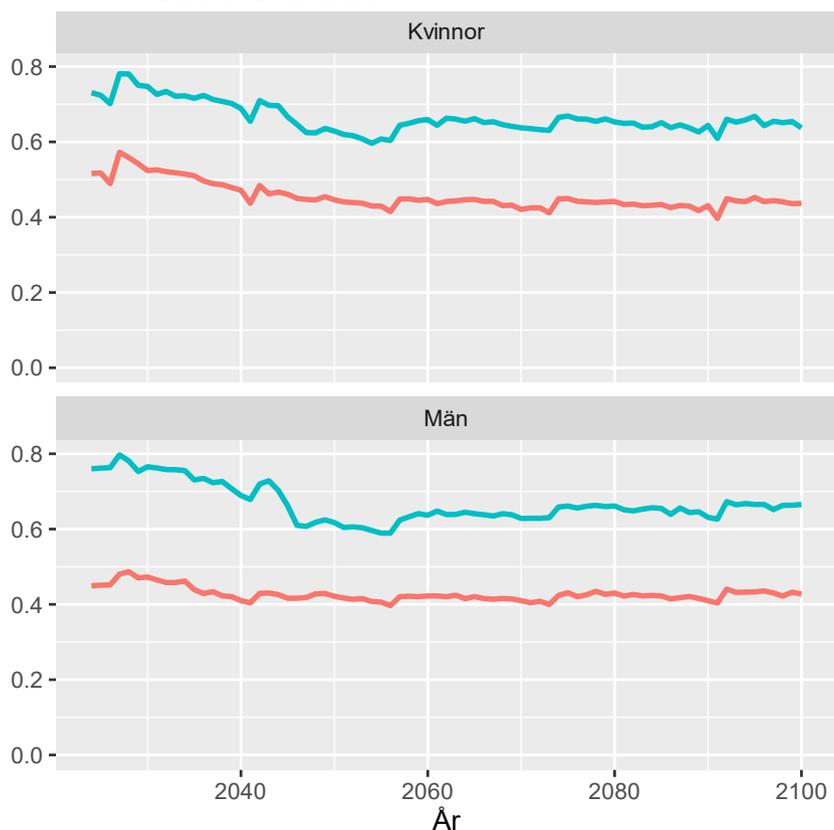
Beräknat på det sättet hamnar medianen av kompensationsgraden för allmän pension för nyblivna pensionärer på cirka 55 procent för kvinnor och knappt 45 procent för män i början av studieperioden. Detta stämmer relativt väl överens med kompensationsgraderna från tidigare studier på empiriska data som redovisas i tabell 3.2 i kapitel 3. För total pension, det vill säga allmän pension och tjänstepension tillsammans, uppgår kompensationsgraden till cirka 75 procent för kvinnor och 80 procent för män, vilket ligger inom det högre spannet av rapporterna som redovisas i tabell 3.3 i kapitel 3. Kompensationsgraderna för kvinnor och män faller sedan fram till 2050-talet, vilket beror på de fallande pensionsinkomsterna för yngre pensionärer som framgick av figur 6.6 ovan. Det kraftiga fallet i kompensationsgraden i total pension under mitten

av 2040-talet för män drivs av övergången från ITP 2 till ITP 1 som diskuterades ovan. I slutet av perioden uppgår kompensationsgraden för kvinnor till cirka 42 procent för allmän pension och 63 procent för total pension. För män uppgår kompensationsgraden i slutet av perioden till cirka 40 procent för allmän pension och drygt 60 procent för total pension. Trots fallet fram till 2050-talet är de framtida kompensationsgraderna som simuleras i modellen i slutet av perioden därmed inom spannet för de empiriska kompensationsgraderna som redovisas i avsnitt 3.2.1.

Jämfört med ambitionerna som uttrycktes i förarbetena till det nuvarande pensionssystemet är kompensationsgraderna för allmän pension däremot lägre (se avsnitt 4.1.1). Dessa ambitioner gällde dock ett stiliserat typfall och är inte direkt jämförbara med simuleringarna i detta avsnitt. Jämfört med typfallsberäkningarna i föregående kapitel skiljer sig både nivån och trenden i de framtida kompensationsgraderna. Medan kompensationsgraderna inledningsvis faller i figur 6.7 stiger kompensationsgraden för typfallet under samma tidsperiod (se figur 5.1 och figur 5.2). I slutet av perioden är kompensationsgraden cirka 10 procentenheter lägre i figur 6.7 jämfört med de som redovisas i typfallsberäkningarna i föregående kapitel. Skillnaderna drivs bland annat av olika antaganden om pensionsåldrar och premiepension, men det finns flera tänkbara förklaringar till skillnaderna i resultat mellan befolkningsanalysen i detta avsnitt och typfallsanalysen i föregående avsnitt. Avsikten i det här avsnittet är att ge en bild av hur pensionsnivåerna kan tänkas utvecklas givet alla de skillnader som finns i befolkningen avseende pensionsåldrar, demografi och livsinkomstprofiler. I nästa avsnitt kommer vi se att pensionsåldrarna påverkar nivåerna på kompensationsgraden men inte helt kan förklara skillnaderna i trenderna mellan typfallen och resultaten i SESIM. En ökad andel utrikesfödda pensionärer verkar inte heller ligga bakom skillnaderna i trenderna (se figur 8 i bilaga 3). I avsnitt 5.3 illustrerades hur olika livsinkomstprofiler påverkar kompensationsgraden för ett typfall. Där framgår att olika typer av in-tjänande under arbetslivet kan ge olika trender i kompensationsgraden över tid. En förklaring till skillnaderna mellan resultaten i typfallsberäkningarna och SESIM vad gäller kompensationsgraderna skulle därför kunna vara den heterogenitet i livsinkomstprofiler som finns i SESIM-modellen och som är avsedd att återspegla faktiska livsinkomstprofiler i befolkningen.

Figur 6.7 Kompensationsgrader (median) för nyblivna pensionärer per kön

Pensionsinkomst som andel av genomsnittet av de fem sista årens förvärvsinkomst



— Allmän pension (median) — Total pension (median)

Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexeras med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

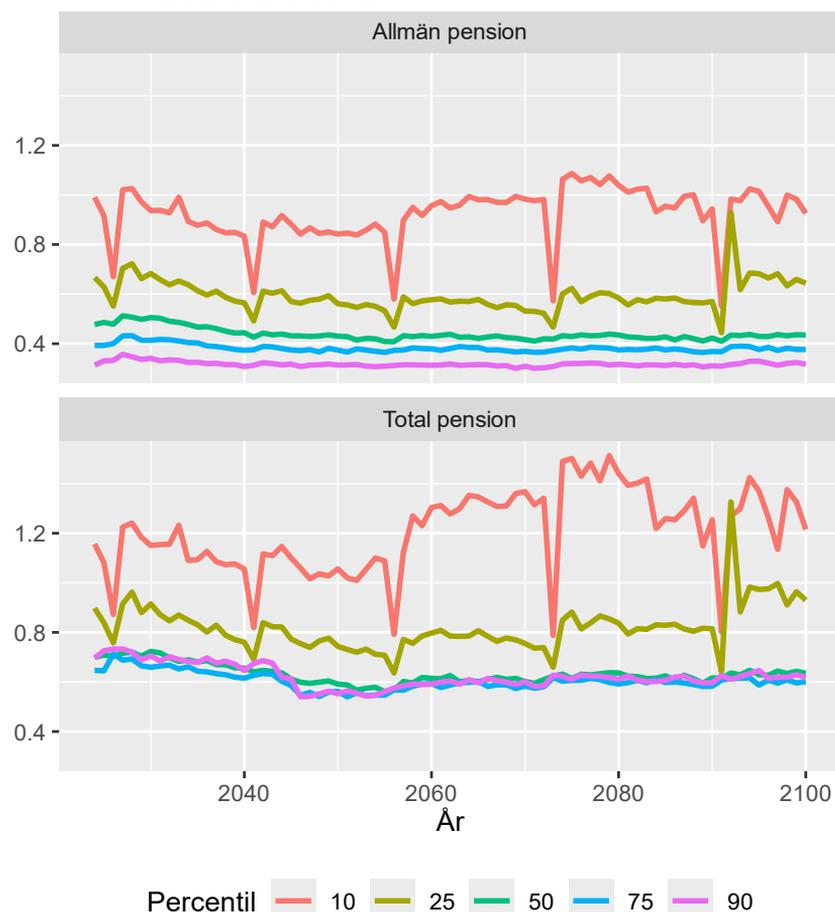
I figur 6.8 illustreras kompensationsgraderna för nyblivna pensionärer i olika percentilgrupper utifrån de fem sista årens förvärvsinkomster innan pension. Som framgår i figuren finns det stora nivåskillnader mellan inkomstgrupperna. Kompensationsgraden för allmän pension är som högst för gruppen med lägst tidigare inkomst, där den är omkring 100 procent i långa perioder och för total pension ofta

kring 120 procent. Kompensationsgraden för allmän pension faller med inkomstnivån, vilket drivs av intjänandetaket i den allmänna pensionen. För total pension är skillnaden i kompensationsgrader mellan de tre högsta inkomstgrupperna betydligt mindre, vilket beror på att tjänstepensionen ersätter en större del av inkomsterna över 7,5 inkomstbasbelopp. Mönstret att kompensationsgraden är betydligt högre för personer med låga inkomster innan pension stämmer väl överens med tidigare studier på empiriska data (se figur 3.1 och figur 3.2).

De kraftiga fallen i kompensationsgraden för den lägsta percentilgruppen hör samman med riktåldersförändringarna. Som beskrevs i avsnitt 6.1.2 innebär en höjd riktålder att personer vars pensionsinkomster i stor utsträckning kommer bestå av garantipension skjuter upp sin pensionering i ett år. Då dessa personer tenderar att ha låg förvärvsinkomst innan pension och en mycket hög kompensationsgrad som pensionär faller kompensationsgraderna kraftigt året då riktåldern höjs eftersom dessa personers kompensationsgrader då inte ingår i beräkningen.

Figur 6.8 Kompensationsgrader för nyblivna pensionärer per percentil

Pensionsinkomst som andel av genomsnittet av de fem sista årens förvärvsinkomst



Anm.: Percentilerna är beräknade på genomsnittet av de fem sista årens förvärvsinkomst. Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexeras med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

6.2.4 Respektavståndet

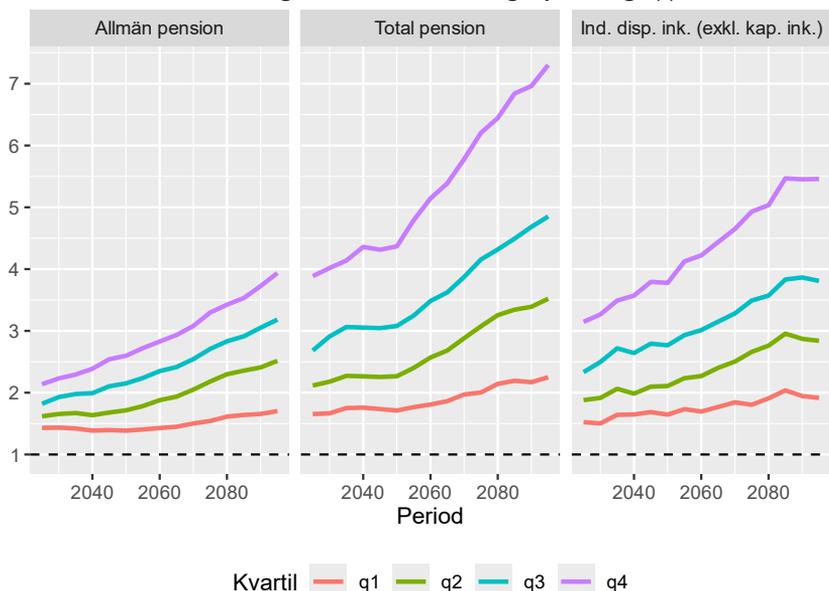
Det saknas en enhetlig definition på vad respektavståndet är, men generellt sett brukar man uttrycka det som ett mått på skillnaden i inkomst mellan den som arbetat ett helt arbetsliv och den som inte arbetat alls (se avsnitt 3.2.3). Respektavståndet brukar analyseras

med typfall, vilket även utredningen gör i avsnitt 5.4. I detta avsnitt görs en analys av utvecklingen av respektavståndet för nyblivna pensionärer med hjälp av simulerade inkomster från SESIM-modellen. För att kunna illustrera respektavståndet med SESIM skapas först två grupper: en grupp med lågt pensionsintjänande och en jämförelsegrupp. Gruppen med lågt intjänande består av nyblivna pensionärer som gått i pension vid riktåldern med minst 40 bosättningsår och med en årlig allmän pension under 1,26 prisbasbelopp (gränsen för den lägre avtrappningen av garantipensionen för ensamstående). Detta är en mycket liten grupp personer med ett mycket lågt intjänande och låg pension. Jämförelsegruppen består av nyblivna pensionärer som gått i pension vid riktåldern, har minst 40 år med intjänande till allmän pension samt inkomstpension på minst 1,26 prisbasbelopp per år. Den gruppen delas i sin tur upp i fyra grupper (kvartilgrupper) baserat på nivån på pensionsbehållningen vid 60 års ålder. Avsikten med att dela in utifrån pensionsbehållningen är att det ska återspegla livsinkomsten. Eftersom gruppen med lågt intjänande är mycket liten delas kalenderåren in i femårsperioder för att studera utvecklingen av respektavståndet över tid.

I figur 6.9 framgår att respektavståndet i termer av allmän pension, total pension och individuell disponibel inkomst ökar över tid. Effekten drivs av att real tillväxt och överavkastning i premie- och tjänstepensionen gör att de allmänna och totala pensionerna för nyblivna pensionärer växer snabbare än garantipensionen. Ett liknade mönster kan ses i individuell disponibel inkomst. Respektavståndet i disponibel inkomst är generellt lägre än för total pension, vilket beror på skatternas utjämnade effekt samt bostadstillägget.

Figur 6.9 Respektavstånd per kvartilgrupp

Genomsnittlig årsinkomst relativt lågintjänandegruppen



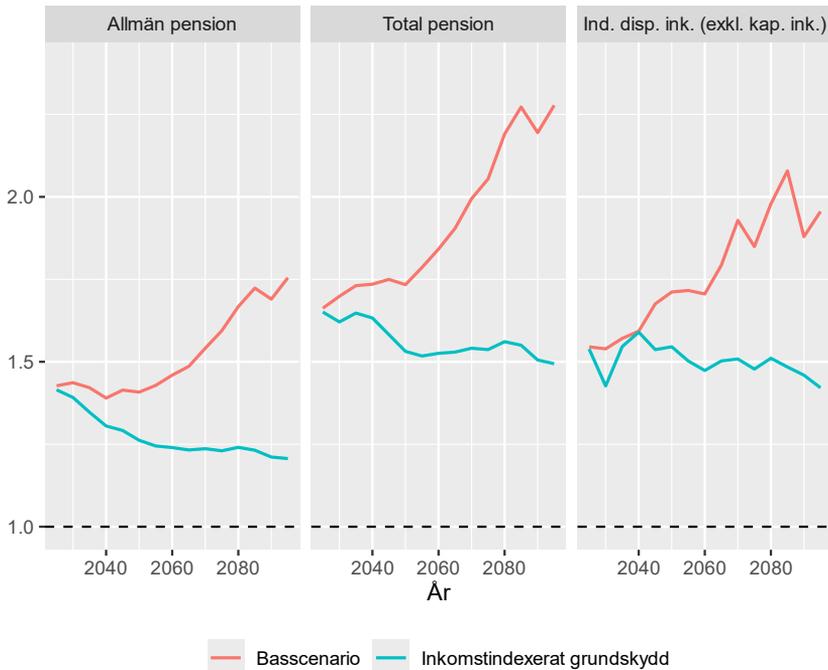
Anm.: Kvartilgrupper baseras på nivån på pensionsbehållningen vid 60 års ålder. Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexeras med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

För att illustrera vikten av hur grundskyddet hanteras politiskt illustreras i figur 6.10 hur respektavståndet för den lägsta kvartilen i intjänande till pensionen skulle utvecklas om garantipensionen och bostadstillägget, i stället för att följa den historiska utvecklingen av garantipensionen, i framtiden växer med inkomsterna. Som framgår av figuren urholkas respektavståndet då relativt snabbt, framför allt i termer av allmän pension.

Figur 6.10 Respektavstånd för kvartil 1 med inkomstindexerat grundskydd

Genomsnittlig årsinkomst relativt lågintjänandegruppen



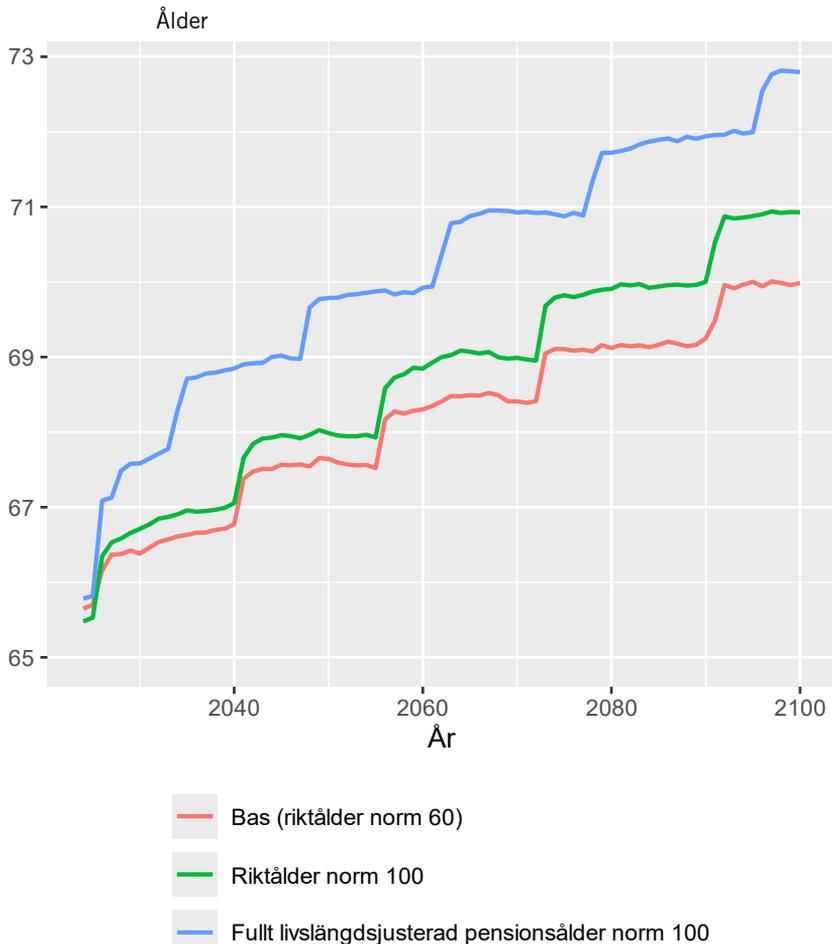
Anm.: Kvartilgrupper baseras på nivån på pensionsbehållningen vid 60 års ålder. Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. I basscenariot är garantipension och bostadstillägg indexerat med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se text ovan samt avsnitt 6.1.2 för mer information. *Källa:* Egna beräkningar i SESIM-modellen.

