



FAKTASERIE OM PENSIONERNA

Hur står det till med pensionerna?

Portalrapport till faktaserie om pensionerna



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

1.	Inledning	1
1.1.	Valet mellan arbete och fritid	1
1.2.	Varför frångicks det gamla ATP-systemet?	3
1.3.	Kritiken mot dagens pensionssystem.....	4
2.	Rapport 1: Är pensionerna tillräckliga?.....	10
3.	Rapport 2: Hur väl representerar standardtypfallet genomsnittspensionären?.....	11
4.	Rapport 3: Hur är pensionärernas levnadsförhållanden?.....	14
5.	Rapport 4: Vilka möjligheter finns inom pensionssystemet för att minska pensionsgapet mellan könen?	15
6.	Rapport 5: Hur ser pensionerna ut för utrikes födda?.....	16
7.	Rapport 6: Varför finns det fattiga pensionärer – vilka är de och hur kan de bli färre?	17

1. Inledning

Pensionssystemet, pensionerna och pensionärernas ekonomi över lag har fått ett ökat fokus i den politiska debatten det senaste året. Pensionsfrågorna kan antas fortsätta att vara i fokus under valåret 2021/2022 och Pensionsmyndigheten ser därför ett ökat behov av att ta fram fakta om hur det står till med pensionerna idag.

Ett av Pensionsmyndighetens uppdrag är att ”följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle”.¹ Ett annat är att ge pensions sparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt ”informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen”.² För att kunna utföra dessa uppgifter har Pensionsmyndigheten tillgång till data för samtliga pensionsutbetalningar: allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande med avdragsrätt samt uppgifter om alla pensions sparares och pensionärers deklarerade inkomster. Utifrån myndighetens uppdrag och tillgång till data har Pensionsmyndigheten en särskilt viktig roll i att leverera faktaunderlag till pensionsdebatten och inför politiska beslut.

Mot bakgrund av det stora intresset för pensionerna och den pågående debatten om pensionssystemet startar Pensionsmyndigheten därför fram till sommaren 2022 en rapportserie med syfte att ta ett mer samlat grepp på sådana frågor som ofta diskuteras – ”Hur står det till med pensionerna?”. Syftet är inte att argumentera för någon förändring eller för den delen att inte göra någon förändring. Syftet och vår förhoppning är i stället att rapportserien ska ge en bild och ett faktaunderlag som underlättar den pågående debatten.

Serien kommer bestå av sex olika rapporter i en *faktaserie om pensioner* som vi hoppas kommer att kunna informera diskussioner och politiska, samt eventuellt även andra, beslut under det kommande valåret. Denna inledande portalrapport i faktaserien introducerar huvuddragen av seriens rapporter, deras innehåll och frågor som de kommande rapporterna ämnar besvara.

1.1. Valet mellan arbete och fritid

Allt intjänande till ett pensionssystem kommer ursprungligen från arbetslivet och det de arbetande producerar. Det som skapas genom arbete fördelas i ett eller flera pensionssystem, exempelvis allmän pension och tjänstepension, till pensionärerna.

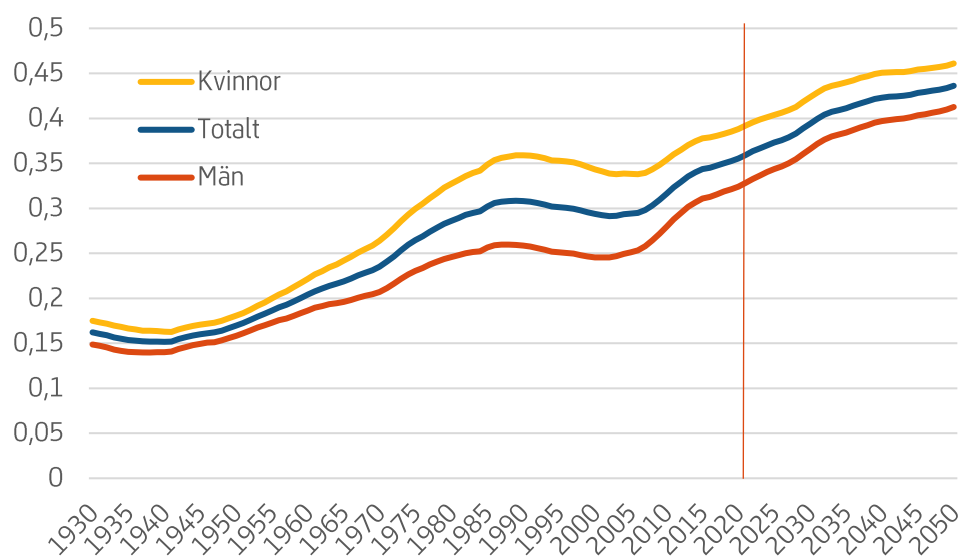
¹ 2§ 4 p. Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

² 2§ 2 p. Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

Antingen sparar vi till oss själva för framtida konsumtion, och stoppar in sparande i produktionen via kapitalmarknaden, eller så sparar vi inget alls och för över de pensionsavgifter arbetande betalar direkt till dagens pensionärer. Det förra kännetecknar premiepensionssystemet och det senare inkomstpensionssystemet. Genom inkomstpensionens utformning och indexering är intjänandet av pensionsrätt i inkomstpensionssystemet nästan identiskt med det som sker i premiepensionssystemet, trots att avgifterna inte fonderas. Allt sparande, oavsett hur det sker, minskar dock konsumtionsutrymmet för löntagarna idag.

Hur stor omfördelningen ska vara till de äldre i ett pensionssystem är ett politiskt beslut men nivån på omfördelningen begränsas av antalet äldre och antalet sysselsatta, något som brukar benämnas som försörjningskvoten. I figur 1 nedan redovisas antalet personer som är 65 år eller äldre i förhållande till antalet personer i förvärvsaktiv ålder 20–64 år under perioden 1930–2020 med prognos 2021–2050.

Figur 1 Försörjningskvot under åren 1930–2020, prognos 2021–2050



Källa: SCB

Av figur 1 framgår att fler äldre kommer att försörjas av de yngre om pensionsåldern inte höjs. För att behålla gårdagens och dagens konsumtionsmöjligheter för pensionärerna finns två alternativ. Antingen en större omfördelning av inkomsterna från de yrkesverksamma till pensionärerna eller genom att vi arbetar längre upp i åldrarna. En större omfördelning av inkomster kan i sin tur ske antingen genom minskat konsumtionsutrymme för de yngre eller genom en produktionsökning där de yngre jobbar mer eller effektivare. Det andra alternativet, att vi arbetar längre upp i åldrarna, leder till både att antalet yrkesverksamma ökar och att antalet pensionärer minskar vilket således får effekt på försörjningskvoten både i täljaren och nämnaren.

