

Socialdepartementet

Pensionsmyndighetens kommentar på ISF:s rapport 2025:9 *Vem tar del av ålderspensionen och hur fördelas kostnaden?*

Pensionsmyndigheten ska enligt 3 a § förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten kommentera och redovisa vilka eventuella åtgärder myndigheten tänker vidta med anledning av de rapporter som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) lämnar till regeringen. I detta fall har inte ISF granskat Pensionsmyndighetens verksamhet, men rapporten berör myndighetens ansvarsområde och kommenteras därför nedan.

Inspektionen för socialförsäkringen har i sin rapport tydliggjort det allmänna pensionssystemets grundläggande funktion; att omfördela inkomster från yngre till äldre för att trygga försörjningen hos pensionärer. Rapporten visar också att en stor del av pensionssystemet finansieras genom skatter, i strid med intentionen med pensionsreformen på 1990-talet. Detta beror i stor utsträckning på skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften, men också på höga kostnader för garantipensionen.

Inspektionen för socialförsäkringen har valt att inte inkludera inkomstpensionstillägget (IPT) i sin analys med argumentet att den är en kompletterande förmån och inte räknas som en del i den allmänna ålderspensionen. I detta sammanhang anser dock Pensionsmyndigheten att det vore relevant att inkludera IPT. Till skillnad från bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet beräknas förmånen endast utifrån den allmänna inkomstgrundade pensionen. Inkluderas stödet ökar andelen skattefinansiering av pensionerna ytterligare och omfördelningen till kvinnor ökar.

Ett syfte med rapporten är att analysera omfördelningen mellan inkomstgrupper och kvinnor och män. För att göra en sådan analys vore det önskvärt att göra en fullständig livscykelanalys där individer följs under hela arbetslivet och under hela pensionstiden, så som inspektionen beskriver i kapitel 1. Inspektionen har dock valt att inte göra en livscykelanalys med hänvisning till att förutsättningarna för en sådan analys är begränsade. Pensionsmyndigheten anser emellertid att det inte går

att dra långtgående slutsatser utifrån ett ettårigt så kallat transfereringsperspektiv när det gäller omfördelningen mellan grupper på det vis som inspektionen gör i kapitel 5 och 6.1.

Analysen bortser exempelvis från att kvinnors intjänande till pensionen har ökat över tid. Omfördelningen från män till kvinnor har ur ett livscykelperspektiv varit större för dagens pensionärer. Dagens förvärvsarbetande kvinnor kommer också att få ut högre pensioner, omfördelningen kommer därmed att minska. Inspektionen hade med fördel kunnat diskutera begränsningarna med vald analysmetod utförligare, i synnerhet med avseende på att vi har ett avgiftsbaserat pensionssystem och den finansiering som sker idag av dagens förvärvsarbetande genererar en framtida pensionsrätt. Pensionsmyndigheten saknar vidare i kapitel 3 en analys av buffertfondernas roll när det gäller flöden inom den allmänna ålderspensionen. Det hade också varit lämpligt att i sammanhanget synliggöra omfattningen av ålderspensionsavgiften på inkomstdelar över intjänandet som en del av övriga statliga inkomster.

I kapitel 4 avsnitt 4.2.2 redovisas gapet i kvinnors och mäns inkomstgrundade allmänna pension och den (totala) allmänna ålderspensionen 2022. För samtliga pensionärer är gapet i inkomstgrundad allmän pension 25 procent och gapet i allmän ålderspension 22 procent. För gruppen pensionärer 65–69 år är gapet lägre; 18 procent i inkomstgrundad allmän pension och 16 procent i allmän ålderspension. Inspektionen drar slutsatsen att för gruppen yngre pensionärer tycks resursskillnaderna mellan könen endast utjämnas i relativt liten utsträckning under utbetalning (genom garantipensionen).

Pensionsmyndigheten ser två förklaringar till att utjämningen genom grundskyddet blir lägre för de yngre pensionärerna. Det beror framför allt på det som inspektionen nämner, att de yngre kvinnorna har haft ett högre arbetskraftsdeltagande och arbetat fler timmar och därmed har högre inkomstgrundade pensioner, vilket ger lägre belopp garantipension. En annan möjlig orsak är att andelen gifta är högre bland de yngre pensionärerna och dessa är berättigade ett lägre belopp garantipension än ogifta (och änkor). Det kan även nämnas att när Pensionsmyndigheten studerar samma grupp 65–69 år som inspektionen, men även inkluderar inkomstpensionstillägget, blir gapet i medianpension 13 procent.¹

I slutsatskapitlet avsnitt 6.3 beskrivs hur den allmänna ålderspensionen utjämnar risker och att pensionärer med goda övriga resurser får en hög allmän ålderspension, trots att deras ekonomiska risk borde vara liten. Det skulle i

¹ Folkbokförda, utbetalning december 2022.

Datum: 2025-12-18
Dok.bet PID291499
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2025-446

rapporten kunna förtydligas att det finns en samvariation mellan hög inkomst under arbetslivet och höga övriga inkomster efter pensionering, till exempel tjänstepension. Pensionssystemet fungerar därmed som det är tänkt att fungera; att den med högre inkomster (upp till taket) under arbetslivet får högre allmän pension än den med lägre inkomst, i enlighet med livsinkomstprincipen. I sammanhanget kan dock även nämnas att tjänstepensionen är omvänt progressiv och överkompenserar för intjänandetaket i den allmänna pensionen, det vill säga ger högre procentuell avsättning för högre inkomster.

I samma avsnitt anges att de regler i den allmänna ålderspensionen som inspektionen har analyserat bidrar alla till att minska risken för kvinnor att stå utan tillräcklig försörjning vid hög ålder. Här nämner inspektionen inte den analys som inspektionen har gjort i föregående kapitel av förskottsrentan, en regel som gör att den som lever längre än genomsnittet då får en lägre pension än om pensionen beräknats utan förskottet. Detta påverkar kvinnor i högre utsträckning än män då kvinnor lever längre och ökar därmed kvinnors risk. Det bör dock noteras att en sänkt eller avskaffad förskottsrenta skulle kunna få andra negativa fördelningseffekter eftersom personer med låg inkomst har kortare genomsnittlig livslängd än personer med hög inkomst.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Anna Pettersson Westerberg efter föredragning av analytiker Kristin Kirs. I den slutliga handläggningen har enhetschef Johanna Åström och avdelningschef Kristian Seth deltagit.

Anna Pettersson Westerberg

Kristin Kirs