6.2.5 Pensionsåldrarnas betydelse för pensionsnivåerna

Som beskrevs i avsnitt 6.1.2 antas i basscenariot att de framtida pensionsåldrarna anpassas till riktåldern, men inte fullt ut. För den majoritet av äldre som inte påverkas direkt av en förhöjd riktålder blir förskjutningen av pensionsåldrarna enbart 60 procent vid varje riktåldershöjning (en 60-procentig normeffekt). På lång sikt innebär det att den genomsnittliga pensionsåldern i simuleringarna kommer längre och längre ifrån både den riktålder som anges i regelverken och den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern (se avsnitt 4.3.3). Eftersom den inkomstgrundade pensionens delningstal ökar med medellivslängden ger detta antagande om pensionsbeteende sjunkande pensionsnivåer över tid.

I figur 6.11 illustreras effekten på medelpensioneringsåldern i SESIM-modellen av att i stället anta att pensionsbeteendet följer riktåldern med en 100-procentig normeffekt, det vill säga att varje riktåldershöjning får fullt genomslag i pensionsbeteendet (grön linje). Den blå linjen i figuren visar i sin tur den genomsnittliga pensionsåldern i modellen om vi i stället antar att pensionsbeteendet från 2026 styrs av den fullt livslängdsjusterade riktåldern (i ettårsintervall), även där med en 100-procentig normeffekt. Som framgår av figuren innebär båda dessa alternativa antaganden högre genomsnittliga pensionsåldrar i simuleringarna. Skillnaden gentemot basscenariot (röd linje) ökar också med tiden.

Figur 6.11 Genomsnittlig pensionsålder vid olika antaganden om pensionsbeteende



Anm.: I basscenariot följer pensionsåldern riktåldern med en 60-procentig norreffekt. Se text ovan samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

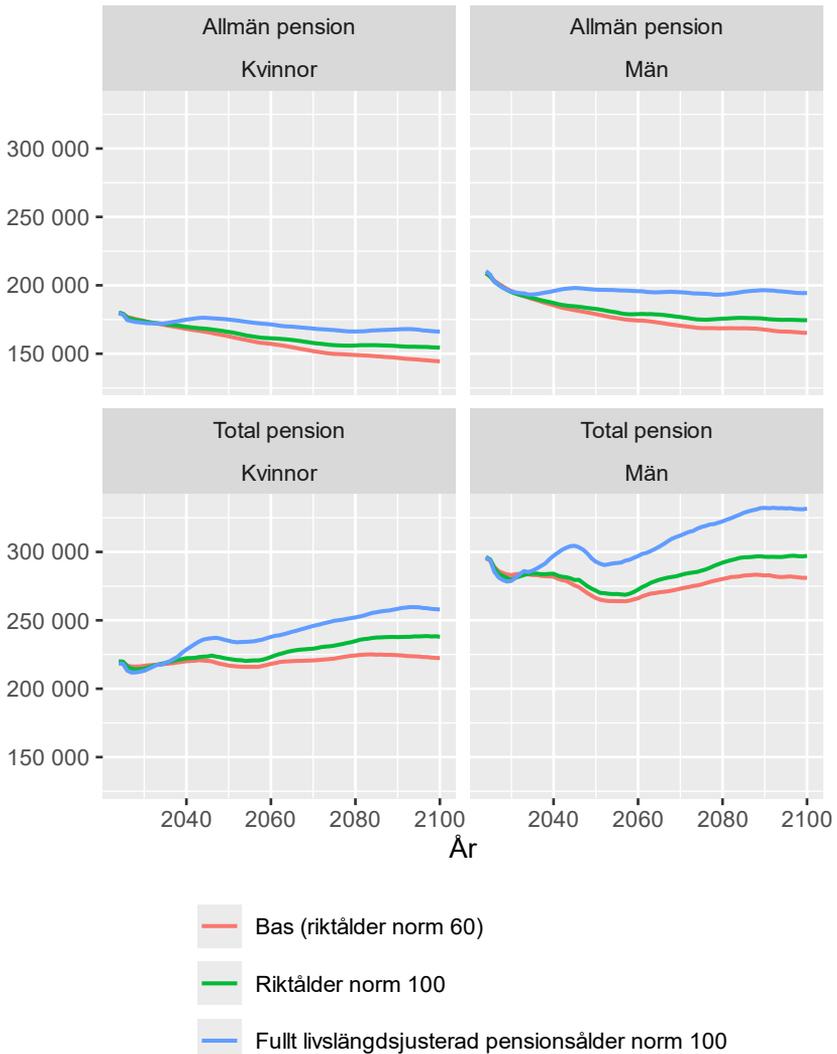
I figur 6.12 illustreras effekten av de alternativa antagandena om framtida pensionsbeteende på pensionärskollektivets genomsnittliga pensionsinkomster i förhållande till den generella inkomstutvecklingen. Där framgår tydligt att även om riktåldern skulle få fullt genomslag på pensionsbeteendet i befolkningen skulle den allmänna pensionen på lång sikt falla jämfört med den generella inkomstutvecklingen. Ett pensionsbeteende som fullt ut följer

förändringarna i medellivslängden skulle dock innebära att den allmänna pensionen i princip håller jämna steg med den genomsnittliga inkomstutvecklingen för män. Att kvinnors allmänna pension fortfarande sjunker i relation till den generella inkomstutvecklingen beror på den större förekomsten av garantipension bland kvinnor. Som vi såg i avsnitt 6.2.2 är en viktig förklaring till sjunkande pensionsnivåer i framtiden att garantipensionen antas utvecklas i långsammare takt än den generella inkomstutvecklingen. Eftersom garantipensionen inte har något delningstal påverkas inte nivån på garantipensionen av de högre pensionsåldrarna.

Om hänsyn även tas till tjänstepensionerna skulle de totala pensionsnivåerna i befolkningen stiga jämfört med den genomsnittliga inkomstutvecklingen både i fallet med 100-procentig normeffekt av riktåldern och vid en fullt livslängdsjusterad pensionsålder.

Figur 6.12 Genomsnittliga årsinkomster för pensionärer med olika antaganden om pensionsbeteende

SEK, 2024 års inkomster



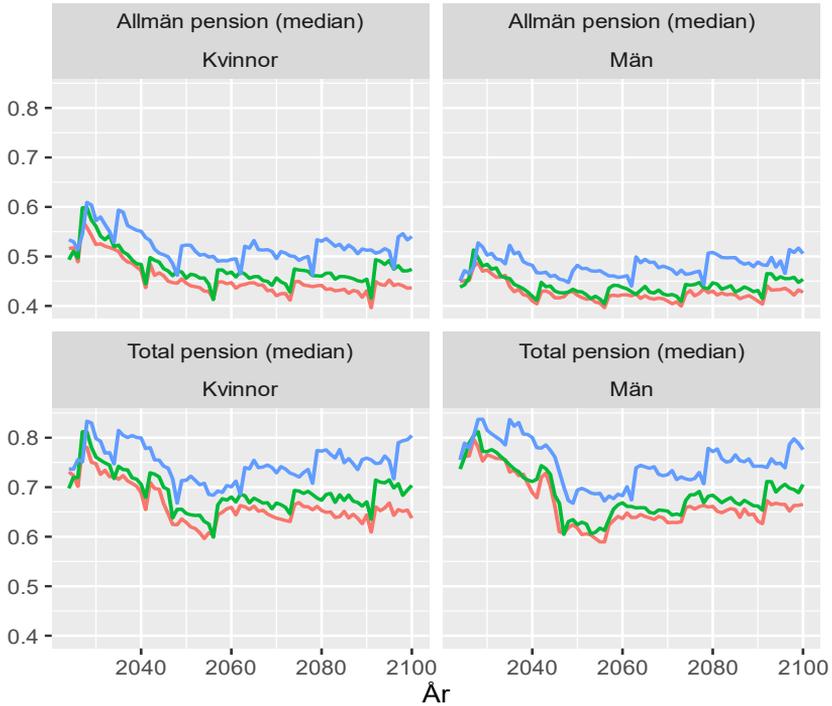
Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). I basscenariot följer pensionsåldern riktåldern med en 60-procentig noroeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexerat med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se text ovan samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

Pensionsbeteendet har även påverkan på kompensationsgraden för nyblivna pensionärer (se figur 6.13). Jämfört med basscenariot påverkar pensionsåldrarna framför allt nivån på kompensationsgraden. Trenden från basscenariot med fallande kompensationsgrader i början av perioden är kvar även med högre pensionsåldrar. Från cirka 2050 har kompensationsgraden en ökande tendens i bägge alternativen med högre pensionsålder, såväl vid ett fullt genomslag för riktåldern som vid en fullt livslängdsjusterad pensionsålder. Till skillnad från i typfallsberäkningarna i förra kapitlet når kompensationsgraden i allmän pension inte upp till ambitionsnivån vid införande av det nuvarande pensionssystemet när pensionsåldern följer den fullt livslängdsjusterade pensionsåldern. Om hänsyn även tas till tjänstepensionerna uppnås dock ambitionen från införandet om en sammanlagd kompensationsgrad om cirka 66 procent av bruttoinkomsten (se även figur 5.2).

Figur 6.13 Kompensationsgrader (median) för nyblivna pensionärer vid olika antaganden om pensionsbeteende

Årsinkomst som pensionär som andel av den genomsnittliga förvärvsinkomsten 5 år innan pension



- Bas (riktålder norm 60)
- Riktålder norm 100
- Fullt livslängdsjusterad pensionsålder norm 100

Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). I basscenariot följer pensionsåldern riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexerat med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se text ovan samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

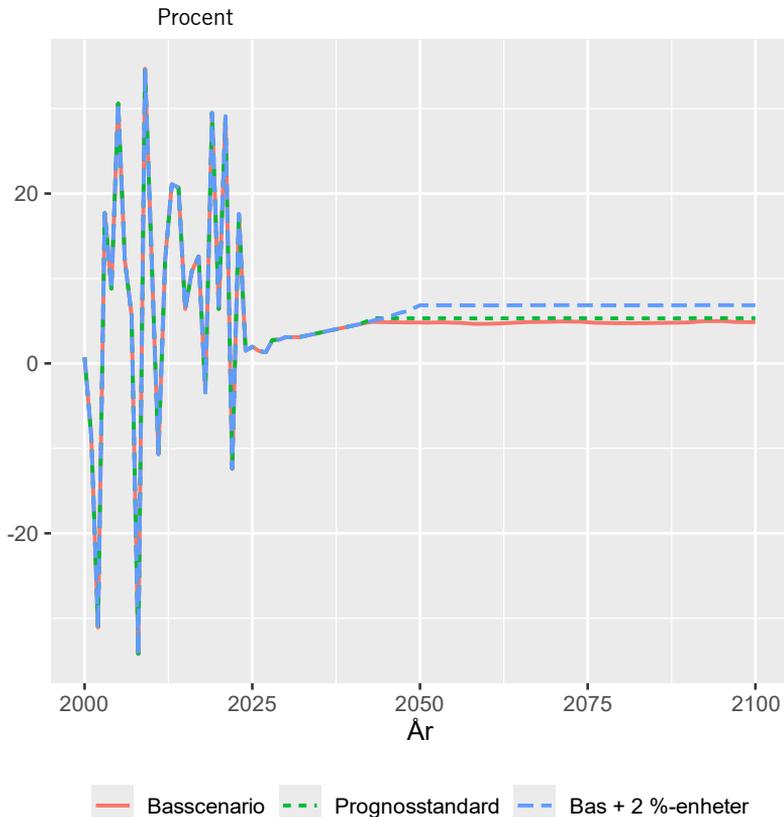
Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

6.2.6 Kapitalavkastningens betydelse för pensionsnivåerna

Som framgick i avsnitt 5.2.3 är utvecklingen av de framtida pensionsnivåerna starkt beroende av vilka antaganden som görs om den framtida kapitalavkastningen på aktiemarknaden. Den påverkar premiepensionen inom den allmänna pensionen och de avgiftsbestämda

tjänstepensionerna. I figur 6.14 visas utvecklingen av avkastningen inom premie- och tjänstepensionen i basscenariot. I figuren visas också ett scenario där avkastningen på lång sikt motsvarar den prognosstandard som används i kapitel 5. Den avkastningen är cirka 0,5 procentenheter högre än basscenariot. Slutligen visas även ett scenario där avkastningen på lång sikt är 2 procentenheter högre än basscenariot.

Figur 6.14 Kapitalavkastning inom premiepension och tjänstepension i SESIM vid olika långsiktiga avkastningsantaganden

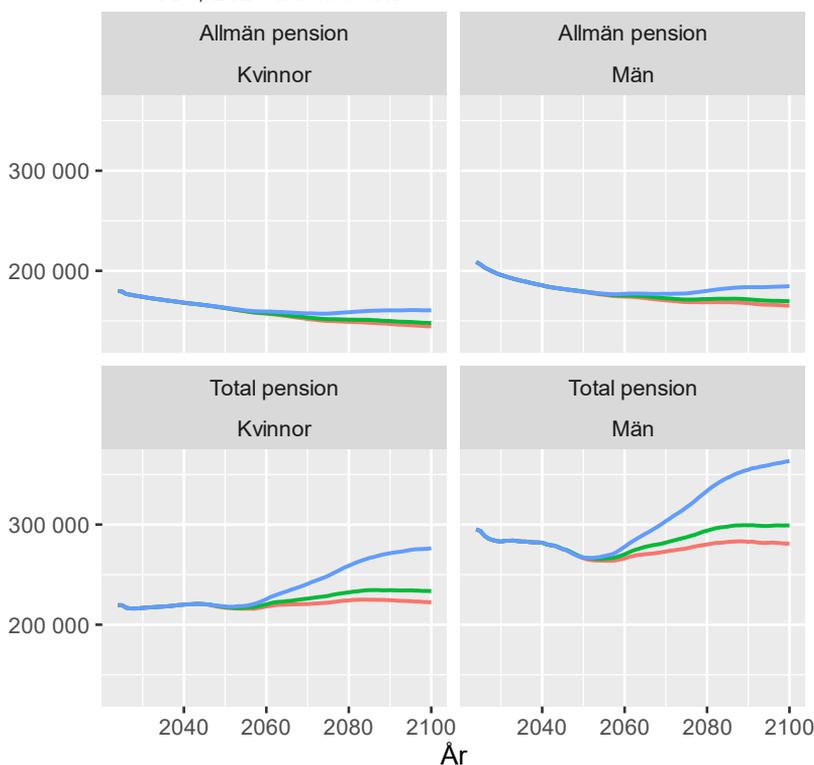


Anm.: Basscenariot är baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). På lång sikt uppgår kapitalavkastningen på premie- och tjänstepension i basscenariot till cirka 4,8 procent. Prognosstandard innebär att kapitalavkastningen på lång sikt uppgår till 5,3 procent. Bas + 2 procentenheter innebär att avkastningen på lång sikt uppgår till 6,8 procent.
 Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

I figur 6.15 illustreras effekten på de genomsnittliga pensionsinkomsterna för samtliga pensionärer av olika långsiktiga avkastningsnivåer inom premie- och tjänstepensionen. Av figuren framgår att det på lång sikt gör relativt liten skillnad för pensionsnivåerna att använda prognosstandard i stället för bassceniots makroprognos, särskilt för allmän pension. Effekten är betydligt större för total pension som till större utsträckning består av inkomster som påverkas av kapitalavkastningen.