Hur vi än vrider på det handlar valet om antingen pension (fritid) imorgon eller konsumtion (arbete) idag. Det finns ingen ”gratis lunch” där vi kan öka

vår fritid och samtidigt konsumera på samma nivå som tidigare. Det finns dock en möjlighet till ökad fritid genom att ta av den framtida effektivitetsökningen i arbetslivet och tillväxten i ekonomin. Valet är delvis ett individuellt val men valet begränsas av yttre omständigheter, den egna hälsan, normer med mera.

1.2. Varför frångicks det gamla ATP-systemet?

Det nuvarande pensionssystemet beslutades genom riktlinjer för reformen som beslutades 1994³ och genom den slutliga propositionen 1998⁴. Pensionssystemet trädde i kraft 1999 och 2003 var samtliga delar av pensionsreformen i bruk. Det huvudsakliga motivet att slopa det gamla ATP-systemet var att systemet inte ansågs tillräckligt finansiellt robust för att klara av den ökade livslängden i Sverige.⁵ Ett viktigt mål med reformeringen av pensionssystemet var därför att få fler att arbeta längre upp i åldrarna och därmed få en högre genomsnittlig pensionsålder och bibehållen nivå på pensionerna.⁶ Det kan dock ifrågasättas om det vid tidpunkten 1994, såväl som 1998, var någon som tänkte igenom demografiska scenarier med en sådan utveckling som är dagens verklighet. Ett annat motiv var att ATP-systemet inte ansågs stimulera till arbete i tillräcklig grad eftersom de med 15 års heltidsarbete (och ytterligare 15 år med deltid) kunde få samma pension som de som arbetat heltid i 50 år.⁷ ATP:s så kallade ”15-30-regel” innebar att pensionen beräknades med utgångspunkt från de 15 bästa inkomståren – inkomst under takbegränsningen – samt att det krävdes 30 år med inkomst för att få reducerad ATP. För många gav ökat arbete ingen ökad pension över huvud taget. Att det endast var de bästa 15 åren i arbetslivet som räknades skapade omfördelningar som lagstiftaren 1994 i vissa fall ansåg motiverade och i andra fall omotiverade. Inkomstomfördelningen ansågs 1994 vara osystematisk. En önskad omfördelning var att hemmavarande med barn och eller deltidsarbete under år med barn gynnades av ATP:s 15–30-regel. För att få ett liknande utfall i det nya pensionssystemet utformades barnårsreglerna. En önskad fördelningspolitisk egenskap i ATP var att den som gjorde karriär kunde gynnas av systemet medan den som hade en mer stabil inkomst missgynnades. Det relativt låga inkomttaket minskade dock betydelsen av denna egenskap. Det fanns också en fördelning mellan generationer som kunde ifrågasättas, där yngre generationer betalade in mer

³ Prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439

⁴ Prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension, m.m., bet 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315, 1997/98:316

⁵ Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20)

⁶ Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) och Pensionsåldersutredningen (S 2011:05)

⁷ Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) och Detta är pensionsöverenskommelsen (Ds 2009:53)

till systemet än vad äldre generationer hade gjort och i förväntan skulle fortsätta att göra. Exempelvis var avgiften till pensionssystemet 3 procent 1960 och 13 procent 1990.

I såväl det tidigare ATP-systemet som i nuvarande system så ökar pensionen per månad om pensionsåldern skjuts fram, och minskar vid en tidigarelagd pensionsålder. I det nuvarande pensionssystemet ökar dock den allmänna inkomstgrundande pensionen även för varje år med inkomst, oavsett om du börjar arbeta som 15-åring eller fortsatt arbetar vid 70 års ålder. Genom att pensionen motsvarar de egna intjänade pensionsrätterna undviks också generationskonflikten som fanns i det förra systemet.

Ett mål med inkomst- och premiepensionssystemen är att det för en individ med ett helt arbetsliv ska ge samma pension i förhållande till slutlön som det gamla ATP-systemet gav vid tidpunkten 1994, givet samma livslängd.⁸ Att målet är villkorat samma livslängd som de födda 1930 verkar ha gått många förbi i pensionsdebatten. Trots att pensionssystemet i de flesta avseenden levererar de pensioner som beskrevs i förarbetena till lagen, och därmed i någon mening utlovades, pratar en del idag om ”ett pensionssystem i förfall”.

Det har blivit en vanlig uppfattning att pensionerna är dåliga och att många pensionärer är fattiga - och fattigare än förr. Men stämmer den bilden? Hur väl levererar pensionssystemet och hur ligger det till med pensionerna? Är pensionerna lägre nu än vad de var för 10–20 år sedan?