Figur 6.15 Genomsnittlig pensionsinkomst vid olika långsiktiga nivåer på kapitalavkastningen

SEK, 2024 års inkomster



— Bassscenario — Prognosstandard — Bas + 2 %-enheter

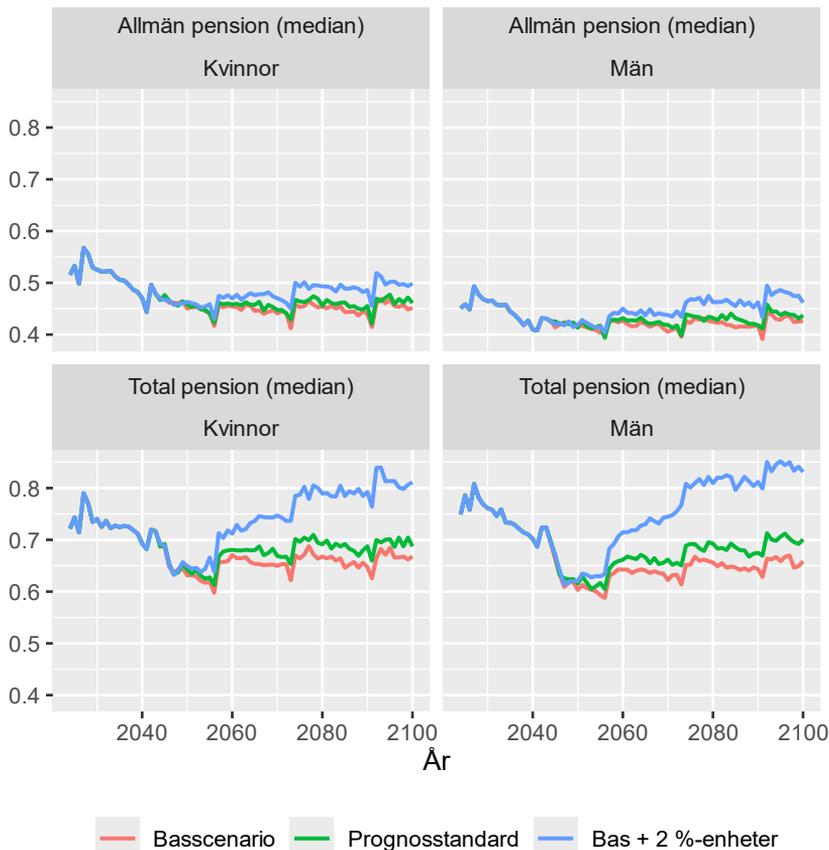
Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). På lång sikt uppgår kapitalavkastningen på premie- och tjänstepension i bassceniots till cirka 4,8 procent. Prognosstandard innebär att kapitalavkastningen på lång sikt uppgår till 5,3 procent. Bas + 2 procentenheter innebär att avkastningen på långsikt uppgår till 6,8 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

I figur 6.16 visas effekten av olika avkastningsnivåer på nyblivna pensionärers kompensationsgrader. Likt ovan är effekten av att använda prognosstandard liten för kompensationsgraderna för allmän pension. Med en 2 procentenheter högre avkastning stiger dock kompensationsgraden i allmän pension efter 2050. För total pension är effekten större, kompensationsgraden för män är cirka 5 procentenheter större i slutet av perioden om antaget om i prognosstandard används i stället för basscenariot. Om avkastningen på lång sikt blir 2 procentenheter högre än i basscenariot stiger kompensationsgraden kraftigt efter 2050 och är i slutet av perioden högre än dagens nivåer för både kvinnor och män.

Figur 6.16 Kompensationsgrad (median) vid olika långsiktiga nivåer på kapitalavkastningen

Pensionsinkomst som andel av genomsnittet av de fem sista årens förvärsinkomst



Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). På lång sikt uppgår kapitalavkastningen på premie- och tjänstepension i bas-scenariot till cirka 4,8 procent. Prognosstandard innebär att kapitalavkastningen på lång sikt uppgår till 5,3 procent. Bas + 2 procentenheter innebär att avkastningen på långsikt uppgår till 6,8 procent. Se avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen

6.3 Effekter på pensionsnivåerna av en höjd avgift i det allmänna pensionssystemet

Som beskrevs i avsnitt 4.2 påverkar en höjd avgift pensionsnivåerna först när pensionerna för de personer som omfattats av den högre avgiften börjar ta ut sin pension. En höjd avgift får därför full effekt

på pensionerna först när pensionärerna arbetat ett helt yrkesliv med den högre avgiftsnivån.

I avsnitt 4.2 beskrevs också hur en avgiftshöjning kan kombineras med andra åtgärder för att höja pensionsnivåerna i närtid. Det handlar om att i kombination med en avgiftshöjning även, vid ett tillfälle, räkna upp pensionsspararnas pensionsbehållningar inom inkomstpensionen samt på motsvarande sätt göra en engångshöjning av indexeringen av inkomstpensioner under utbetalning. Ett sådant förfarande kan beskrivas som en retroaktiv avgiftshöjning.

Ett annat sätt att höja pensionsnivåerna i närtid är att kombinera en avgiftshöjning med ett system för utdelning av överskott inom inkomstpensionssystemet, en så kallad gas. Eftersom en avgiftshöjning stärker pensionssystemets tillgångar mer än vad skulderna ökar leder en avgiftshöjning till högre balanstal. Givet dagens nivå på balans-talet och en antagen utdelningsgräns på 1,10 leder detta även till ett större utdelningsbart överskott i närtid (se avsnitt 4.4 och 4.6.2). Som nämnts tidigare är både en retroaktiv avgiftshöjning och en gas problematiska ur ett generationrättvis- och systemperspektiv (se avsnitt 4.2 och 4.5).

6.3.1 Effekter på pensionsinkomsterna

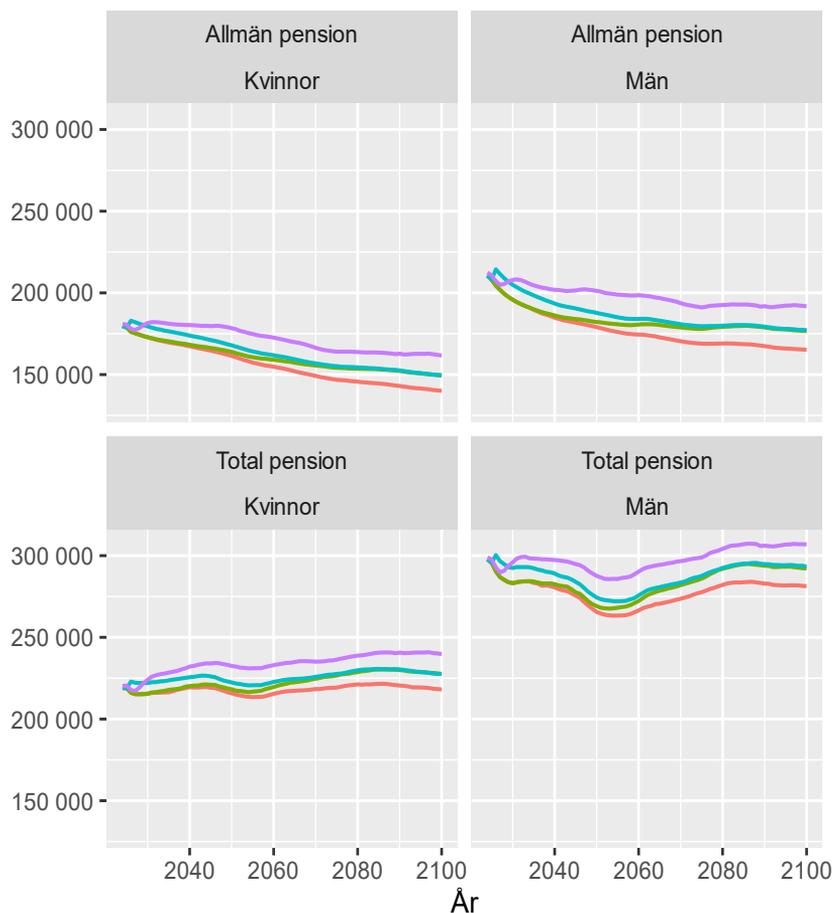
I figur 6.17 illustreras effekten av de tre olika sätten att höja pensionsavgiften i det allmänna pensionssystemet på den genomsnittliga pensionsnivån för kvinnor och män i förhållande till den generella inkomstutvecklingen. I simuleringarna har avgiften höjts från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten, vilket motsvarar en höjning med cirka 7,5 procent. Som framgår av figuren innebär enbart en avgiftshöjning att pensionsnivåerna gradvis ökar jämfört med bas-scenariot. För både män och kvinnor är den allmänna pensionen cirka 6,8 procent högre med en avgiftshöjning i slutet av perioden när höjningen är fullt infasad. Att den höjda avgiften inte får fullt genomslag i högre allmänna pensioner beror på att garantipensionen trappas av mot inkomstpensionen. Effekten på total pension är cirka 4,3 procent för kvinnor och 3,8 procent för män i slutet av perioden. Skillnaden beror på att den allmänna pensionen utgör en större andel av kvinnornas totala pension.

Om lagstiftaren väljer att genomföra en retroaktiv avgiftshöjning genom att i samband med avgiftshöjningen även skriva upp pensions-spararnas inkomstpensionsbehållningar och höja indexeringen av pensionärernas tilläggs- och inkomstpensioner med 7,5 procent uppstår effekten på pensionsnivåerna direkt. Effekten är något mindre i början då en stor andel av pensionärerna får garantipension. Mot slutet av perioden är effekten lika stor som i det tidigare scenariot med enbart en avgiftshöjning.

En avgiftshöjning i kombination med en utdelning av överskott från inkomstpensionssystemet har en snabb och stor effekt på pensionsnivåerna. Om reformen genomförs 2026 innebär förslaget cirka 5 procent högre allmän pension för kvinnor redan 2030 och cirka 6,2 procent högre allmän pension för män samma år. Skillnaden beror på de högre nivåerna av garantipension för kvinnor i början av perioden. I slutet av perioden är den allmänna pensionen cirka 15 procent högre och den totala pensionen cirka 10 procent högre för både kvinnor och män. Inget av de olika sätten att höja pensionsavgiften motverkar helt den långsiktiga trenden mot fallande allmänna pensioner relativt den generella inkomstutvecklingen. Räknas även tjänstepensionen in leder däremot den höjda avgiften till ökade framtida pensionsnivåer jämfört med den generella inkomstutvecklingen.

Figur 6.17 Genomsnittliga pensionsinkomster vid avgiftshöjning per kön

SEK, 2024 års inkomster



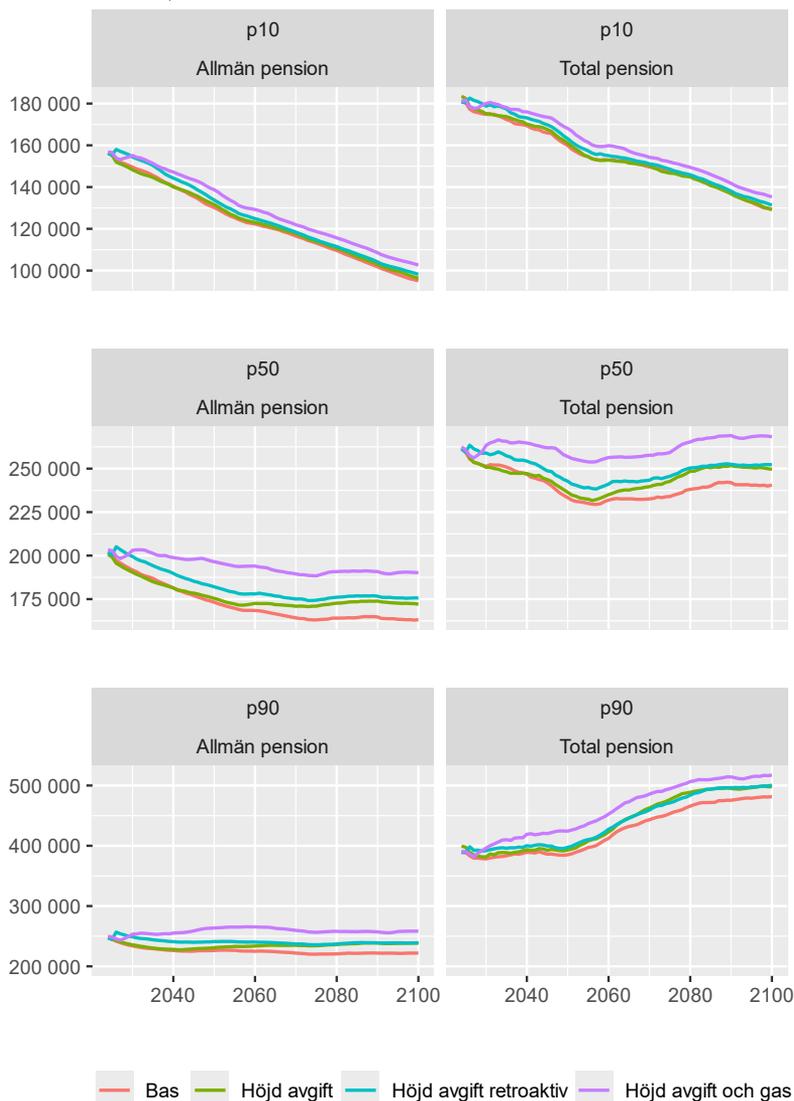
Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). I basscenariot följer pensionsåldern riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexerat med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Avgiftshöjningen är från 17,21 till 18,5 procent av bruttointkomsten (cirka 7,5 procent). Retroaktiv avgiftshöjning innebär en uppskrivning av pensionsbehållningar och pensionsutbetalningar med 7,5 procent. Gas är en utdelning av överskott ur inkomstpensionssystemet, givet dagens nivå på balanstalet och en utdelningsgräns på 1,1. Se text ovan samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

I figur 6.18 illustreras effekten av en höjd pensionsavgift i olika inkomstgrupper utifrån den 10:e, 50:e och 90:e percentilen i fördelningen av inkomstpensionsbehållning vid 60 års ålder. Där framgår att samtliga av de studerade utformningarna av en avgiftshöjning skulle ha mycket liten effekt för personerna med de lägsta pensionerna. Det beror på att nästan hela avgiftshöjningen trappas av mot en lägre garantipension. För personer med de högsta pensionerna är effekten av en avgiftshöjning på den allmänna pensionen stor då dessa personer helt saknar garantipension. Den procentuella effekten på total pension är dock som störst i mitten av fördelningen av pensionsbehållningen där förekomsten av garantipension är liten men den allmänna pensionen samtidigt utgör en stor del av den totala pensionen.

Figur 6.18 Pensionsinkomst för p10, p50 och p90 vid en höjd pensionsavgift

SEK, 2024 års inkomster



Anm.: Percentilerna är beräknade på inkomstpensionsbehållningen vid 60 års ålder. Varje percentilgrupp i figuren har en egen y-skala. Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexerat med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Avgiftshöjningen är från 17,21 till 18,5 procent av bruttolönnen (cirka 7,5 procent). Retroaktiv avgiftshöjning innebär en uppskrivning av pensionsbehållningar och pensionsutbetalningar med 7,5 procent. Gas är en utdelning av överskott ur inkomstpensionssystemet, givet dagens nivå på balanstalet och en utdelningsgräns på 1,10. Se text ovan samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

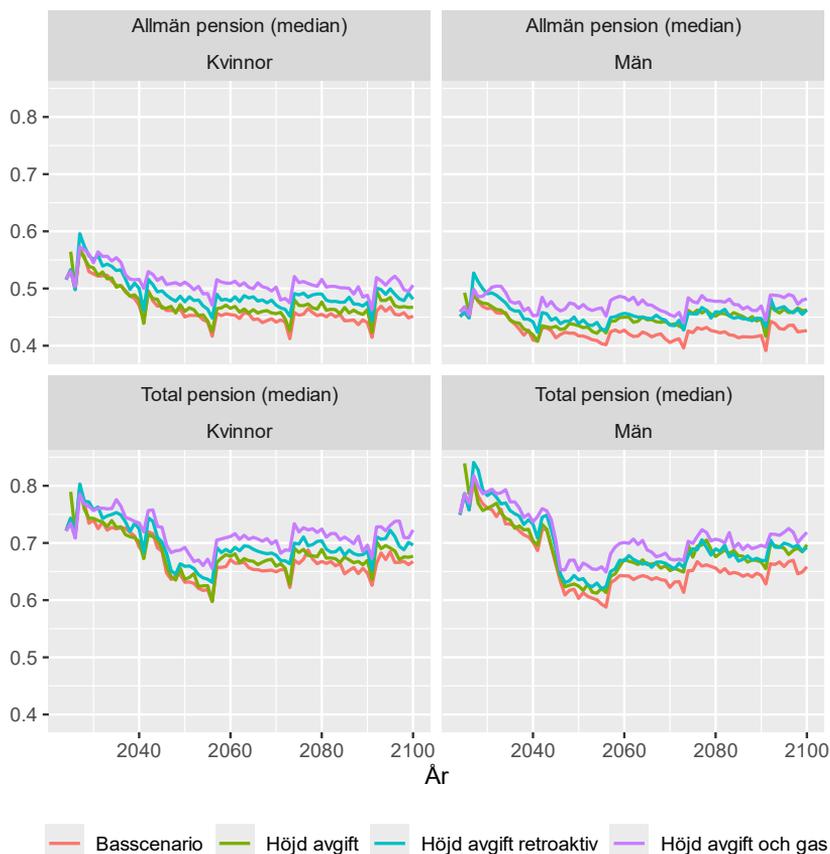
6.3.2 Effekter på kompensationsgraderna och respektavståndet

I figur 6.19 illustreras effekten av en höjd pensionsavgift på nyblivna pensionärers kompensationsgrader. Eftersom variationen i de simulerade kompensationsgraderna är stor både för ett enskilt år och över tid är det svårt att jämföra effekten på kompensationsgraderna av de olika typerna av avgiftshöjningar med varandra. Mönstret är likartat det vi såg i figur 6.17, det vill säga att enbart en avgiftshöjning har en mycket liten effekt i början av perioden och får full effekt först framåt 2090-talet. Den retroaktiva avgiftshöjningen får snabbare effekt på kompensationsgraden, men har på lång sikt samma effekt på kompensationsgraden som enbart en avgiftshöjning. En avgift kombinerat med en gas har en snabb och stor effekt på kompensationsgraden.

På grund av variationen går det inte att se någon tydlig skillnad i effekten mellan kvinnor och män på allmän och total pension. Runt 2040 har enbart en avgiftshöjning ganska liten effekt på kompensationsgraderna; en retroaktiv avgiftshöjning ger cirka 2–3 procent högre kompensationsgrad och en avgiftshöjning i kombination med en gas cirka 4–5 procentenheter högre kompensationsgrad. I slutet av perioden när avgiftshöjningen är fullt infasad är effekten av både enbart avgiftshöjning och retroaktiv avgiftshöjning cirka 2–3 procentenheter i bägge scenarierna. En avgiftshöjning i kombination med en gas innebär cirka 5–6 procentenheter högre kompensationsgrader i slutet av studieperioden.