1.3. Kritiken mot dagens pensionssystem

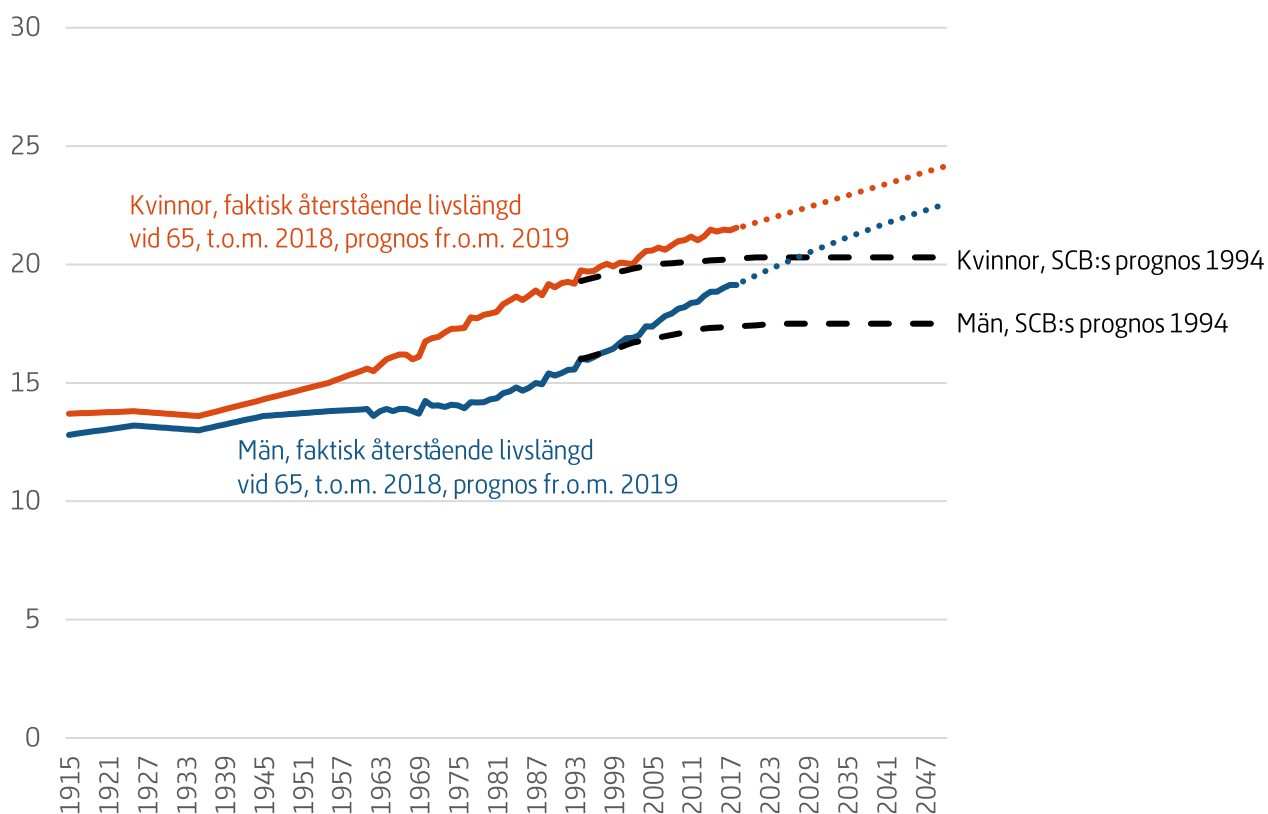
Den övergripande principen att storleken på pensionen speglar det man tjänar in under arbetslivet är enkel och kallas livsinkomstprincipen. Men livsinkomstprincipen förklarar inte allt och det svenska allmänna pensionssystemet innehåller många delar – inte minst grundskyddet. Pensionens storlek påverkas av betydelsefulla ”detaljer” eller regler som gör att pensionsutfallet beror på många fler saker än livsinkomsten. Det innebär att motstridiga beskrivningar av vad pensionen är, eller kommer att bli, samtidigt kan vara sanna. Det innebär också att det råder olika beskrivningar av vad pensionssystemet/-systemen ger för pensioner och hur rimligt eller orimligt utfallet är. För ett system som handlar om så mycket pengar (över 350 miljarder kronor i utbetalningar per år) och som berör det stora flertalet av befolkningen (drygt 2,2 miljoner pensionärer och nästan 6 miljoner pensionssparare) är det också naturligt att det finns olika aktörer som debatterar pensioner utifrån sina intressen.

Även om pensionssystemet i stora drag är oförändrat sedan principbeslutet 1994 och från att utbetalningarna 2003 fullt ut började ske enligt det nya systemets regler finns dock två omständigheter vid sidan av pensionssystemet som fått stor betydelse för den allmänna pensionen och som därför också gett bränsle i pensionsdebatten. Dessa två omständigheter

⁸ Prop. 1993/94:250, sid 50.

är den ökade livslängden och förändringen av inkomstskatterna. Vad gäller livslängden så har återstående medellivslängd vid 65 års ålder höjts mer än vad SCB förväntade sig i sin prognos 1994, se figur 2. Återstående livslängd vid 65 års ålder är nu cirka 1,5 år högre än vad prognosen antog 1994, från 20 till 21,5 år för kvinnor och från knappt 17 till 19 år för män. En sådan livslängdsökning innebär en minskning av den månatliga pensionen med cirka 8 procent givet oförändrad pensionsålder. Den intjänade pensionen ska således räcka under fler år, eftersom vi lever längre än tidigare generationer, och månadsbeloppet blir därför lägre. Det betyder dock inte att vi får mindre total pension utbetalt än tidigare generationer, men den fördelas över längre tid och i förhållande till inkomsterna innan pensionen blir pensionen då lägre per månad. Eftersom vi har haft en real tillväxt kommer vi i allmänhet trots det få högre pensioner, räknat i köpkraft, än tidigare generationer. Relevansen i detta faktum kan naturligtvis ifrågasättas.

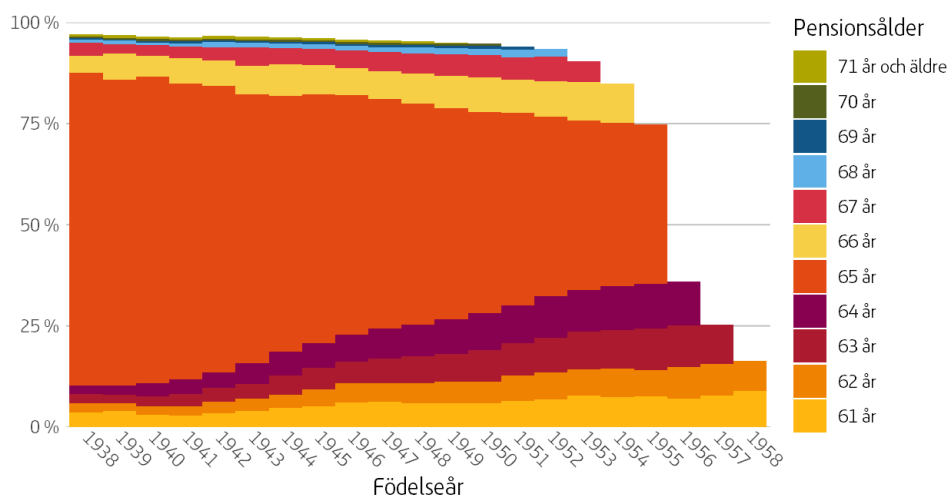
Figur 2. Faktisk och prognosticerad återstående medellivslängd vid 65 års ålder fördelat på kön



Samtidigt som livslängden har ökat mer än vad som prognostiserades 1994 har vi i samhället inte anpassat pensionsåldern efter den ökade livslängden. Genomsnittlig pensionsålder ligger kvar på knappt 65 års ålder, men allt färre går i pension vid just 65 års ålder. Spridningen av pensionsåldern har således ökat, se figur 3. Allt fler väljer att ta ut den allmänna pensionen både före och efter 65 års ålder. Bland de födda 1938, som fyllde 65 år 2003, gick färre än 1 av 10 i pension innan 65 års ålder. Bland de födda 1955, som fyllde 65 år 2020, gick 3 av 10 före 65 års ålder. Andelen som går i pension

efter 65 års ålder har ökat från 1 av 10 till drygt 2 av 10 mellan årskullarna 1938 och 1955. Orsakerna till detta kan vara många; både konjunkturmässiga, förändrade regler för sjukpenning och sjukersättning men även förändrade beteenden och normer. Oavsett orsak leder tidigarelagd pensionering till lägre pensioner per månad.