Figur 6.19 Kompensationsgrad (median) för nyblivna pensionärer id höjd pensionsavgift

Pensionsinkomst som andel av genomsnittet av de fem sista årens förvärvsinkomst



Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexerat med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Avgiftshöjningen är från 17,21 till 18,5 procent av bruttolönnen (cirka 7,5 procent). Retroaktiv avgiftshöjning innebär en uppskrivning av pensionsbehållningar och pensionsutbetalningar med 7,5 procent. Gas är en utdelning av överskott ur inkomstpensionssystemet, givet dagens nivå på balanstalet och en utdelningsgräns på 1,1. Se text ovan samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

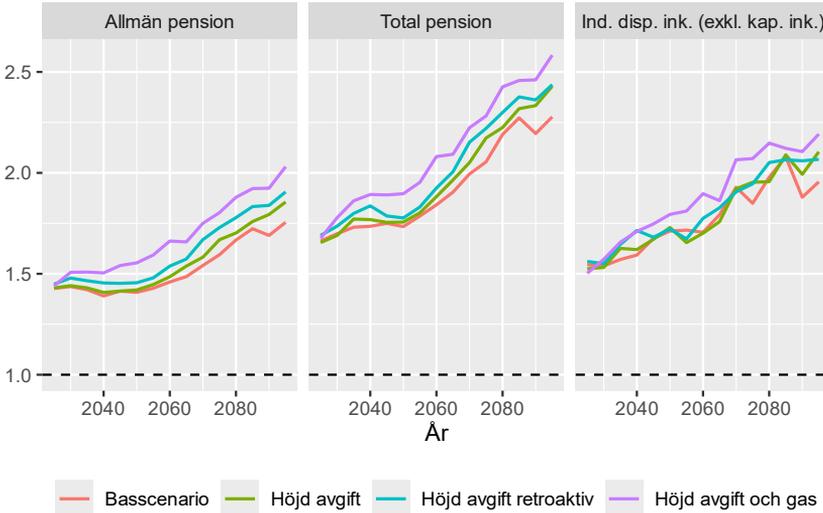
I figur 6.20 beskrivs utvecklingen av respektavståndet vid olika typer av höjd pensionsavgift. Respektavståndet är definierat på samma sätt som i figur 6.9, men här visas bara effekten av en avgiftshöjning på skillnaden mellan den lägsta kvartilen, det vill säga den fjärdedel av den arbetande befolkningen med fullt intjänande till pensionen som

har lägst pensionsbehållning vid 60 års ålder, och gruppen med mycket lågt intjänande till pension. Effekten av en avgiftshöjning följer även här samma mönster som tidigare, där en avgiftshöjning och en retroaktiv avgiftshöjning på lång sikt har lika stor effekt på respektavståndet med skillnaden att effekten uppstår tidigare vid den retroaktiva höjningen. En avgift i kombination med en gas har en större effekt och uppstår tidigt under tidsperioden.

I termer av nivåer är respektavståndet i allmän pension 2040 cirka 2 procentenheter högre än vid enbart en avgiftshöjning. Det motsvarar cirka 330 kronor per månad i 2024 års inkomstnivå. Med en retroaktiv avgiftshöjning är respektavståndet i allmän pension 2040 cirka 4 procentenheter eller 660 kronor högre och med en avgiftshöjning kombinerat med gas cirka 10 procent eller 1 630 kronor högre per månad. I slutet av perioden är respektavståndet i allmän pension cirka 15 procentenheter eller 2 450 kronor högre per månad med en avgiftshöjning eller retroaktiv avgiftshöjning. Med en avgiftshöjning kombinerat med gas är respektavståndet i allmän pension i slutet av perioden 25 procentenheter eller 4 080 kronor högre för den lägsta kvartilen i pensionsbehållning för gruppen med 40 års intjänande till pensionen.

Figur 6.20 Respektavstånd för den lägsta kvartilen

Relativ skillnad i årsinkomst för den lägsta kvartilen i pensionsbehållning inom gruppen med minst 40 år med PGI jämfört med gruppen med mycket lågt intjänande till pension



Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Pensionsåldern följer riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexerat med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Avgiftshöjningen är från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten (cirka 7,5 procent). Retroaktiv avgiftshöjning innebär en uppskrivning av pensionsbehållningar och pensionsutbetalningar med 7,5 procent. Gas är en utdelning av överskott ur inkomstpensionssystemet, givet dagens nivå på balansstalet och en utdelningsgräns på 1,1. Se texten i anslutning till figur 6.9 för en detaljerad beskrivning av hur respektavståndet definierats samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

6.4 Sammanfattning

Analyserna i detta kapitel tyder på att pensionärernas inkomster i fasta priser kommer att stiga i framtiden. Detta gäller både allmän pension, tjänstepension och disponibel inkomst, och det innebär att framtidens pensionärer kommer få en högre köpkraft än dagens pensionärer. Denna utveckling drivs av den historiska lönetillväxten och prognoser om real inkomsttillväxt som ger växande pensioner på sikt.

Om pensionärernas inkomster sätts i relation till den generella inkomstutvecklingen i samhället i stället för till prisutvecklingen framkommer en delvis annan bild. Tendensen till fallande allmän pension i relation till inkomstutvecklingen som synt i tidigare studier kommer i basscenariot att fortsätta i framtiden. Utvecklingen drivs i början av perioden av utfasningen av det gamla ATP-systemet. På

längre sikt bidrar att garantipensionen förväntas växa långsammare än den generella inkomstutvecklingen, samt att pensionsåldrarna inte förväntas öka i takt med medellivslängden, till att den allmänna pensionen minskar jämfört med den generella inkomstutvecklingen.

På grund av ökade avsättningar till tjänstepension och en antagen god kapitalavkastning i förhållande till inkomstillväxten kommer tjänstepensionen att öka i betydelse i framtiden. De totala pensionsinkomsterna från allmän pension och tjänstepension kommer därför i genomsnitt i stort sett utvecklas i samma takt som den generella inkomstutvecklingen i samhället. Personer med låga pensionsbehållningar har en större andel garantipension och lägre andel tjänstepension än genomsnittet. För dessa personer kommer pensionsinkomsterna inte hålla jämna steg med befolkningens inkomstutveckling.

Inkomstnivåerna mätt som kompensationsgrader för nyblivna pensionärer har en fallande tendens till cirka 2050 för att sedan stabiliseras. Nivån på kompensationsgraderna mätt som medianen är lägre än de ambitioner som uttrycktes vid införandet av det nya pensionssystemet. För personer med låga inkomster innan pension är dock kompensationsgraden högre än dessa ambitioner. Det var inte heller en ambition som gällde för alla, eller ens en genomsnittsperson, i befolkningen utan för ett stiliserat typfall som det vi fokuserade på i kapitel 5. Nivån och trenden i kompensationsgraden skiljer sig från resultaten för typfallen i föregående kapitel. Olika antaganden om pensionsåldrar, där riktåldern får fullt genomslag i analyserna för typfallet men inte i befolkningsanalysen, förklarar en del av skillnaden i nivån. En annan viktig skillnad är att garantipensionen inkomstindexeras i typfallsmodellen, men ökar mindre än så i befolkningsanalysen. Slutligen är en potentiell förklaring till skillnaderna den heterogenitet i livsinkomstprofiler som finns i SESIM-modellen och som är avsedd att återspegla faktiska livsinkomstprofiler i befolkningen, medan typfallsanalysen gjordes för personer med en rak lönebana som arbetat sedan 23 års ålder. I basscenariot kommer pensionsnivåerna mätt som respektavståndet öka. Utvecklingen beror i stor uträkning på hur lagstiftaren väljer att hantera grundskyddet i framtiden.

Pensionsåldrarna har stor betydelse för pensionsnivåerna i det nuvarande pensionssystemet. Analysen visar att vid fullt livslängdsjusterade pensionsåldrar skulle de allmänna pensionerna upprätthållas på lång sikt. Även kapitalavkastningen har stor betydelse för

pensionsnivåerna, genom premiepensionen och tjänstepensionen, vilket framgår både i detta avsnitt och i systemanalysen i föregående kapitel.

En höjd pensionsavgift fasas in gradvis och får full effekt på pensionsnivåerna först när pensionärerna arbetat ett helt yrkesliv med den högre avgiftsnivån. Genom att komplettera en höjd avgift med uppskrivning av pensionsbehållningar och pensionsutbetalningar (retroaktiv avgiftshöjning) eller med en utdelning av överskott inom inkomstpensionssystemet (gas) kan pensionsnivåerna höjas i närtid. Effekten av en kombination av avgiftshöjning och en gas beror på hur denna gas utformas samt hur tillgångarna och skulderna i pensionssystemet utvecklas. I simuleringarna i detta kapitel innebär en höjd pensionsavgift att den allmänna pensionen på lång sikt ökar pensionärernas allmänna pensioner med cirka 7 procent och att de sammanlagda pensionerna från allmän och tjänstepension ökar med cirka 4 procent. En avgiftshöjning i kombination med en gas ger i simuleringarna i detta kapitel en höjd allmän pension med cirka 15 procent och en höjd sammanlagd pension från allmän och tjänstepension med cirka 10 procent. Effekten av en avgiftshöjning i kombination med överskottsutdelning är dock behäftad med mycket stor osäkerhet.

7 Slutsatser

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om den nuvarande pensionsavgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna. Utredningen har valt att besvara uppdraget genom att analysera två frågor:

- Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna enligt de intentioner som uttrycktes vid införandet av det nuvarande pensionssystemet?
- Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla nuvarande pensionsnivåer i framtiden?

För att besvara den första frågeställningen har utredningen gått igenom de förarbeten som gjordes inför reformeringen av pensionssystemet och analyserat vad som uttrycktes i form av intentioner och ambitioner. Utredningen har i analysen även beskrivit den bild av pensionssystemets utmaningar som förekommit i debatten och i tidigare studier. Hur pensionsnivåerna utvecklats fram till i dag har utredningen analyserat genom litteraturstudier av tidigare genomförda analyser tillsammans med egna systemanalyser. Hur pensionsnivåerna förväntas utvecklas framöver har utredningen analyserat genom egna systemanalyser utifrån typfall och analyser för en simulerad befolkning.

Betänkandets utgångspunkter för att analysera pensionsnivåerna

Betänkandet har redogjort för reformeringen av pensionssystemet, med ett skifte från det förmånsbestämda ATP-systemet till det nuvarande avgiftsbestämda pensionssystemet. Syftet bakom reformen

var att skapa ett finansiellt hållbart system, med en fast avgift och med ett delningstal för den inkomstgrundade pensionen (inkomst- och premiepension) som automatiskt justerar utbetalningarna utifrån utvecklingen av medellivslängden. Vid en utvärdering av pensionsavgiften bör bevekelsegrunderna bakom det nuvarande systemet tas i beaktande.

Vad gäller de ambitioner beträffande pensionsnivåer som uttalades när det nuvarande pensionssystemet infördes så befastes de, som utredningen visat, med en lång rad villkor och beting. De ambitioner som i debatten ibland beskrivs som utfästelser tänkta att upprätthållas för hela befolkningen, är i utredningens mening snarare avsedda att visa hur systemet var tänkt att leverera för en typperson med genomsnittlig inkomst som följer alla givna villkor. För att svara på om avgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna enligt de intentioner som uttrycktes vid införandet av det nuvarande pensionssystemet har utredningen därför valt att analysera hur pensionssystemet levererar, historiskt och i framtiden, för just denna typperson.

För att svara på om befolkningens pensionsnivåer upprätthålls utifrån dagens nivå har utredningen gjort analyser för en simulerad framtida befolkning, tänkt att så långt som möjligt spegla verkligheten. Pensionsnivåerna som utredningen har analyserat i betänkandet är uttryckta som kompensationsgrader och som pensionsnivåer i relation till prisutvecklingen och till den generella inkomstutvecklingen. Som ett komplement till dessa mått har vi även analyserat det så kallade respektavståndet, det vill säga hur de inkomstgrundande pensionerna förhåller sig till grundskyddet.

Utredningens bedömning av pensionsnivåerna

Utredningen drar följande slutsatser angående pensionsnivåernas utveckling från pensionsreformen fram till i dag, nivån på kompensationsgraderna i relation till ambitionsnivån vid pensionsreformen samt utvecklingen av framtidens pensionsnivåer.

Flera orsaker till fallande pensionsnivåer fram till i dag

Tidigare studier av pensionssystemets historiska utveckling visar att kompensationsgraderna i den allmänna pensionen har minskat sedan införandet av det nuvarande systemet. Denna utveckling har främst drivits av ökade delningstal vid pensionering, på grund av ökad medellivslängd i kombination med en sakta sjunkande medelpensioneringsålder, men också av utfasningen av ATP-systemet. Samtidigt visar de tidigare studierna att pensionärernas totala inkomster inte har försämrats. Pensionärernas disponibla inkomster har i genomsnitt ökat mer än de förvärvsaktivas disponibla inkomster sedan 2003. Särskilt god har utvecklingen varit för yngre pensionärer. En viktig förklaring till de ökade disponibla inkomsterna är ökade tjänstepensioner, men även ökade arbetsinkomster, ökade kapitalinkomster och lägre skatter för pensionärer har haft betydelse. De ökade disponibla inkomsterna kan ha bidragit till att pensionsåldrarna inte justerats i enlighet med den förväntan lagstiftaren hade, med lägre allmänna pensioner som följd.

Resultaten från betänkandets systemanalyser i kapitel 5 är i linje med de tidigare studier som gjorts. Utredningen gör även samma bedömning gällande anledningen till de sjunkande kompensationsgraderna, det vill säga att det beror på en avsaknad av senareläggning av pensionsåldern i kombination med en ökande medellivslängd, samt utfasningen av ATP-systemet och infasningen av det nuvarande pensionssystemet.

Ett viktigt påpekande i sammanhanget är att infasningen av premiepensionen fortfarande pågår eftersom premiepensionen är fonderad och att avgifter endast betalats in sedan 1995. Därför är det först omkring 2040 som de första pensionärerna går i pension som fått ta del av ett helt intjänande i det nuvarande pensionssystemet. De pensionärer som gått i pension från och med år 2000 fram till i dag har en mindre andel premiepension än kommande pensionärer, och i stället en högre andel inkomstpension. Det innebär att de i mindre utsträckning har fått ta del av den överavkastning som premiepensionen förväntas ge i förhållande till inkomstpensionen framöver.

Lagstiftarens ambition för pensionsnivåerna nås med reservation

Vår genomgång av förarbetena till det nuvarande pensionssystemet visar att den ambition som uttrycktes var en kompensationsgrad för allmän pension på cirka 56 procent av bruttolönen för en person med genomsnittlig inkomst under hela arbetslivet, vid en oförändrad medellivslängd. Med samma antaganden framgår i systemanalysen att pensionsnivån för den allmänna pensionen kommer att öka från nuvarande nivå, tack vare riktåldern, och att pensionsnivån sedan hålls relativt stabil i framtiden. Från och med 2026 förväntas pensionsnivån uttryckt som kompensationsgraden för den allmänna pensionen vara mellan 51 och 53 procent för en medianperson, det vill säga strax under 56 procent som var den uttalade ambitionen för kompensationsgraderna mätt i bruttolöner. Premiepensionens infasning och överavkastning bidrar till att hålla kompensationsgraden relativt stabil trots att riktåldern inte fullt ut håller jämna steg med medellivslängden.

Även om kompensationsgraden för allmän pension ökar genom riktåldern så når den inte helt upp till den ambition som uttrycktes i förarbetena. Samtidigt konstaterar utredningen att lagstiftaren avsåg att nivån skulle upprätthållas vid en fullt livslängdsjusterad pensionsålder, vilket är en högre ålder än den riktålder som nu införs. Utredningen kan konstatera att det inte finns något i konstruktionen av inkomst- och premiepensionen som innebär att kompensationsgraderna minskar, utöver att pensionsåldern inte justerats så som lagstiftaren hade förutsatt. Garantipensionens konstruktion innebär däremot att den förväntas minska över tid jämfört med den generella inkomstutvecklingen. I den systemanalys som görs för ett typfall som går i pension vid en ålder som är fullt ut justerad för ökad livslängd uppfylls den tilltänkta ambitionsnivån. Samtidigt anser utredningen att det är rimligt att förhålla sig till den nu beslutade riktåldern snarare än den fullt livslängdsjusterade när ambitionen ska utvärderas. Frågan är dock om lagstiftarens ambition vid reformeringen om 56 procent av bruttolönen ska kvarstå även i förhållande till riktålder eller om lagstiftaren avser revidera ambitionen.

Såväl systemanalysen som analysen för en simulerad framtida befolkning visar att pensionsnivåerna, oavsett mått, är känsliga för antaganden om överavkastningen i premiepensionen. Systemanalysen använder pensionsbranschens prognosstandard för samtliga år, det

vill säga även för historisk tid, för att analysera hur systemet har levererat bortsett från den årliga variationen i fondavkastning som påverkar såväl premiepensionen som de avgiftsbestämda tjänstepensionerna. Justeras analysen till att anta den faktiska genomsnittliga årliga överavkastningen på premiepensionstorget för historisk tid så upprätthålls nivåerna för den allmänna pensionen redan i dag och de kommer fortsatt upprätthållas fram till mitten av 2050-talet. För att kompensationsgraden för den allmänna pensionen ska hamna i nivå med den uttryckta ambitionen på lång sikt behövs en överavkastning på 2,7 procent per år, vilket innebär en långsiktig nominell kapitalavkastning på 6,3 procent.