Figur 3. Andel nybeviljade pensionärer per ålder fördelat på årskull, procent



När det gäller förändringarna i skattesatserna så fick de förvärvsaktiva i början av 2000-talet en skattereduktion motsvarande den allmänna pensionsavgiften på sju procent. Skattereduktionen ökade de förvärvsaktivas inkomster utan att påverka pensionen, vilket sänkte pensionernas värde relativt inkomsterna.

Vidare fanns det fram till 2003 ett särskilt grundavdrag för pensionsinkomster som innebar en lägre skatt på pensionsinkomster än motsvarande arbetsinkomster. Detta särskilda grundavdrag slopades 2003, eller snarare överfördes till och byggdes in i garantipensionens nivå och utformning. Mellan 2003 och 2006 var skattesatsen på pension densamma som på arbetsinkomst.

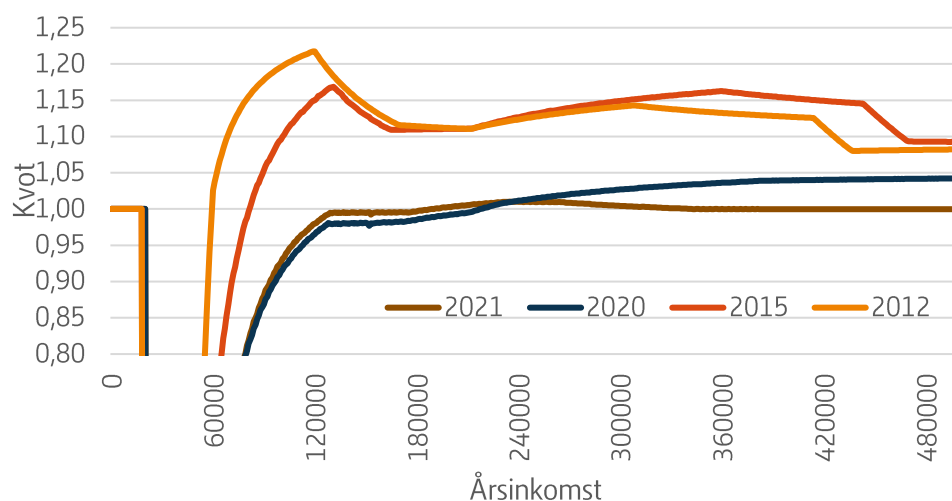
2007 infördes det så kallade jobbskatteavdraget som sedan har utökats vid fem tillfällen. Skatten på pensionsinkomster blev således högre än skatten på motsvarande arbetsinkomst.

Skatten på pensionsinkomster har även den sänkts. Det har skett genom ett förhöjt grundavdrag 2009, 2016, 2018, 2019, 2020 och 2021. De lägsta pensionsinkomsterna fick snabbast och störst skattesänkningar. Exempelvis blev det från och med 2018 lägre skatt på pensionsinkomster upp till 210 000 kronor per år, vid 66 års ålder, än på arbetsinkomster, vid 65 års ålder, medan de pensionärer som hade mer än 210 000 kronor per år i pension fortsatt betalade högre skatt. Från och med 2021 är skatten på pensionsinkomster lägre för inkomster upp till 187 000 kronor per år, vid 66 års ålder, medan pensionsinkomster som överstiger 187 000 kronor per år har näst intill samma skattekvot som arbetsinkomster innan 66 års ålder,

vilket visas i figur 4. Pensionsutbetalningar som sker innan det år man fyller 66 år har fortfarande en högre skattesats än motsvarande arbetsinkomst.⁹

Figur 4 visar skillnaden i total skattesats under fyra olika år i form av kvoten mellan den skattesats som betalas på pensionsinkomst jämfört med arbetsinkomst vid olika årsinkomster. Är kvoten högre än ett betyder det att skatten på pensionsinkomster är högre än skatten på motsvarande arbetsinkomst, är kvoten 1 har de samma skattesats. Figuren visar att beskattningen för de allra flesta totala pensionsinkomster, och också för de flesta pensionärer, har varit högre än beskattningen av motsvarande arbetsinkomster, en kvot över ett, fram till och med omkring 2020/2021. Däremot har beskattningen av lägre pensioner alltid varit lägre än beskattning av motsvarande låga inkomster.

Figur 4. Skillnad i skatt, mätt som kvot mellan pensionärer (66+) och löntagare under 66 år för olika årsinkomster. En kvot över 1 innebär att pensionärer har högre skatt än löntagare och vice versa.