Ambitionen för tjänstepensionen uttrycktes inte av lagstiftaren eftersom tjänstepensionen förhandlas av arbetsmarknadens parter. Det fanns dock en förväntan att tjänstepensionen skulle kompensera den allmänna pensionens kompensationsgrad med ytterligare 10 procentenheter. Utredningen konstaterar att tjänstepensionen har nått upp till den förväntan och att den på sikt förväntas ge betydligt mer än vad som utgicks från i förarbetena under 1990-talet. Tjänstepensionens utveckling gör att förväntningen som lagstiftaren hade på den totala pensionen, bestående av den allmänna pensionen och tjänstepensionen tillsammans, uppnås även vid en pensionering vid riktålder. Från och med 2026 uppnås näst intill den förväntan som lagstiftaren hade på den totala pensionen. Det gäller även utifrån prognosstandards avkastning för historisk tid och pensionering vid riktålder.

Såväl systemanalyserna som analyserna för en simulerad framtida befolkning visar på kompensationsgrader som är både högre och lägre än för mediantypfallet när vi analyserar andra inkomstgrupper och livsinkomster. Någon ambition för kompensationsgraden för andra grupper än för mediantypfallet fanns dock inte från lagstiftarens sida.

Den allmänna pensionens nivåer för befolkningen förväntas sjunka jämfört med den generella inkomstutvecklingen

På systemnivå konstaterar utredningen att pensionsnivån uttryckt som kompensationsgraden för den allmänna pensionen upprätthålls utifrån dagens nivå givet en pensionering vid riktålder. Under den analyserade tidsperioden tycks riktåldern i kombination med infas-

ningen av premiepensionen kompensera för den annars sjunkande inkomstpensionen. Analyserna av befolkningens framtida pensioner ger en delvis annan bild än den som följer av den stiliserade systemanalysen. Jämfört med systemanalysen har vissa andra antaganden om bland annat pensionsåldrar och garantipensioner gjorts i befolkningsanalysen. Motivet är att utredningen bedömer att dessa antaganden bättre speglar den förväntade utvecklingen i befolkningen på lång sikt.

Enligt utredningens analyser kommer pensionärernas inkomster mätta i fasta priser att stiga i framtiden. Detta gäller både allmän pension, tjänstepension och disponibel inkomst. Framtidens pensionärer kommer med andra ord ha högre köpkraft än dagens pensionärer. Utvecklingen drivs av den historiska inkomstillväxten som ger högre pensioner i fasta priser i närtid och prognoser om real inkomstillväxt som ger växande pensioner på sikt. Utvecklingen drivs också av den historiska avkastningen för premiepensionen och avgiftsbestämda tjänstepensioner och att avkastningen framöver förväntas överstiga såväl pris- som inkomstutvecklingen. Detta kan tolkas som att pensionsnivåerna upprätthålls.

På längre sikt kommer framtidens pensionärer sannolikt relatera sin levnadsstandard till omgivningens levnadsstandard snarare än till den standard gårdagens pensionärer upplevde. Av den anledningen är pensionsnivåer uttryckta i fasta inkomster, eller som kompensationsgrader, mer relevanta mått på pensionsnivåer på lång sikt. Mätt i fasta inkomster, det vill säga i förhållande till den generella inkomstutvecklingen, sjunker den allmänna pensionen för kvinnor och män. Likt systemanalysen bidrar utfasningen av ATP-systemet till lägre allmän pension fram till omkring 2040. Utredningen bedömer att garantipensionen på lång sikt kommer växa långsammare än inkomsterna i samhället, vilket bidrar till lägre genomsnittlig allmän pension. Vidare antas i befolkningsanalysen att den genomsnittliga pensionsåldern i befolkningen inte kommer att öka i samma takt som riktåldern höjs. En konsekvens av detta är att den ökade medellivslängden i framtiden har större negativ effekt på pensionsinkomsterna i befolkningsanalysen än i systemanalysen. Om befolkningen fullt ut justerar sin pensionsålder till förändringarna i medellivslängden visar analysen för en simulerad befolkning att den allmänna pensionens nivå skulle stabiliseras för män medan den fortsatt förväntas sjunka för kvinnor, eftersom kvinnor har en högre förekomst av

garantipension. Vid en fullt livslängdsjusterad pensionsålder förväntas således de inkomstgrundade pensionerna upprätthållas.

För vissa grupper av pensionärer skiljer sig utvecklingen från pensionärskollektivet som helhet. För pensionärer äldre än 80 år faller den allmänna pensionen mer än för övriga åldersgrupper samtidigt som den allmänna pensionen för de yngsta pensionärerna stabiliseras relativt inkomstutvecklingen efter cirka 2050. Värt att nämna är också att för varje enskild årskull minskar den allmänna pensionens nivå i förhållande till den generella inkomstutvecklingen efter pensionsinträdet som en följd av följsamhetsindexeringen.

Bilden skiljer sig också åt beroende på vilken inkomstgrupp som analyseras. För personer med höga livsinkomster förväntas nivåerna för den allmänna pensionen sjunka relativt den generella inkomstutvecklingen fram till ungefär 2040 för att därefter växa i takt med den generella inkomstutvecklingen. För personer med låga livsinkomster förväntas pensionsnivåerna sjunka under hela tidsperioden.

Ser vi till pensionsnivåerna uttryckt som kompensationsgrader för nyblivna pensionärer, visar analysen för en simulerad framtida befolkning att pensionsnivåerna för kvinnor förväntas minska fram till ungefär 2050 för att sedan växa i takt med den generella inkomstutvecklingen. Anledningen till minskningen fram till 2050 är, precis som i tidigare analyser, bland annat att pensionsåldern inte förväntas utvecklas i samma takt som medellivslängden och indexeringen av garantipensionen. För män minskar pensionsnivåerna mätt som kompensationsgrader bland nyblivna pensionärer fram till ungefär 2040 för att därefter växa i takt med den generella inkomstutvecklingen.

Pensionsnivåerna i termer av respektavståndet, som mäter skillnaden mellan de inkomstgrundade delarna av pensionssystemet och grundskyddet för pensionärer, bedöms i analysen över en simulerad befolkning öka i framtiden. Orsaken är även här att garantipensionen och bostadstillägget förväntas öka i långsammare takt än inkomstutvecklingen. Utvecklingen för såväl pensionsnivåerna för de med grundskydd som för respektavståndet är helt beroende av hur lagstiftaren väljer att hantera regelverket för grundskyddet.

Den totala pensionens nivåer för befolkningen upprätthålls

Om hänsyn även tas till tjänstepensionen visar analysen med en simulerad befolkning att de totala pensionerna för pensionärskollektivet som helhet upprätthålls i framtiden. De ökade tjänstepensionsavsättningarna kommer alltså kompensera för den minskade allmänna pensionen.

För personer med låga livsinkomster, som har mindre andel tjänstepension och till viss del är beroende av garantipension, kommer dock även de totala pensionsinkomsterna att sjunka i relation till inkomsttillväxten i den arbetande befolkningen. För personer med högre livsinkomster än medianen förväntas de totala pensionsinkomsterna tvärtom öka. Ökningen beror på att tjänstepensionen, vars av sättningar ökat och vars kapitalavkastning förväntas överstiga inkomstutvecklingen, utgör en stor andel av den totala pensionen i dessa grupper.

När vi analyserar pensionsnivåerna i termer av kompensationsgrader för nyblivna pensionärer visar analysen för en simulerad framtida befolkning att de totala pensionsnivåerna sjunker utmed samma trend som den gjorde när endast den allmänna pensionen analyserades. Analysen visar på fallande totala pensionsnivåer för nyblivna pensionärer i närtid medan pensionsnivåerna på längre sikt växer i takt med den generella inkomstutvecklingen.

Systemanalysen visar på en mer positiv framtida utveckling för den totala pensionen än vad analysen för en simulerad framtida befolkning visar. I systemanalysen kommer kompensationsgraderna för den totala pensionen inte bara upprätthållas utifrån dagens nivåer utan också öka. Ökningen pågår fram till ungefär 2070 för att därefter sjunka något, dock fortsatt på en högre nivå än dagens. Ökningen av tjänstepensionen fram till 2070 beror på ökade avsättningar till tjänstepension och infasningen av dessa ökningar. Utifrån dagens regler för intjänande inom tjänstepensionen kommer den dock minska något efter 2070 eftersom intjänandet inte antas öka medan delningstalet fortsatt antas göra det.

Utredningens avslutande iakttagelser

Utifrån de analyser och slutsatser som presenterats i betänkandet landar utredningen i fyra avslutande iakttagelser.

Pensionsåldern är avgörande för om pensionsnivåerna för den allmänna pensionen upprätthålls eller inte

Utredningen kan konstatera att pensionsåldern är avgörande för om pensionsnivåerna i den allmänna pensionen kommer att upprätthållas eller inte. Systemanalysen indikerar att kompensationsgraden för allmän pension kan upprätthållas utifrån en pensionering vid riktålder och utifrån en överavkastning på premiepensionen. Inkomstpensionen förväntas dock minska något eftersom riktåldern inte är fullt livslängdsjusterad. Resultaten i befolkningsanalysen visar att det krävs en pensionsålder som är högre än riktåldern för att upprätthålla de allmänna pensionerna i genomsnitt.

Utredningens analyser visar att det blir svårt att kompensera för det ökade delningstalet och längre tid som pensionär som en ökad medellivslängd skapar med en höjd pensionsavgift, utan att pensionsåldern samtidigt också ökar. Det pekar på vikten av att fortsätta arbeta med åtgärder för ett förlängt arbetsliv och högre pensionsåldrar.

Grundskyddet och premiepensionen spelar stor roll för utvecklingen

De tidigare studierna såväl som utredningens analyser visar att grundskyddets nivå spelar en avgörande roll för nivån på den allmänna pensionen. På senare år har grundskyddet via garantipensionen höjts, vilket har ökat dess betydelse för pensionsnivåerna. Det har också en viktig roll att spela för respektavståndets utveckling, där utredningen noterar en växelverkan mellan krav på ökat grundskydd som åtgärd för att motverka låga pensionsnivåer och krav på ökade respektavstånd.

Utredningens analyser visar att grundskyddets utveckling är avgörande för om pensionsnivåerna upprätthålls för grupper med lägre inkomster. En prisindexering innebär i sig att pensionsnivån sjunker

över tid i förhållande till den generella inkomstutvecklingen, givet real tillväxt. Lagstiftningen är alltså utformad så att pensionsnivåerna för de som har garantipension inte fullt ut ska upprätthållas. För att pensionsnivåerna för grupper som är beroende av grundskyddet inte ska halka efter den generella inkomstutvecklingen är åtgärder från lagstiftaren nödvändiga.

För premiepensionen finns en förväntan om att dess avkastning ska överträffa inkomstutvecklingen över tid. Premiepensionen har historiskt också gjort detta och bidragit till att pensionsnivåerna ur ett systemperspektiv, givet historisk avkastning, har levt upp till lagstiftarens ambitioner trots att pensionsåldern inte justerats i takt med medellivslängden. Om pensionsnivåerna för den allmänna pensionen upprätthålls framöver, både utifrån lagstiftarens ambition vid reformeringen och utifrån dagens nivåer, är till stor del avhängigt av hur premiepensionen utvecklas.

Premiepensionens infasning kommer att öka dess andel av den allmänna pensionen över tid. Det kommer att leda till en ökad exponering av pensionerna på aktiemarknaden, vilket kommer innebära ökad volatilitet och ökad spridning i pensionsutfall. Även tjänstepensionens ökade betydelse för den totala pensionen kommer leda till större variation i utfall, av samma anledning. Även om den genomsnittliga pensionären förväntas få högre pensionsnivåer genom ökad aktieexponering kommer det också leda till en större spridning av pensionsnivåerna inom pensionärskollektivet framöver.

Förhållandet mellan allmän pension och tjänstepension behöver beaktas

Vid reformeringen av pensionssystemet uppgick tjänstepensionen till ungefär 10 procent av tidigare arbetsinkomst, vilket förväntades motsvara ungefär 15 procent av den allmänna pensionen och tjänstepensionen tillsammans. Andelen pensionärer såväl som arbetstagar med tjänstepension har ökat sedan dess och tidigare studier har visat att över 90 procent av alla förvärvsarbetande har en tjänstepension. Precis som för den allmänna pensionen har flera tidigare förmånsbestämda tjänstepensioner övergått till att bli avgiftsbestämda. Avgifterna till de avgiftsbestämda tjänstepensionerna har höjts inom alla avtalsområden, men i olika omfattning och från olika år. De avgiftsbestämda tjänstepensionerna är därför precis som premiepen-

sionen fortfarande under infasning och kommer på sikt få en allt större betydelse för den totala pensionen.

Utredningens analyser visar, i likhet med tidigare studier, att nivån på tjänstepensionen har upprätthållits i mycket högre utsträckning än den allmänna pensionen. Tjänstepensionerna som andel av den totala pensionen har fram till i dag överskridit ambitionerna om 10 procent av den tidigare arbetsinkomsten. Utredningens analyser visar att tjänstepensionens andel i slutet av analysperioden förväntas bli 20 procent av tidigare arbetsinkomst, alltså dubbelt så hög som lagstiftarnas förväntning. Utredningen ser dock en stor spridning i tjänstepensionen beroende på vilket avtal personer omfattas av och hur många år personer tjänat in till tjänstepension. Utifrån dagens regelverk kommer vi framöver se större skillnader i pensionsinkomst dels mellan olika avtalsområden, dels mellan de som har tjänstepension och de som saknar tjänstepension och inte har sparat till pensionen på annat sätt.

En viss inkomsteffekt av ökade tjänstepensioner kan förmodas finnas, där en ökad pensionsinkomst ger lägre drivkrafter till arbete och möjliggör tidigare pensionsuttag. De ökade tjänstepensionerna kan dämpa drivkrafterna från det allmänna pensionssystemet till en ökad pensionsålder och i stället leda till bibehållna eller något sänkta åldrar. Vidare har historien visat att förändringar, såväl som avsaknad av förändringar, i det allmänna systemet också påverkar hur avtalsparter fattar beslut om tjänstepensioner. Det är rimligt att tro att en sådan påverkan kommer bestå även i framtiden.

Utredningen anser därför att lagstiftaren inte bör besluta om den allmänna pensionen i ett vakuum utan att samtidigt beakta tjänstepensionens samverkan med den allmänna pensionen, både med utgångspunkt i situationen för de som har och för de som saknar en tjänstepension. Tjänstepensionerna förhandlas mellan arbetsmarknadens parter och en tydlig ambition för den totala pensionen bör och kan inte ges av lagstiftaren. Samtidigt kan ansvarsfördelningen mellan staten och arbetsmarknadens parter ha betydelse på en rad olika sätt, exempelvis för lagstiftarens möjligheter att påverka människors pensionsbeslut och pensionsnivåer.

En avgiftshöjning förändrar inga trender i pensionsnivån

Att höja pensionsavgiften i det allmänna pensionssystemet från 17, 21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten har en marginell effekt på pensionsnivåerna i närtid. Det beror på att högre avgifter höjer pensionsnivåerna i takt med att de betalas in till systemet och får fullt genomslag på pensionsnivåerna först efter ett helt yrkesliv med den högre avgiften. På lång sikt, när samtliga pensionärer arbetat ett helt yrkesliv med den höjda avgiften, förväntas den allmänna pensionen bli ungefär 7 procent högre i genomsnitt med den högre avgiften. Eftersom avgiftshöjningen bara påverkar de inkomstgrundade allmänna pensionerna är effekten lägre för personer med låga livsinkomster och som därför har mer garantipension i sin allmänna pension. Den procentuella effekten på den totala pensionen är också lägre för personer med höga livsinkomster eftersom deras pension i större utsträckning utgörs av tjänstepensioner, som inte påverkas av en avgiftshöjning i det allmänna systemet. Effekten av en avgiftshöjning på den totala pensionen är därför procentuellt som högst för personer med medelhöga pensioner.

Även om en höjning av pensionsavgiften i sig inte avviker från pensionssystemets livsinkomstprincip avviker den likväl från den grundtanke som fanns under reformeringen av pensionssystemet om att hålla pensionsavgiften på en stabil och förutsägbar nivå. Motivet var att undvika den problematik med ständigt höjda avgiftsnivåer som fanns i ATP-systemet. Sett som en engångsföreteelse, som ett sätt att höja den inkomstgrundade allmänna pensionen, är det mindre problematiskt på systemnivå. Om däremot en avgiftshöjning kombineras med andra åtgärder, såsom en gas eller en retroaktiv avgiftshöjning, för att snabbare få effekt på pensionsnivåerna, riskerar livsinkomstprincipen att frångås. Risken finns också att vissa generationer gynnas på bekostnad av andra av dessa åtgärder och att generationskontraktet som nu finns skulle ifrågasättas och pensionssystemets legitimitet minska i allmänhetens ögon.

En central slutsats utifrån betänkandets analyser är att en avgiftshöjning i sig inte förändrar några trender för huruvida pensionsnivåerna förväntas upprätthållas eller inte. En höjd pensionsavgift höjer pensionsnivåerna, men kan inte som ensam åtgärd upprätthålla dem över tid. Som tidigare nämnts är det pensionsåldern som är avgörande för om en viss pensionsnivå upprätthålls eller ej på

lång sikt. Utredningen noterar att samma höjning av pensionsnivåerna som analyseras kan uppnås genom en förlängning av arbetslivet med mellan sju och tolv månader beroende på årskull.

En avgiftshöjning bör inte heller ses i ljuset av effektiv fattigdomsbekämpning, då en avgiftshöjning inte främst gynnar denna grupp. Som beskrevs ovan har de grupper med lägst pensionsnivåer över lag en stor andel av sin pension från garantipensionen som avräknas mot ökade inkomstpensioner. Möjligen kan en avgiftshöjning underlätta höjningar av grundskyddet utan att respektavståndet minskar, och kan från det perspektivet ses som en del av fattigdomsbekämpande åtgärder.

Utredningens sammantagna bedömning

Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna enligt intentionerna vid införandet av det nuvarande pensionssystemet?