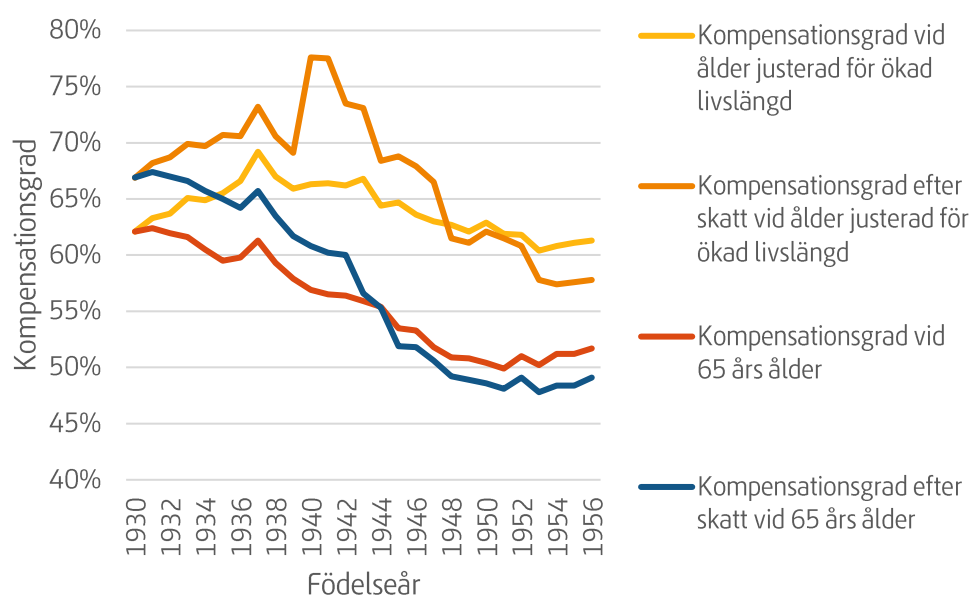
Dessa två omständigheter, förändringen av livslängden och förändringen av inkomstskatterna fram till 2018, ledde båda två till att de disponibla totala pensionerna i förhållande till de disponibla arbetsinkomsterna sjönk för de allra flesta under dessa år. Sedan 2018 har skillnaden i skatt justerats och från 2021 är skatten på genomsnittliga och högre pensionsinkomster ungefär i nivå med beskattningen av motsvarande arbetsinkomster. Däremot har den ökade livslängden, givet oförändrad pensionsålder, fortsatt att göra att den allmänna pensionen per månad sjunkit för de allra flesta.

Figur 5 nedan visar pensionsutfallet för standardtypfall födda 1935 till 1954, både vid pensionering vid 65 års ålder och vid åldern justerat för den ökade livslängden. Utvärderar vi målet att pensionssystemet ska ge samma pensionsnivåer idag brutto, det vill säga före skatt, som de nivåer de som gick i pension 1994/1995 fick kan vi konstatera att det allmänna systemet

⁹ Pensionsmyndigheten (2021). Pension och skatt 2021.

levererar ungefär de teoretiska pensionsnivåer som var målsättningen, det vill säga ungefär 60 procent av lönen. Men för de som inte har senarelagt sin pensionering lika mycket som medellivslängden ökat har den allmänna pensionen som andel av slutlönen sjunkit. Läger vi till hur stor pensionen är efter skatt jämfört med arbetsinkomsten innan pensionering efter skatt kan det konstateras att nivåerna har sjunkit oavsett om vi tittar på en fortsatt pensionering vid 65 års ålder eller en pensionsålder justerat efter livslängdsökningen. Typfallet född 1935 som gick i pension vid 65 års ålder år 2000 fick drygt 5 procentenheter högre i kompensationsgrad efter skatt jämfört med innan skatt vilket beror på att skatten på pensionsinkomster var lägre än skatten på arbetsinkomster vid tillfället. Typfallet född 1956 som gick i pension vid 65 års ålder år 2021 fick dock nästan 2 procentenheter lägre i kompensationsgrad efter skatt jämfört med innan skatt vilket beror på att skatten på motsvarande arbetsinkomst¹⁰ är något lägre. Viktigt att påpeka är dock att kompensationsgraden för typfallet född 1956 sedan blir densamma före och efter skatt från 66 års ålder, vilket visades i figur 4.

Figur 5. Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän pension för standardtypfallet, före och efter skatt



Not 1: Kompensationsgrad justerad för ökad livslängd innebär här den pensionsålder som krävs för att kompensera för den ökade livslängden och ska inte förväxlas med riktålder, vilket är det lagstiftade sättet att höja pensionsrelaterade åldersgränser som inte fullt ut tar hänsyn till livslängdsförändringen.

Not 2: Avkastningen på premiepensionen har höjt kompensationsgraden vilket förklarar de ökade kompensationsgraderna som ses för de senare årskullarna.

¹⁰ Beräknat för ett standardtypfall med en månadslön på 31 700 kr per månad (2021 års lönenivå).

Utifrån teoretiska typfall kan vi således konstatera att systemet har levererat ungefär det som utlovades men att pensionerna efter skatt har minskat fram till 2018 för att sedan från och med 2021 vara på ungefär samma nivå, eller högre, som motsvarande arbetsinkomster efter skatt. Målsättningen om en senarelagd genomsnittlig pensionering har dock inte infriats i tillräckligt hög grad och beteendet har delvis förändrats i motsatt riktning till den lagstiftaren hade som mål.

För att förstå och förvalta pensionssystemet krävs en förståelse för helheten och en kunskap kring det allmänna pensionssystemets bakgrund och motiv. Det är också viktigt att beakta hur pensionerna påverkas av till exempel skattesystemet och samhällsförändringar.

2. Rapport 1: Är pensionerna tillräckliga?

Faktaseriens första rapport handlar om pensionernas tillräcklighet. Ett övergripande mål och en utmaning för pensionssystemet är att det ska ge en tillräcklig inkomst vid ålderdom. Vad som är en tillräcklig pension och vad den ska räcka till är inte självklart och det finns heller inget enskilt begrepp eller sätt att mäta som beskriver tillräckligheten i pensioner. Samtidigt är det naturligt att tillräckligheten relateras till det intjänande som en individ har haft under sin förvärvsaktiva tid. Här uppstår målkonflikter: dels ska en person, som uppnått pensionsåldern och är bosatt i Sverige som av olika skäl haft svårt att arbeta heltid ett helt yrkesliv klara sig på sin pension, trots ett intjänande som inte räcker till en sådan pension, och dels är pensionssystemet utformat för att stimulera till ett långt arbetsliv.

En ökad medellivslängd i kombination med en ökad spridning av pensionsåldrar, där allt fler går i pension tidigare (såväl som senare) har lett till ökad spridning av pensionsnivåer och kompensationsgrader. En fråga som uppstått i debatten i anslutning till detta är bland annat om pensionerna är tillräckliga som försörjning vid ålderdom.

Pensionsmyndigheten har vid flertalet tidpunkter studerat pensionärers totala pensionsnivåer och kompensationsgrader. Bland annat har vi visat att den genomsnittliga kompensationsgraden av allmän pension och tjänstepension är cirka 81 procent av tidigare inkomst för nyblivna pensionärer, varav den allmänna pensionen är i genomsnitt omkring 55 procent. Variationen i kompensationsgraderna är dock stor mellan pensionärerna. De som har haft en lägre inkomstnivå får ofta högre kompensationsgrad, delvis som en följd av systemets grundskydd, men främst som en följd av att inkomsterna före pensionen är lägre än tidigare under livet. De med högre inkomst får oftare lägre kompensationsgrader, under 60 procent.¹¹ I en återkommande rapport visas att faktisk upplevd total kompensationsgrad även varit relativt stabila omkring 80 procent över tid.¹² År 2019 var de genomsnittliga totala pensionerna 15 800 kronor per månad för kvinnor och 22 900 kronor per månad för män. Här bör det tilläggas att kvinnors deltagande i arbetskraften har förändrats över tid och är högre bland yngre kvinnor än äldre. De äldre kvinnornas lägre arbetskraftsdeltagande har lett till att de i regel har lägre pensioner än yngre och drar därmed ned snittet för kvinnors pensioner, något som förändras allt eftersom yngre kvinnor med högre deltagande i arbetskraften påbörjar

¹¹ Pensionsmyndigheten (2019). Pensionsnivåer och kompensationsgrader för nyblivna pensionärer 2016

¹² Pensionsmyndigheten (2021) Redovisning av livsinkomstprofiler – Regleringsbrevsuppdrag om livsinkomstprofiler och kompensationsgrader

pensionsuttag. Män har allmänt sett även högre inkomster före pensioneringen än kvinnor, men skillnaden i kompensationsgrad är liten.

Vad är egentligen en tillräcklig pension och har pensionärer idag tillräckliga pensioner att leva av? Vad ska en pension räcka till? Hur viktigt är pensionssystemets grundskydd för tillräckligheten? Ökar eller minskar den betydelsen i omfattning? För vilka är pensionen tillräcklig och hur ser skillnaden ut för kvinnor och män eller låg- och höginkomsttagare? Och hur låg är egentligen den lägsta pensionsnivån? Dessa frågor ämnar denna rapport i serien att besvara.

Det är vidare allt vanligare att pensionärer utöver pensionen har arbetsinkomster, så kallade jobbonärer, kapitalinkomster och förmögenhet. Detta har stor betydelse för en pensionärs samlade ekonomiska standard. Detta berörs dock inte i denna rapport utan fokus är om pensionerna är tillräckliga för att uppnå en tillräcklig ekonomisk standard. Situationen för pensionärs arbets- och kapitalinkomster utöver pensioner beaktas i rapportseriens tredje rapport: ”Hur är pensionärernas levnadsförhållanden?”.

3. Rapport 2: Hur väl representerar standardtypfallet genomsnittspensionären?

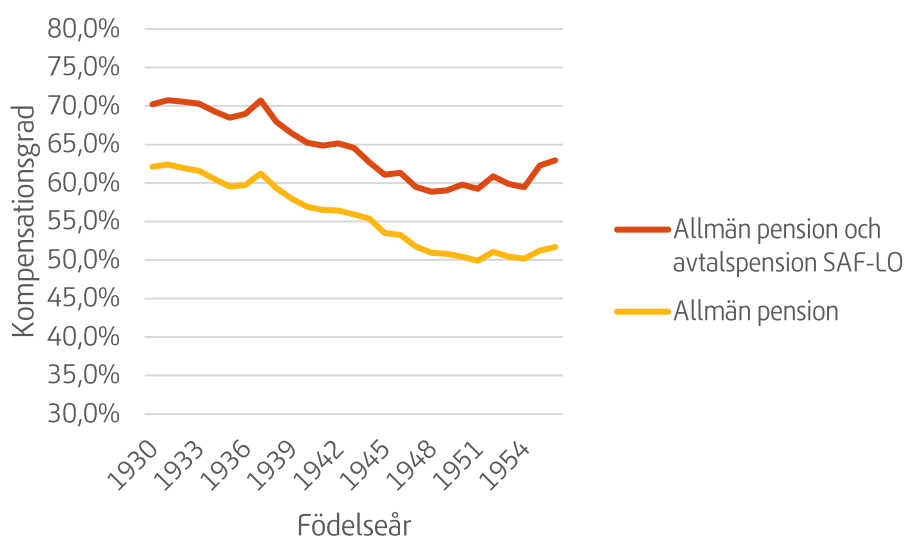
I pensionsdebatten används ofta kompensationsgraderna för olika typfall som en redovisning över pensionsnivåerna och huruvida pensionsnivåerna är tillfredställande eller inte. Ofta redovisas pensionsnivåerna utifrån olika typfall. Pensionsmyndigheten utgår oftast utifrån ett så kallat standardtypfall som börjar arbeta vid 23 års ålder och går i pension vid 65 års ålder eller riktålder.

Standardtypfallet är könsneutralt och antas ha genomsnittliga egenskaper såsom;

- rådande snittlön för samtliga yrkesverksamma år
- genomsnittlig inträdesålder på arbetsmarknaden om 23 år
- en löneutveckling i prognosen som motsvarar den genomsnittliga löneutvecklingen för riket (inkomstindex) med så kallad rak lönebana
- genomsnittlig avkastning på fondtorget för premiepensionen och den avgiftsbaserade tjänstepensionen för historisk tid
- i prognosen för premiepensionen och den avgiftsbaserade tjänstepensionen antas avkastningen under åren från beräkningstidpunkten fram till pensionsuttag vara enligt pensionsbranschens prognosstandard,
- tjänstepension som följer avtalspension SAF-LO