Trots att kompensationsgraden för allmän pension ökar genom riktåldern så når den inte helt upp till den ambition som uttrycktes i förarbetena. Slutsatsen utgår från en historisk och framtida premieavkastning i enlighet med prognosstandard. Samtidigt konstaterar utredningen att lagstiftaren och förarbetena aldrig avsåg att nivån skulle uppnås vid just riktåldern utan vid en något högre fullt livslängdsjusterad pensionsålder. Pensionsnivåerna med nuvarande pensionsavgifter lever ur det perspektivet upp till den ambition lagstiftaren hade. Utredningen anser att det är upp till lagstiftaren att bestämma om det nuvarande pensionssystemet ska ha en kvantifierad ambition baserad på pensionering vid riktålder eller om tidigare ambition med fullt livslängdsjusterat pensionsålder fortfarande gäller. Om nuvarande avgift är tillräcklig för att upprätthålla pensionsnivåerna enligt intentionerna beror därför på ambitionsnivån.

Högre avsättningar till tjänstepension har bidragit till att förväntningen som lagstiftaren hade på den totala pensionen med nuvarande pensionsavgifter uppnås vid en pensionering vid riktålder.

*Är avgiften på rätt nivå för att upprätthålla
nuvarande pensionsnivåer i framtiden?*

Utredningens analys visar att frågan inte kan besvaras entydigt eftersom svaret beror på hur pensionsnivåerna definieras.

Pensionärernas inkomster i fasta priser förväntas stiga i framtiden. Detta gäller både allmän pension, tjänstepension och disponibel inkomst. Det kan tolkas som att avgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna.

På lång sikt bedöms dock den övriga befolkningens inkomster vara en mer relevant jämförelsepunkt för pensionärernas inkomster. Om pensionsinkomsterna sätts i relation till den generella inkomstutvecklingen bland den förvärvsaktiva befolkningen visar resultaten att den allmänna pensionen förväntas sjunka i framtiden för pensionärskollektivet som helhet. Utvecklingen kan tolkas som att avgiften är otillräcklig för att upprätthålla pensionsnivåerna.

Om hänsyn tas till tjänstepensioner visar analyserna att den totala pensionen i genomsnitt upprätthålls relativt den generella inkomstutvecklingen i befolkningen. Det kan tolkas som att de sammanlagda avgifterna till allmän pension och tjänstepension är på rätt nivå för att upprätthålla de totala pensionsnivåerna. För personer med låga inkomster under arbetslivet som därmed har begränsat med tjänstepension och en stor andel garantipension förväntas dock även total pension minska över tid.

Bedömningen om huruvida pensionsnivåerna upprätthålls i befolkningen beror alltså på perspektiv. Utredningen konstaterar att de inom den allmänna pensionen sjunkande pensionsnivåerna utifrån dagens nivå inte är en följd av avgiftens storlek och att dessa trender på lång sikt inte kan motverkas av den justering av pensionsavgiften som diskuterats. För personer med lågt intjänande till pension är utvecklingen av garantipensionen avgörande för pensionsnivåerna utveckling. Nivån på garantipensionen påverkas dock varken av en högre avgift eller av en högre pensionsålder utan styrs helt av lagstiftarens ändringar av garantipensionens regelverk. En långsiktigt högre ambition från lagstiftaren kan höja pensionsnivåerna för denna grupp men minskar samtidigt respektavståndet. För den totala pensionen är hög täckning av tjänstepensionen avgörande och att tjänstepensionen tjänas in under så många år som möjligt. Som utredningen uttryckt är det därför viktigt att lagstiftaren beaktar tjänstepensio-

nens samverkan med den allmänna pensionen, både med utgångspunkt i situationen för de som har en tjänstepension och för de som saknar en.

Den justering av pensionsavgiften som diskuterats är heller ingen åtgärd som kan upprätthålla den allmänna pensionen för pensionärskollektivet på sikt. Högre avgift ger på sikt högre pensioner, men för att upprätthålla den allmänna pensionen i hela pensionärskollektivet krävs att pensionsåldrarna i större utsträckning ökar i takt med medellivslängden. Den beslutade riktålderns effekt på befolkningens pensionsåldrar är mycket osäker eftersom den inte är tvingande för en stor del av befolkningen. Utredningens analyser talar för att genomslaget av riktåldern i form av höjda pensionsåldrar i befolkningen är avgörande för den framtida nivån på den allmänna pensionen.

Referenser

- Alecta (2024). *Pensionärerna och ekonomin*. Hämtat från Alecta: https://www.alecta.se/pensionarerna_ekonomin [2025-03-14].
- Bet. 1993/94:SfU24. *Reformering av det allmänna pensionssystemet*.
- Bet. 1997/98:SfU13. *Det nya pensionssystemet*.
- Cronert, A., Eklund, K., Laun, L. & Meiton, K. (kommande). *Inkomsttrygghetens nya mosaik. Kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Dir. 1993:108. *Tilläggsdirektiv till Pensionsarbetsgruppen*.
- Dir. 2024:29. *Analys av avgiftsnivån i det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet*.
- Dir. 2024:53. *Anpassning av åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning till riktåldern för pension*.
- Ds 1992:89. *Ett reformerat pensionssystem – bakgrund, principer och skiss*.
- Ds 1998:7. *AP-fonden och det reformerade ålderspensionssystemet*.
- Ds 2002:14. *Gyllene år med silverhår – För vissa eller för alla? Ett bokslut över pensionärernas ekonomiska situation under 1990-talet*.
- Ds 2011:42. *Efter 65 – inte bara pension*.
- Ds 2014:12. *Ekonomiska effekter av ett längre arbetsliv*.
- Ds 2016:19. *Jämställda pensioner?*
- Ds 2019:2. *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*.
- Ds 2024:12. *Pensionärernas levnadsstandard då och nu. en studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024*.
- Elmér, Å. (1960). *Folkpensioneringen i Sverige med särskild hänsyn till ålderspensioneringen*. Samhällsvetenskapliga studier 17, CWK Gleerup.

- Finansdepartementet (2024). *Beräkningskonventioner 2025*.
- Finanspolitiska rådet (2022). *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster*.
- Fora (2024). *Prislista 2024 – företag med kollektivavtal*. Hämtat från Fora: [https://www.fora.se/foretag/kostnad-och-faktura/prislistor/prislista-2024---foretag-med-kollektivavtal/\[2024-10-25\]](https://www.fora.se/foretag/kostnad-och-faktura/prislistor/prislista-2024---foretag-med-kollektivavtal/[2024-10-25]).
- Forena (2019). *Pensionsreform 2024. Del 1: Det allmänna pensions-systemet. Forenas pensionspolitiska program*.
- Hagen, J. (2017). *Utbetalningstider i tjänstepensionssystemet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hagen, J. (den 28 oktober 2021). Vad händer med pensionerna? Hämtat från SNS: [https://www.sns.se/artiklar/vad-hander-med-pensionerna-2/\[2025-03-14\]](https://www.sns.se/artiklar/vad-hander-med-pensionerna-2/[2025-03-14]).
- Hagen, J. & Schneider, A. (2024). *Hur ser svenskarnas pensionsplaner ut? En studie av Uttagsplaneraren på minPension*. minPension.
- Hagen, J., Laun, L. & Palme, M. (2022). *Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019*. Studier i Finanspolitik, 2022/1.
- ISF (2017). *Tidsbegränsade uttag av tjänstepension och låg ekonomisk standard*. Rapport 2017:1.
- ISF (2018). *Vem får avsättningar till tjänstepension. En analys av tjänstepensionernas täckningsgrad baserad på deklarationsuppgifter*. Rapport 2018:15.
- ISF (2020). *Tidig och sen pensionering. En analys av pensionsålder, pensionsmotiv och förutsättningar för ett förlängt arbetsliv*. Rapport 2020:7.
- Johansson, P., Laun, L., Palme, M. & Olofsdotter Stensöta, H. (2018). *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*. Stockholm: SNS Förlag.
- Klevmarken, A. & Lindgren, B. (2008). Simulating an Ageing Population: A Microsimulation Approach Applied to Sweden. (B. Lindgren, Red.) *Contributions to economic analysis*, 285, s. 421–429.

- Konjunkturinstitutet (2024). *Långsiktigt referensscenario 2024 [Dataset]*. Hämtat från Prognosdatabasen: https://prognos.konj.se/PxWeb/pxweb/sv/XLangtidsscenario/XLangtidsscenario__1_202401/ [2025-03-14].
- Laun, L. & Palme, M. (2022). *Pensionssystemens drivkrafter till ett längre arbetsliv*. IFAU Rapport 2022:6.
- Lindholm, M. & Lindskog, F. (2024). *Broms och gas i inkomstpensionssystemet*. Research Report 2024:9, Stockholms Universitet.
- Lundberg, J. (2024). Intergenerational Redistribution in a Pay-as-you-go Pension System. *Journal of the Economics of Ageing* 29, 100534.
- Medlingsinstitutet (2024). *Kollektivavtalstäckning och arbetsmarknadens organisationer*.
- MinPension (2016). *Hur stor blir pensionen? En rapport om kompensationsgrader hos användare av Minpension.se år 2015*.
- MinPension (2023). *Kompensationsgradsrapporten Tema 2023: Hur stor betydelse har tjänstepensionen?*
- Nilsson, P. (2017). *Den allmänna pensionsavgiften och inkomstskatten*. Stockholm: SNS Förlag.
- Palm, F. (2024). Utmaningar med att införa en gas i inkomstpensionssystemet. *Ekonomisk Debatt*.
- Pensionsmyndigheten (2017). *Pension i det gamla och nya pensionssystemet – en studie. Jämförelse i utfall av inkomstgrundad allmän pension i det nya och det gamla pensionssystemet för födda 1938–1945*. VER 2017-112.
- Pensionsmyndigheten (2018a). *Skydden till efterlevande inom tjänstepensionen. Valen och valbeteendet*. VER 2017-248.
- Pensionsmyndigheten (2018b). *Konstruktion av riktålder. Svar på regeringsuppdrag*. VER 2018-96.
- Pensionsmyndigheten (2018c). *Alternativ pensionsålder*. 2018-13.
- Pensionsmyndigheten (2019a). *Pensionsnivåer och kompensationsgrader för nyblivna pensionärer 2016*. VER 2019-339.
- Pensionsmyndigheten (2019b). *Mörkertalet inom bostadstillägg till pensionärer – en genomgång av underutnyttjandet*.
- Pensionsmyndigheten (2019c). *Pensionsbeslutet – blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer*.

- Pensionsmyndigheten (2019d). *Remissvar: Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem, S2019/00497/SF (Ds 2019:2)*. VER 2019-64.
- Pensionsmyndigheten (2020). *Förmånsbestämda tjänstepensioner. Hur påverkas tjänstepensionen av att sluta arbeta eller gå ned i arbetstid innan 65 års ålder?* VER 2019-434.
- Pensionsmyndigheten (2021a). *Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet*. VER 2021-175.
- Pensionsmyndigheten (2021b). *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? Förskottsräntans betydelse för pensionerna*. VER 2021-334.
- Pensionsmyndigheten (2021c). *Är pensionerna tillräckliga? Rapport 1*. VER 2021-426.
- Pensionsmyndigheten (2021d). *Utdelning av överskott ur inkomst-pensionssystemets buffertfond*. VER 2021-484.
- Pensionsmyndigheten (2022a). *Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden?* VER 2022-4.
- Pensionsmyndigheten (2022b). *Pensionsåldrar och arbetslivets längd – svar på regleringsbrevsuppdrag 2022*. VER 2022-158.
- Pensionsmyndigheten (2022c). *Standard för pensionsprognoser, mars 2022*.
- Pensionsmyndigheten (2022d). *Underlag till Standard för pensionsprognoser*.
- Pensionsmyndigheten (2023a). *Välvagsfrågor för pensionssystemet. Hämtat från Pensionsmyndigheten: <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/vagvalsserie-om-pensionerna/> [2025-03-14]*.
- Pensionsmyndigheten (2023b). *Ett nytt pensionssystem? Rapport nr 4 i vägvalsserie om pensionerna*. VER 2023-140.
- Pensionsmyndigheten (2023c). *Höjda pensioner inom nuvarande pensionssystem. Rapport nr 3 i vägvalsserie om pensionerna*. VER 2023-80.
- Pensionsmyndigheten (2023d). *Pensionsåldrar och arbetslivets längd – svar på regleringsbrevsuppdrag 2023*. VER 2023-161.
- Pensionsmyndigheten (2024a). *Orange rapport 2023. Pensionssystemets årsredovisning*.

- Pensionsmyndigheten (2024b). *Pensionsystemets framtid i tre scenarier*. VER 2024-167.
- Pensionsmyndigheten (2024c). *Sveriges pensioner 2006–2023. Allmän inkomstgrundad pension, tjänstepension och privat avdragsgill pension*. VER 2024-404.
- Pensionsmyndigheten (2024d). *Nyblivna pensionärers kompensationsgrader – Redovisning av regleringsbrevsuppdrag*.
- Pensionsmyndigheten (2024e). *Pensionernas utveckling i fasta priser, 2024: 2003–2023*.
- Pensionsmyndigheten (2024f). *Utvecklingen av pensionen och den disponibla inkomsten – svar på regeringsuppdrag 2024*.
- Pensionsmyndigheten (2024g). *Tumregler för pensionen. För dig som sparar till eller planerar att ta ut pension*. VER 2024-35.
- Pensionsmyndigheten (2024h). *Pensionsåldrar och arbetslivets längd – svar på regeringsuppdrag 2024*.
- Pensionsmyndigheten (2024i). *Underlag för medelpensioneringsålder [dataunderlag]. Pensionsåldrar och arbetslivets längd – svar på regeringsuppdrag 2024*. Hämtat från Pensionsmyndigheten: <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/pensionsaldrar-arbetslivets-langd-2023/> [2025-03-14].
- Pensionsmyndigheten (2025a). *Typfallsmodellen version 4.7 (2025-01-27)*. Hämtat från Pensionsmyndigheten: <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/pensionsmodellen/typfallsmodellen> [2025-03-14].
- Pensionsmyndigheten (2025b). *Användarmanual Typfallsmodellen*. 2025-01-27.
- Pensionsmyndigheten (kommande). *Pensionsåldrar och arbetslivets längd*.
- Prop. 1958:55 - a. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 29 juni 1946 (nr b31) om folkpensionering*.
- Prop. 1959:100. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om försäkring för allmän tilläggspension m.m.*
- Prop. 1991/92:38. *Inriktningen av den ekonomiska politiken*.
- Prop. 1993/94:250. *Reformering av det allmänna pensionsystemet*.
- Prop. 1997/98:151. *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*

- Prop. 1997/98:152. *Garantipension, m.m.*
- Prop. 1999/2000:1. *Budgetpropositionen för år 2000.*
- Prop. 2000/01:136. *Äldreförsörjningsstöd.*
- Prop. 2000/01:140. *Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl.*
- Prop. 2006/07:100, Bet. 2006/07:FiU1. *2007 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2009/10:29. *Ytterligare sänkt skatt för pensionärer.*
- Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016.*
- Prop. 2018/19:134. *Förbättrat grundskydd för pensionärer.*
- Prop. 2021/22:269. *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina.*
- Prop. 2023/24:100. *2024 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*
- Protokoll 1997/98:120. *Riksdagens snabbprotokoll måndagen den 8 juni.*
- Regeringskansliet S 2021:C. (2022). *Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner.*
- Riksdagsskrivelse 1993/94:439.
- SCB (2024). *Ettårig livslängdstabell för hela riket efter kön och ålder. År 1960–2023.* Hämtat från SCB:
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101I/LivslangdEttariga/ [2025-03-14].
- Sjögren, G. (2012). *Om effekter på arbetsutbud och pensionering av förändringar av pensionsåldern – en forskningsöversikt.* Rapport till Pensionsåldersutredningen (S 2011:05).
- SOU 1955:32. *Allmän pensionsförsäkring.*
- SOU 1957:7. *Förbättrad pensionering.*
- SOU 1990:76. *Allmän pension.*
- SOU 1994:20. *Reformerat pensionssystem.*
- SOU 2004:105. *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet.*
- SOU 2012:28. *Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre.*
- SOU 2013:25. *Åtgärder för ett längre arbetsliv.*

- SOU 2019:57. *Inkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier. Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2019.*
- SOU 2020:69. *Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre.*
- SPF Seniorerna (2023). *Lönar det sig att arbeta för pensionen?*
- Statistikmyndigheten SCB (16 maj 2024). *Befolkningsprognos för Sverige*. Hämtat från Statistikmyndigheten SCB: [https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/\[2025-03-14\]](https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/[2025-03-14]).
- Svensk Försäkring (2024). *Livsförsäkrings- och tjänstepensionsföretagens roll och betydelse.*
- Svärdman, H. (2023). *Försäkringsvär(l)den: en resa från antikens skeppsförsäkring till morgondagens insurtech.* Stockholm: Atlas.

Kommittédirektiv 2024:29

Analys av avgiftsnivån i det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet

Beslut vid regeringssammanträde den 29 februari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera avgiftsnivån i det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet. Syftet med utredningen är att analysera om den nuvarande pensionsavgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 mars 2025.

Uppdraget att analysera avgiftsnivån i pensionssystemet

Mot bakgrund av en allt längre medellivslängd behöver pensionsnivåerna primärt upprätthållas genom att fler kommer i arbete och att arbetslivet blir längre. Det är samtidigt av betydelse att avgiften i pensionssystemet är på rätt nivå. Pensionssystemet är avgiftsbestämt och det finns därmed en direkt koppling mellan inbetalade pensionsavgifter och pensionens storlek. Intjänandet i pensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen, vilket innebär att de inkomster som tjänas in under hela livet ligger till grund för den inkomstgrundade pensionen. Avgiftens storlek har därför betydelse för pensionens storlek oavsett när i livet en arbetsinkomst tjänas in.