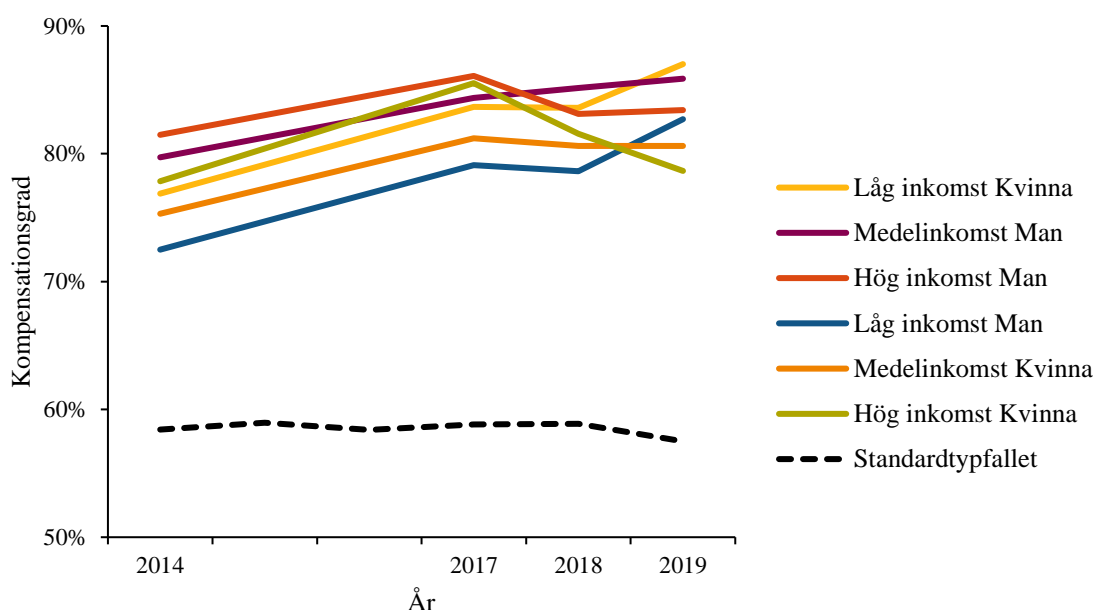
Genom att använda ett standardiserat typfall kan vi följa pensionsnivåerna över tid och analysera pensionerna ur ett system- och regelperspektiv, det vill säga hur mycket ökar eller minskar pensionerna på grund av förändringar i livslängd eller förändringar i regelverket. När det nuvarande pensionssystemet infördes hänvisades till ett standardtypfall och i förarbetena sattes målet att det nuvarande pensionssystemet skulle ge samma kompensationsgrad som ATP-systemet hade gjort, givet oförändrad livslängd. I figur 6 nedan redovisas hur pensionsnivån för standardtypfallet som går i pension vid 65 års ålder har utvecklats sedan 1995. De höjningar av kompensationsgraden som ses för de senaste åren, för de födda 1950 till 1956, är effekter av avkastningen som fått på premiepensionen och på tjänstepensionen.

Figur 6. Utvecklingen av kompensationsgraden för allmän pension och tjänstepension (SAF-LO) för standardtypfallet vid 65 års ålder



I pensionsdebatten har olika versioner av standardtypfall även använts för att beskriva hur pensionen faktiskt blir. Ofta har pensionsnivåerna som beräknas med hjälp av en variant på standardtypfallet beskrivits som för låga och att pensionssparare förväntar sig uppåt 80 procent i kompensationsgrad inklusive tjänstepension och inte de ungefär 60 procenten inklusive tjänstepensionen som ett standardtypfall med rak lönebana ger vid 65 års ålder. De kompensationsgrader som presenteras för ett teoretiskt typfall behöver dock inte överensstämja med de kompensationsgrader pensionärer faktiskt upplever när de går i pension. Beräkningarna som sker på standardtypfall görs inte på verkliga livsinkomster eller verkliga pensionsavsättningar vilket är viktigt att komma ihåg när resultaten presenteras och analyseras. Som illustrerades i figuren ovan har ingen tidigare generation fått mer än drygt 70 procent i kompensationsgrad utifrån standardtypfallet vid pensionering vid 65 års ålder. Tittar vi på verkliga livsinkomster i form av olika gruppers medianinkomster får vi dock ett helt annat resultat, se figur 7 nedan.

Figur 7. Utveckling av upplevd kompensationsgrad vid 65 års ålder (medianvärde för gruppen) för allmän pension och tjänstepension, 2014, 2017, 2018 och 2019



En förklaring till skillnaderna vi ser mellan standardtypfallets kompensationsgrad och den ”faktiska” eller upplevda kompensationsgraden är att individers lönenivåer inte följer genomsnittet i samhället, utan ofta har en högre procentuell löneutveckling i början av arbetslivet och en lägre procentuell löneutveckling i slutet, vilket i sig leder till en högre kompensationsgrad. Vidare kan många individer ha högre tjänstepensionsavsättning än vad standardtypfallet antar liksom att uttagen av tjänstepensionen kan ske på 5, 10 eller 20 år medan standardtypfallet utgår från livslång utbetalning.

Utifrån resultaten från Pensionsmyndighetens rapporter *Redovisning av livsinkomstprofiler* och *Pensionsnivåer och kompensationsgrader för nytilkomna pensionärer 2016* som båda visar på resultatet som ses i figur 7 är det relevant att ställa sig frågan hur representativt standardtypfallet är? Ger det en bra bild av pensionsnivåerna i samhället? När är det lämpligt beskriva pensionerna utifrån ett standardtypfall och när är det mindre lämpligt?

Detta är frågor som kommer besvaras i rapporten ”Är Pensionsmyndighetens standardtypfall representativ för dagens nyblivna pensionärer?”.

4. Rapport 3: Hur är pensionärernas levnadsförhållanden?

De två ovan nämnda planerade rapporterna handlar båda om pensionsinkomster och pensionsnivåer i förhållande till tidigare inkomster under arbetslivet. Viktigt att påminnas om är dock att övergången till livet som pensionär ofta inte är att från en dag till en annan övergå från arbetsinkomst till pension. Övergången sker idag mer gradvis och många pensionärer lever inte bara på pensionsinkomster utan även andra inkomster. Pensionsmyndigheten, liksom Alecta¹³, har tidigare redovisat att en stor andel pensionärer har pension och arbetsinkomst samtidigt. Under 2019 var det omkring 264 000 personer som tog ut sin allmänna pension och samtidigt arbetade i någon grad. De flesta av dessa var i åldern 61 till 65 år men även bland 70-åringarna hade en av fem en arbetsinkomst.¹⁴ I genomsnitt hade kvinnorna i gruppen som arbetade en arbetsinkomst vid sidan om pensionen på drygt 10 000 kronor per månad. Männerna i gruppen hade en arbetsinkomst på ungefär 13 000 kronor i månaden i genomsnitt.

När pensionärernas ekonomiska situation beskrivs är det således viktigt att pensionärernas samtliga inkomster och inte endast pensionsinkomsterna beaktas. I Statistiska centralbyråns undersökning om levnadsförhållanden är till exempel pensionärer den grupp som är minst oroliga för sin ekonomi. Bland pensionärerna är en av tio oroliga för sin ekonomi vilket kan jämföras med dem som arbetar där två av tio oroliga för sin ekonomi eller arbetslösa där sex av tio är oroliga för sin ekonomi.¹⁵ Samtidigt har SCB i tidigare studier visat att ensamstående äldre än 65 år, tillsammans med ensamstående kvinnor med hemmavarande barn, är de grupperna som har den lägsta ekonomiska standarden i samhället.¹⁶

Ser vi till andelen med bostadstillägg eller äldreomsorgstöd, som är behovsprövade tillägg, har andelen varit någorlunda stabil de senaste 10 åren, från 13,4 procent av pensionärerna 2011 till 12,8% av pensionärerna 2021.