Enligt nuvarande regler är pensionsavgiften 18,5 procent av avgiftsunderlaget. Avgiftsunderlaget består av pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande belopp. Merparten av pensionsavgiften, 16 procentenheter, går till fördelningssystemet och grundar rätt till

inkomstpension. Resterande 2,5 procentenheter betalas till premiepensionssystemet som är ett fonderat system. Avgiften till den allmänna inkomstgrundade pensionen består av flera delar. Den enskilde betalar allmän pensionsavgift om 7 procent. Arbetsgivarens ålderspensionsavgift är 10,21 procent. I förekommande fall (inom vissa transfereringar) finns också statliga ålderspensionsavgifter, som betalas av staten.

Avgiftsunderlaget är emellertid inte detsamma som lönen. Det beror på att den allmänna pensionsavgiften på 7 procent som den enskilde betalar inte är pensionsgrundande. Det är därför 93 procent av lönen som ger pensionsrätt, dvs. i praktiken är avgiften 17,21 procent av lönen (18,5 multiplicerat med 93 procent).

Analys av avgiftsnivån i pensionssystemet

Enligt Pensionsgruppens överenskommelse den 14 december 2017 ska avgiftsnivån analyseras. Bakgrunden är en återkommande diskussion i Pensionsgruppen om att avgiften borde höjas för att på så sätt uppnå långsiktigt högre pensioner. Det som särskilt har diskuterats är en höjning av avgiften från 17,21 till 18,5 procent av lönen, som också var nivån i den ursprungliga pensionsöverenskommelsen. Någon överenskommelse om att faktiskt höja avgiften finns inte, utan överenskommelsen gäller en översyn av nivån och en analys av konsekvenserna av att förändra nivån.

Det allmänna pensionssystemet är obligatoriskt och utgör för de allra flesta den största delen av pensionen. Samtidigt har omkring 90 procent av pensionärerna också tjänstepension som påverkar den sammantagna pensionsnivån. Övriga inkomster och skatter är också viktiga för att analysen ska bli komplett. Vid en analys av nivån på den allmänna pensionen är det därför viktigt att se den allmänna pensionen i sitt sammanhang.

Utredaren ska därför

- analysera om den nuvarande avgiften är på rätt nivå för att upprätthålla pensionsnivåerna,
- i analysen ta hänsyn till förekomsten av kompletterande tjänstepension, och

- i analysen ta hänsyn till att de pensionsrelaterade åldersgränserna höjs.

En justering av avgiftsnivån kan i sig bara påverka framtida pensionsnivåer. Därför behöver utredningen också förhålla sig till det pågående arbetet med ett eventuellt framtida införande av utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) och Pensionsgruppen informerade. Muntlig redovisning i Pensionsgruppen ska ske vid flera tidpunkter som bestäms i samråd med Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Uppdraget ska redovisas senast den 3 mars 2025.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:109

Tilläggsdirektiv till Pensionsavgiftsutredningen (S 2024:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 november 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 februari 2024 kommittédirektiv om en analys av avgiftsnivån i det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet (dir. 2024:29). Uppdraget ska redovisas senast den 3 mars 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 3 april 2025.

(Socialdepartementet)

Kompletterande tabeller och figurer för kapitel 2, 5 och 6

Bilaga för kapitel 2

Tabell 1 Pensionsavgifternas andel av inkomsten utifrån olika inkomstdefinitioner

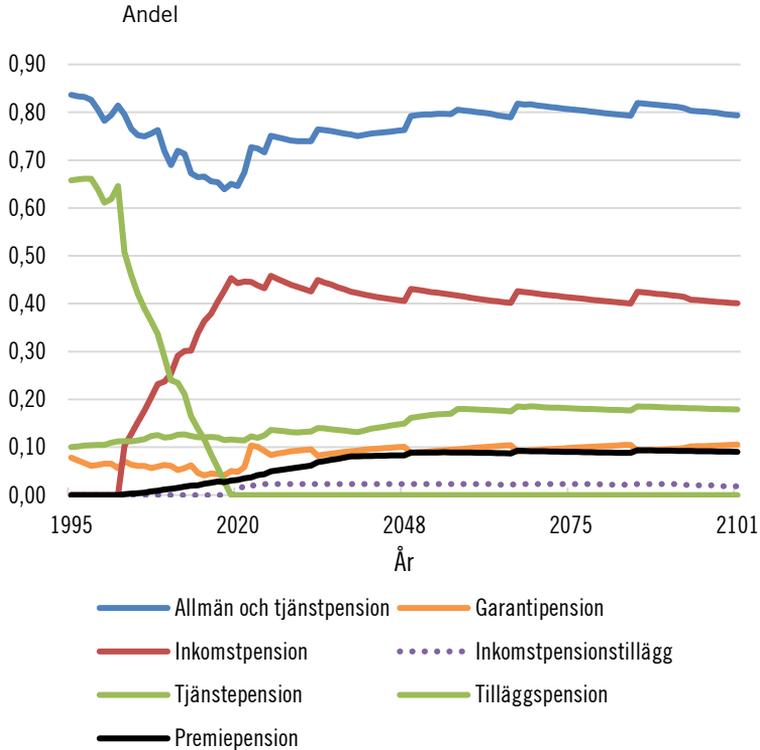
Inkomstår	Av PGI	Av bruttoinkomst upp till tak	Av inkomst efter betald pensionsavgift	Av disponibel inkomst
2000	18,50 %	17,21 %	17,50 %	25,99 %
w2001	18,50 %	17,21 %	17,40 %	25,99 %
2002	18,50 %	17,21 %	17,30 %	24,34 %
2003	18,50 %	17,21 %	17,31 %	24,36 %
2004	18,50 %	17,21 %	17,31 %	24,50 %
2005	18,50 %	17,21 %	17,26 %	24,46 %
2006	18,50 %	17,21 %	17,21 %	24,43 %
2007	18,50 %	17,21 %	17,21 %	23,25 %
2011	18,50 %	17,21 %	17,21 %	22,41 %
2015	18,50 %	17,21 %	17,21 %	22,40 %
2019	18,50 %	17,21 %	17,21 %	22,45 %
2023	18,50 %	17,21 %	17,21 %	22,25 %

Anm.: Beräknat utifrån en lön på 35 000 kronor per månad (2023 års lönenivå och indexerat med genomsnittlig årlig löneutveckling för historisk tid) och genomsnittlig kommunalskattesats.

Källa: Egna beräkningar.

Bilaga för kapitel 5

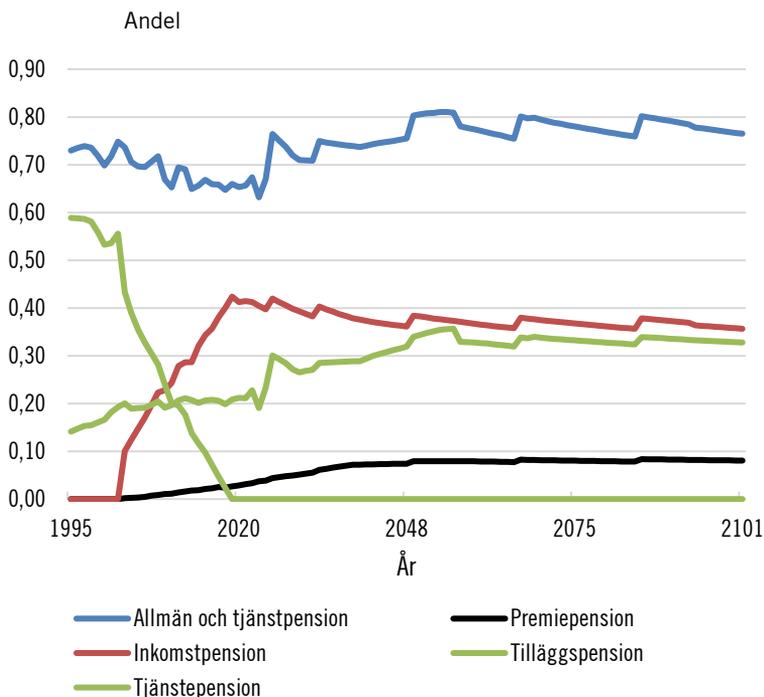
Figur 1 Utvecklingen av kompensationsgraden brutto uppdelat per pensionsförmån för person med låg lön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-LO utan extra pensionsavsättning och PA 16.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Figur 2 Utvecklingen av kompensationsgraden brutto uppdelat per pensionsförmån för person med hög lön



Anm.: Pension vid 65 år fram till 2022, 66 år från 2023 och riktålder från 2026. Uttryckt i 2024 års pris- och inkomstnivå samt regelverk. Prognos i enlighet med prognosstandard. Tjänstepensionen avser ett medelvärde av avtalspension SAF-L0 utan extra pensionsavsättning och PA 16.

Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

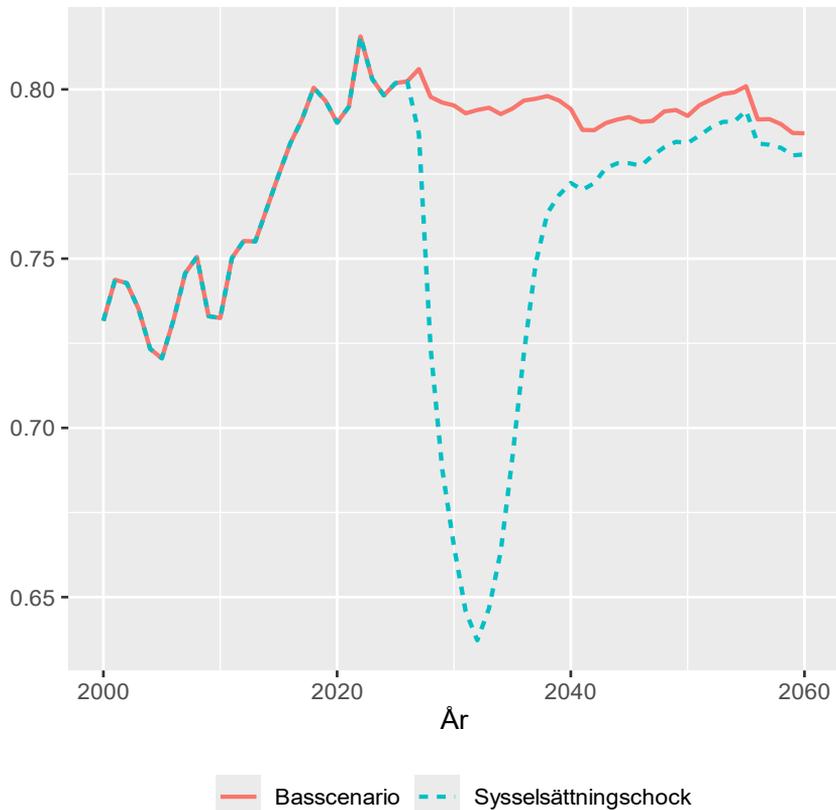
Bilaga för kapitel 6

Effekten på pensionsnivåerna av chocker mot sysselsättning och kapitalavkastning

I denna bilaga beskrivs effekten på pensionsnivåerna av chocker mot sysselsättning och kapitalavkastning i SESIM-modellen. Dessa chocker är mycket stiliserade och är inte tänkta att spegla verkligheten. I det första scenariot sjunker sysselsättningen kraftigt och är efter fem år cirka 17 procentenheter lägre än i huvudscenariot (se figur 3). Sysselsättningen återhämtar sig sedan men återgår till samma nivå som huvudscenariot på först på lång sikt. Jämfört med till exempel 1990-

talskrisen är fallet i sysselsättning djupare men den får inte samma långsiktiga sänkning av sysselsättning som 1990-talskrisen fick.

Figur 3 Sysselsättning bland icke-pensionärer i åldersgruppen 20+
Andel sysselsatta i befolkningen

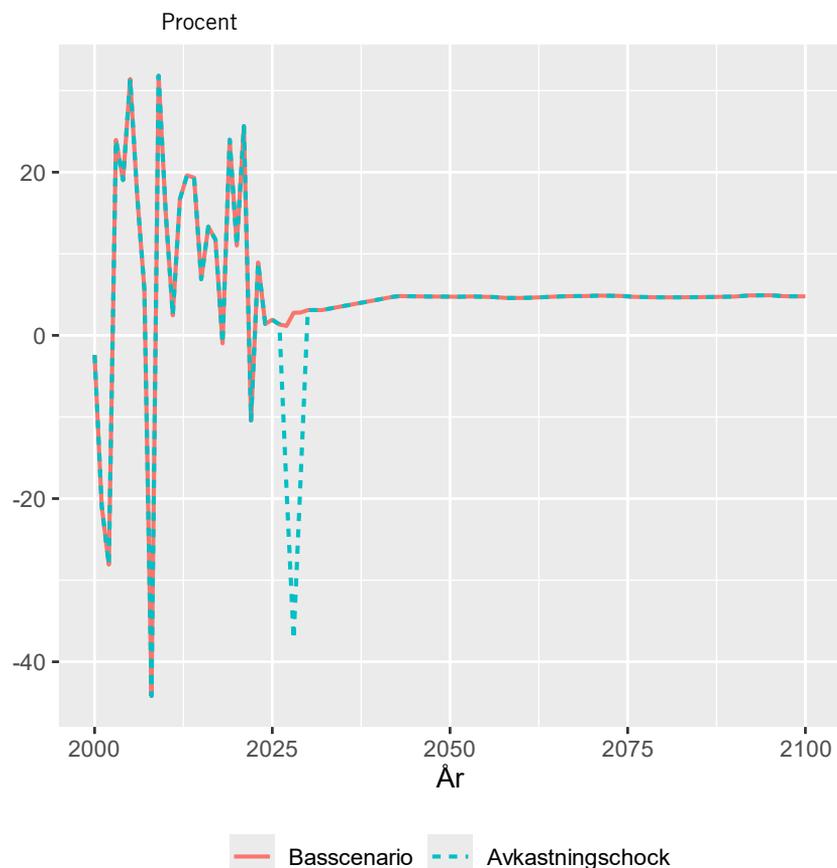


Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1).

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

Den andra chocken antas ske mot aktieavkastningen och har en snabbare förlopp, avkastningen minskar med som mest till cirka 37 procent vilket kan jämföras med fallet på Stockholmsbörsen under finanskrisen 2008 som var cirka 40 procent (se figur 4).

Figur 4 Totalavkastning på aktier



Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1).

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

Bägge chockerna påverkar balanstalet men på olika sätt och med olika tidsprofil (se figur 5). Chocken mot sysselsättningen ger ett tillfälligt fall i balanstalet via lägre avgiftstillgångar (grönstreckad linje). Fallet är tillräckligt djupt för att balanstalet 2033 precis faller under ett och en balanseringsperiod med lägre indexering av pensionsbehållningar och utbetalda inkomstpensioner inleds. Efter tre år är balanstalet 2036 åter över ett. Efter ytterligare fem år är balanstalet tillbaka på en liknande utvecklingsbana som innan sysselsättningschocken.

En chock mot aktieavkastningen (blåstreckad linje) sänker balansstalet permanent via lägre tillgångsvärden i buffertfonden. Fallet i balansstalet är inte så kraftigt att det understiger ett och utlöser en balansering. Skillnaden mot basscenariot motsvarar cirka 6,5 procentenheter på lång sikt.

Kombineras de bägge chockerna (lilastreckad linje) blir den initiala effekten starkare med ett kraftigare fall av balansstalet med flera år där balansstalet är under ett. Balansstalet återhämtar sig på sikt men återgår till en utvecklingsbana som är permanent lägre än i basscenariot.

Figur 5 Balansstalet vid chocker mot sysselsättning och kapitalavkastning
Balansstal



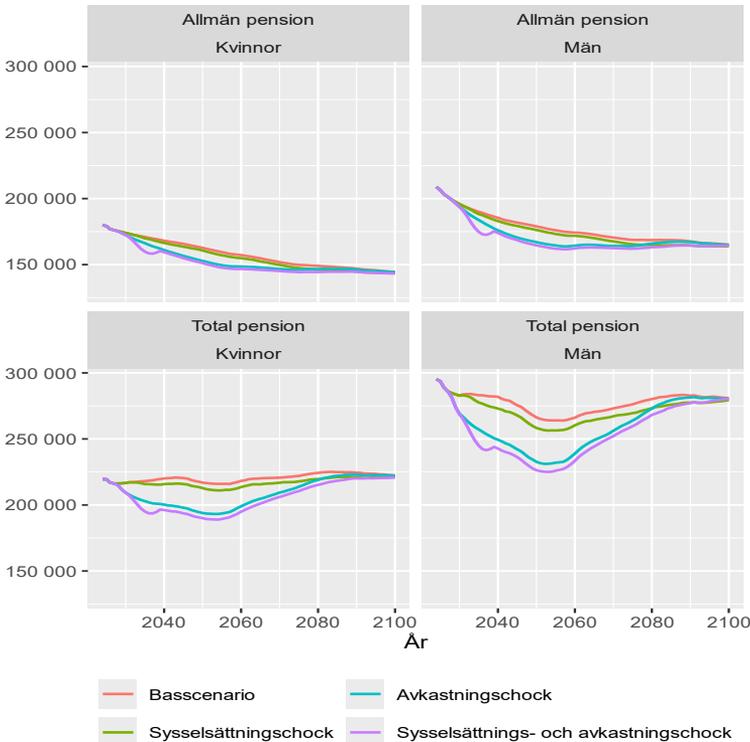
Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). Se figur 3 och 4 för illustration av respektive chock, samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

I figur 6 visas chockernas effekter på de genomsnittliga pensionsinkomsterna för kvinnor och män. Generellt sett är effekten av sysselsättningschocken relativt mild. Det förklaras av att balanstalet sjönk precis under ett vilket gjorde att den efterföljande balanseringen blev relativt kort och mild. Avkastningschocken har en betydligt kraftigare effekt på pensionsnivåerna både för den allmänna pensionen och för tjänstepensionen. Då tjänstepensionen till stor del är avgiftsbaserad i framtiden betyder det att den blir mer känslig för börsutvecklingen. Den kombinerade chocken mot sysselsättning och kapitalavkastning har högst negativ effekt på pensionsnivåerna, men det är avkastningschocken som står för den största delen av effekten på kompensationsgraden.

Figur 6 Genomsnittliga pensionsinkomster vid chocker mot sysselsättning och kapitalavkastning

SEK, 2024 års inkomster



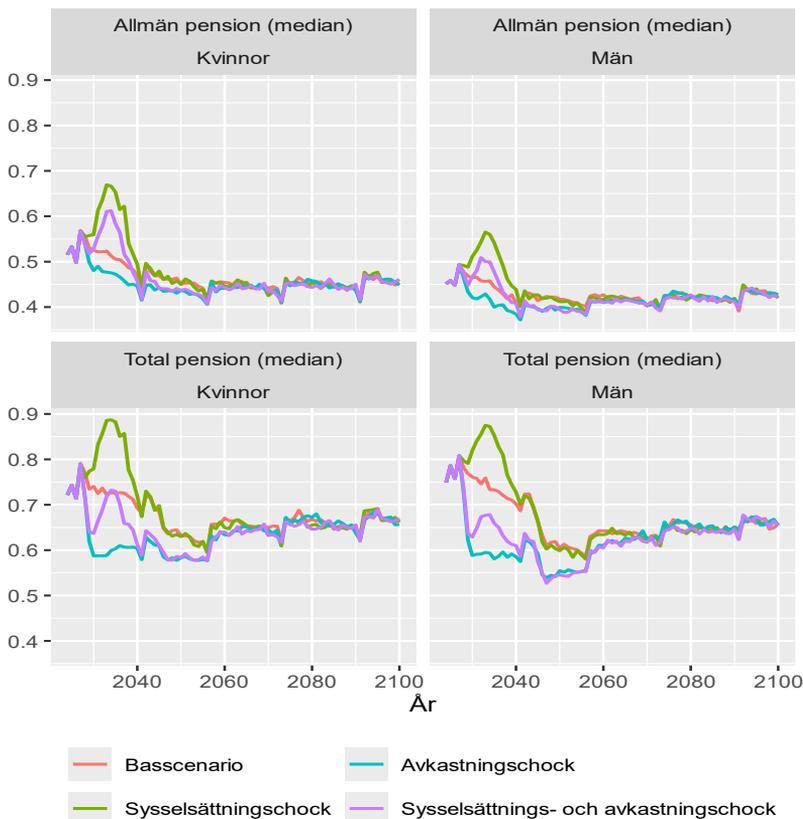
Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). I basscenariot följer pensionsåldern riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexerat med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se figur 3 och 4 för illustration av respektive chock, samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

I figur 7 illustreras effekten av chocker mot sysselsättning och kapitalavkastning på nyblivna pensionärs kompensationsgrader. Noterbart är att en sysselsättningschock har en kraftigt positiv effekt på kompensationsgraden genom att sänka jämförelseinkomsten, det vill säga nämnaren i kompensationsgradsberäkningen. Noterbart är också att effekten på kompensationsgraden av chockerna ser ut att försvinna snabbare än i figurerna av genomsnittsinkomsterna ovan. Det förklaras av att kompensationsgraderna beräknas för nyblivna pensionärer, medan figurerna ovan visar pensionsinkomsterna för samtliga pensionärer.

Figur 7 Kompensationsgrad för nyblivna pensionärer vid chocker mot sysselsättning och kapitalavkastning

Pensionsinkomst som andel av genomsnittet av de fem sista årens förvärvsinkomst



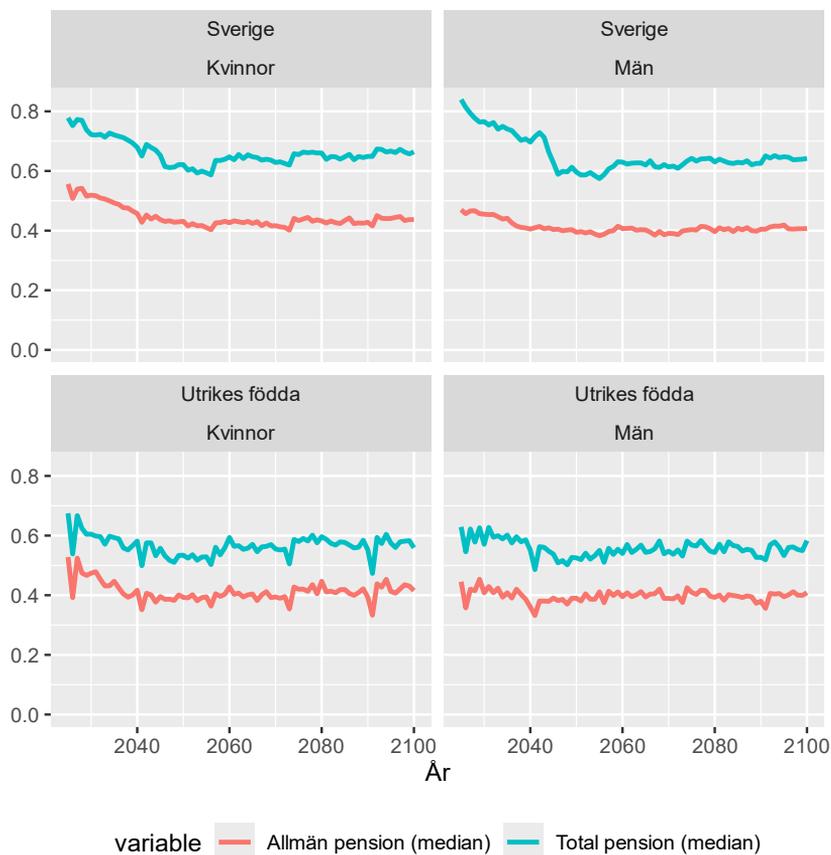
Anm.: Baserat på makroekonomiska antaganden från Regeringens budgetproposition för 2025 (prop. 2024/25:1). I basscenarioet följer pensionsåldern riktåldern med en 60-procentig normeffekt. Garantipension och bostadstillägg indexerat med prisutvecklingen plus 0,6 procent. Se figur 3 och 4 för illustration av respektive chock. samt avsnitt 6.1.2 för mer information.

Källa: Egna beräkningar i SESIM.

Extra figur

Figur 8 Kompensationsgrad för in- och utrikesfödda per kön

Inkomst som pensionär som andel av den genomsnittliga förvärvsinkomsten fem år innan pension



Källa: Egna beräkningar i SESIM-modellen.

Effekten av höjda pensionsavgifter i ASTRID

FRÅGESTÄLLNINGEN

Pensionsavgiften uppgår i nuvarande system till 17,21 procent av bruttolönen. I detta pm undersöks vilken effekt en höjning av pensionsavgiften till 18,5 procent av bruttolönen har på individers arbetsutbud, pensionsbeslut och sparande. Det antas att samma andel av pensionsavgiften går till inkomst- och premiepension som tidigare. Två varianter av avgiftshöjningen undersöks här: en där staten finansierar avgiftshöjningen (i tabeller nedan benämnd *Högre avgift 1*) och en där individerna själva finansierar avgiftshöjningen (*Högre avgift 2*).

LIVSCYKELMODELLEN ASTRID

Frågan analyseras med hjälp av modellen ASTRID. ASTRID är en partiell jämviktsmodell med individer som lever mellan 25 och 80 års ålder. Individerna har olika hälsostatus vilken varierar såväl inom kohorten som över livscykeln. En individs hälsostatus är stokastisk och sannolikheten att hälsan förändras beror på ålder och tidigare hälsonivå. Individerna väljer när de ska sluta arbeta samt om och när de ansöker om sjukersättning och pensionsförmåner. För att vara berättigad till sjukersättning måste en individ vara yngre än 65 år och ha dålig hälsa. Om en berättigad individ ansöker om sjukersättningsförmåner beviljas dessa. För att få pensionsförmånerna måste en individ vara 61 år eller äldre men behöver inte sluta arbeta.

Individerna får nytta från konsumtion, fritid och hälsa. Individerna väljer att antingen arbeta heltid eller inte arbeta alls och kan alltså inte arbeta deltid. När en individ väl har lämnat arbetskraften kan hon inte börja arbeta igen. Att arbeta innebär en minskning av nyttan som beror på hälsostatus: att arbeta med sämre hälsa innebär en större minskning av nyttan.

I modellen finns fyra typer av individer: individer med eftergymnasial utbildning och låg arbetsproduktivitet, individer med eftergymnasial utbildning och hög arbetsproduktivitet, individer utan eftergymnasial utbildning och låg arbetsproduktivitet samt individer utan eftergymnasial utbildning och hög arbetsproduktivitet. En individs utbildningsnivå avgör åldersprofilen för hennes lön. Produktiviteten avgör i stället hennes lönenivå där individer med hög produktivitet har högre lön än individer med låg produktivitet.

Sparandet i modellen avser eget finansiellt sparande och ges av skillnaden mellan disponibel inkomst och konsumtion.

ASTRID är en uppdaterad version av modellen i Laun och Wallenius (2015). Pensions- och sjukersättningsystemet, skattereglerna och löneprofilerna är modellerade så att de så långt som möjligt speglar Sverige 2015.

Eftersom arbetsgivare inte modelleras i ASTRID inkluderas inte heller arbetsgivaravgifter i modellen. Individerna i modellen betalar inkomstskatt på sina arbets- och transfereringsinkomster och staten betalar ut sjukersättnings- och pensionsförmåner. Staten har dock ingen budgetrestriktion i modellen, det vill säga statens inkomster behöver inte motsvara intäkterna.¹ I grundmodellen finansieras därmed pensionsavgiften implicit av staten. I första varianten (Högre avgift 1) finansieras även avgiftshöjningen av staten. I den andra varianten (Högre avgift 2) finansieras avgiftshöjningen genom en högre skatt på arbetsinkomster som motsvarar avgiftshöjningen.

RESULTAT

Avgiftshöjningen förväntas ha begränsade effekter på arbetsutbud och pensionsuttag i modellen. Eftersom hälsan inte påverkas av avgiftshöjningen, påverkas inte heller möjligheterna att ta ut sjukersättning. Avgiftshöjningen påverkar dock incitament att arbeta men åt olika håll: En högre avgift gör det mer lönsamt att arbeta eftersom intjänandet till pensionen av varje enskilt år på arbetsmarknaden blir större. Samtidigt krävs det färre år på arbetsmarknaden för att uppnå samma pension som tidigare. Vilken av effekterna som överväger är ex ante oklart. Om individer finansierar avgiftshöjningen själva genom en högre inkomstskatt tillkommer ytterligare två effekter: En högre skatt leder till lägre inkomst och därmed en lägre efterfrågan på fritid, det vill säga ett högre arbetsutbud (en så kallad inkomsteffekt). Samtidigt gör en högre inkomstskatt fritid mer attraktiv jämfört med konsumtion. Detta ökar efterfrågan på fritid varmed arbetsutbudet minskar (en så kallad substitutionseffekt). Även här är det ex ante oklart vilken effekt som överväger.

Effekter på arbetsutbudet

Modellresultaten² tyder på att avgiftshöjningen har begränsade effekter på arbetsutbudet. Det finns inga effekter på sjukersättningsuttag och därmed kommer alla arbetsutbudseffekter från individer som senarelägger sitt arbetsmarkandsutträde i 60-årsåldern. Tabell 1 visar hur stor andel av individerna i modellen som fortfarande arbetar vid en viss ålder.

Medelåldern för individer som lämnar arbetskraften är 63,29 år i grundmodellen.³ Denna minskar endast marginellt till 63,26 år när höjningen finansieras av staten.⁴ Som förklarats ovan har en avgiftshöjning två skilda effekter på arbetsutbudet (det blir mer lönsamt att arbeta och det krävs färre år på arbetsmarknaden för att uppnå samma pension). Dessa två effekter verkar i stort sett ta ut varandra.

När individerna finansierar höjningen själva ökar arbetsutbudet och medelåldern för de som lämnar arbetskraften blir 63,41 år (en ökning med 0,12 år eller ca

¹ Detta är ett vanligt antagande i makromodeller som inte modellerar hela ekonomin.

² I detta pm jämförs olika jämvikter (så kallade *steady states*) av modellen. Grundmodellen modellerar en ekonomi där pensionsavgiften är och alltid har varit 17,21 procent medan varianterna med högre avgift modellerar ekonomier där avgiften är och alltid har varit 18,5 procent. Modellresultaten inkluderar ingen övergångsperiod mellan de olika varianterna.

³ Det är ett genomsnitt av alla individer och inkluderar alltså både de som lämnar arbetsmarknaden via sjukersättning och de som tar ut ålderspension.

⁴ Höjningen påverkar individer utan respektive med eftergymnasial utbildning olika. De förra lämnar arbetsmarknaden 0,05 år tidigare och de senare 0,02 år senare.

1,5 månader). Höjningen kommer mest från individer med eftergymnasial utbildning som i genomsnitt arbetar 0,26 år längre (ca 3 månader). Individer utan eftergymnasial utbildning arbetar bara 0,05 år längre. Skattehöjningens inkomsteffekt dominerar alltså dess substitutionseffekt varmed arbetsutbudet ökar.

Tabell 1 Arbetsutbudet

Andel individer vid en given ålder som arbetar, procent

Ålder	Grundmodell	Högre avgift 1	Högre avgift 2
61	72,6	72,5	72,6
62	66,4	66,3	66,9
63	60,4	60,3	60,6
64	54,5	53,7	55,1
65	40,2	40,1	44,5
66	33,2	32,6	34,7
67	25,1	24,8	26,0
68	20,0	19,6	20,7
69	10,6	10,6	11,1
70	6,2	6,1	7,7
71	3,2	2,8	3,8

Anm. I grundmodellen är pensionsavgiften 17,21 procent. I varianterna är den 18,5 procent. I "Högre avgift 1" finansieras höjningen av staten och i "Högre avgift 2" av individerna.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Effekter på pensionsuttag

Att lämna arbetskraften och att ta ut ålderspension är två skilda beslut i modellen. En individ som har fyllt 61 år kan alltså till exempel välja att ta ut pension men fortsätta arbeta eller att lämna arbetskraften men vänta med att ta ut pension. Tabell 2 visar vid vilka åldrar som individerna börjar ta ut ålderspension. I grundmodellen är medelåldern för de individer som tar ut ålderspension 63,40 år. Om staten finansierar avgiftshöjningen minskar den genomsnittliga uttagsåldern endast marginellt till 63,38 år. Om individerna i stället själva står för avgiftshöjningen ökar den genomsnittliga uttagsåldern till 63,48 år. Pensionsuttaget ändras därmed i något mindre utsträckning jämfört med ändringen av medelåldern för arbetskraftsutträdet.⁵

⁵ Eftersom även andra faktorer, såsom ränta och diskonteringsfaktor, spelar roll i beslutet om pensionsuttag är det rimligt att uttagsåldern ändras något mindre än utträdesåldern.

Tabell 2 Pensionsuttag

Andel individer som börjar ta ut ålderspension vid en given ålder, procent

Ålder	Grundmodell	Högre avgift 1	Högre avgift 2
61	49,9	50,3	50,2
62	5,9	5,8	5,8
63	5,3	5,1	5,0
64	5,2	6,0	4,7
65	10,2	9,2	8,2
66	4,5	4,7	6,1
67	3,7	3,6	3,9
68	3,1	3,3	3,3
69	8,8	8,4	8,9
70	3,4	3,4	2,2
71	0,0	0,0	1,6

Anm. Endast individer som inte tar ut sjukersättning redovisas här. Individer med sjukersättning överförs automatiskt till ålderspensionssystemet vid 65 års ålder och fattar alltså inget eget beslut om pensionsuttag.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Effekter på sparandet

Individerna i modellen strävar efter att fördela sin konsumtion så jämt som möjligt över livsrymden. Eftersom inkomsterna som arbetstagare vanligtvis är högre än som pensionär sparar individer när de arbetar och använder sparandet för att finansiera konsumtion som pensionär. En avgiftshöjning som finansieras av staten leder till högre inkomster som pensionär men påverkar inte inkomsten som arbetstagare och minskar därmed behovet av att spara. Detta blir ännu tydligare när individerna själva betalar för avgiftshöjningen. Inkomsterna som arbetstagare blir då lägre och inkomsterna som pensionär högre vilket ytterligare försvagar incitamenten att spara. Tabell 3 visar effekten av avgiftshöjningen på sparkvoten. Sparkvoten är som högst i 50–54 års ålder. I grundmodellen är sparkvoten 12,6 procent och när höjningen betalas av staten och av individerna minskar den till 12,0 respektive 11,1 procent.

Tabell 3 Sparkvot

Eget finansiellt sparande som andel av disponibel inkomst, procent, vid given ålder

Ålder	Grundmodell	Högre avgift 1	Högre avgift 2
40–44	1,5	1,5	1,1
45–49	6,3	5,9	5,0
50–54	12,6	12,0	11,1
55–59	12,2	11,6	10,9
60–64	-2,7	-2,9	-3,4
65–69	-14,5	-14,0	-11,9
70–74	-27,2	-25,7	-24,1

Anm. Eget finansiellt sparande avser skillnaden mellan konsumtion och disponibel inkomst.

Källa: Konjunkturinstitutet.

SAMMANFATTNING

En avgiftshöjning som finansieras av staten har små effekter på arbetsutbud och pensionsuttag medan sparkvoten påverkas negativt på grund av det minskade behovet att spara till pensionen. Om individerna själva finansierar avgiftshöjningen blir effekterna större. Arbetsutbudet ökar, individer tar ut pension något senare och sparandet blir både lägre än i grundmodellen och än om staten finansierar avgiftshöjningen.

Referenser

Laun, T. och J. Wallenius (2015), "A life cycle model of health and retirement: The case of Swedish pension reform", *Journal of Public Economics*, 127, s. 127–136.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

- Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

- Säkrare tivoli. [40]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

- Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

- Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
- Att omhänderta barn och unga. [38]
- Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]
- Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]
- Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]
- En socionomutbildning i tiden [27]
- Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Utrikesdepartementet

- Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]