Så hur ser den ekonomiska situationen egentligen ut för äldre om vi ser till hela deras ekonomi? Och hur har deras situation förändrats över tid? Detta

¹³ Alecta (2021), Jobbonärer, <https://www.alecta.se/jobbonarer>, [2021-10-05]

¹⁴ Pensionsmyndigheten (2021). Att vara jobbonär – en lönsam affär.

¹⁵ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulf-silc/pong/tabell-och-diagram/trygghet/andel-som-oroar-sig-for-sin-ekonomi-2020/>

¹⁶ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/pong/publikationer/inkomstrappport-2017--individer-och-hushall/>

är frågor som vi ämnar att besvara i rapporten om pensionärernas levnadsförhållanden.

5. Rapport 4: Vilka möjligheter finns inom pensionssystemet för att minska pensionsgapet mellan könen?

Män har i genomsnitt högre pensioner än kvinnor. 2019 var den genomsnittliga allmänna pensionen cirka 25 procent högre för män än för kvinnor. Inkomstpensionen och premiepensionen bygger på principen om livsinkomst – det du har tjänat in under arbetslivet får du ut i pension. Så länge lönerna och arbetad tid under yrkeslivet skiljer sig åt mellan män och kvinnor kommer pensionerna i ett avgiftsbestämt pensionssystem också att göra det. Det leder till att även om pensionssystemets regler är könsneutrala levererar inte systemet jämställda pensioner. Eftersom pensionen speglar ett helt arbetsliv skulle inte jämställda inkomster idag leda till jämställda pensioner förrän om flera generationer.

Lagstiftaren kan dock välja att införa åtgärder inom systemet för att motverka pensionsgapet. Det finns redan idag automatiska motverkande mekanismer inom systemet. Bland annat ges extra pensionsrätt för barnår, där den förälder som har lägst inkomst, ofta kvinnan, får extrapengar utöver pensionsrätten för föräldrapenning, till sin pension under barnets första fyra år. Barnårsrätten kompenserar dock bara i viss utsträckning för deltidsarbete när man har små barn.

En annan åtgärd som lagstiftaren infört för att utjämna pensionen mellan könen är möjligheten att överföra premiepensionsrätter till sin make/maka. Gifta par kan idag föra över sin framtida premiepensionsrätt till sin make/maka. På så vis kan den i förhållandet som tjänar mest föra över sin premiepensionsrätt till partnern som riskerar att få en lägre pension.

Inom premiepensionen finns även möjligheter att teckna ett efterlevandeskydd under utbetalningstiden, vilket innebär att om du dör innan din make/sambo kommer han eller hon att få din premiepension utbetald till sig under resten av sitt liv. I genomsnitt lever kvinnor längre än män och hamnar därför oftare i en situation att ensam behöva försörja sitt hushåll och kan således vara i ett större behov av att få (premie)pension fortsatt utbetald även efter att mannen avlidit.

Det finns potentiellt ytterligare möjligheter att påverka pensionsgapet genom åtgärder inom pensionssystemet. Bland annat skulle det, enligt pensionsöverenskommelsen från 1994, möjliggöras så att makar löpande kunde dela sin pensionsrätt under intjänandetiden. Möjligheten till att dela tjänstepensioner och privata pensioner vid bodelning förhandlades även vid sidan av pensionsöverenskommelsen. En utredning kom dock fram till att

nackdelarna med dessa förslag var så stora att de aldrig genomfördes.¹⁷ En annan möjlig regelförändring som Pensionsmyndigheten tidigare har framfört är möjligheten att välja efterlevandeskydd inom inkomstpensionen.¹⁸

Möjligheten att dela pensionsrätt dyker ibland upp i debatten om jämställda pensioner, men trots det har effekterna av en sådan reform aldrig analyserats vidare. Inte heller effekter av efterlevandeskydd för inkomstpensionen har utretts. Förutom att studera hur åtgärderna skulle kunna påverka pensionsgapet finns det även andra faktorer som kan komma att påverkas av åtgärderna. Bland annat finns det ett behov av att kartlägga hur incitamentsstrukturerna till fortsatt arbete eller påbörjat pensionsuttag förändras om riksdagen skulle införa sådana regler. Denna delrapport ämnar kartlägga och svara på den typen av frågor. Vad vet man egentligen om kvinnor och mäns arbetsutbud och pensioneringsbeslut – vad säger teori och empiri? Vilka väljer idag att utnyttja efterlevandeskydd eller överför pensionsrätter inom premiepensionen? Vad skulle effekten kunna bli på pensionsnivåerna om sådana regler infördes?

6. Rapport 5: Hur ser pensionerna ut för utrikes födda?

Ett annat gap inom pensionssystemet är det mellan inrikes och utrikes födda pensionärer. Varje år vi arbetar och betalar skatt tjänar vi in till pensionen. Till skillnad från det tidigare pensionssystemet, där endast de bästa femton av trettio åren räknades, räknas samtliga år med inkomst i dagens pensionssystem. För att få full garantipension krävs att man har varit bosatt i Sverige i 40 år eller tidigare har bott och arbetat i ett annat EU-land, Norge, Island, Liechtenstein eller Schweiz. Personer som fått uppehållstillstånd i Sverige med flyktingstatus har dock kunnat få en bosättnings tid om 40 år oavsett faktisk bosättnings tid. Bosättningen i Sverige måste dock ha skett senast under året man fyller 64 år.

Eftersom pensionssystemet bygger på att var och en tjänar in till sin egen pension kommer de som kommer till Sverige mitt i livet få mindre i pension än de som hunnit arbeta 40 år i Sverige. Med garantipensionens utformning är det inte heller säkert att den låga pensionen kompenseras upp med full garantipension. Ser vi till gruppen 66 till 70 åringar som gick i pension vid 65 års ålder eller senare så hade svenskfödda pensionärer i denna grupp i genomsnitt 14 200 kronor per månad i allmän pension under 2019. Utlandsfödda pensionärer i samma grupp hade i genomsnitt 10 300 kronor

¹⁷ Jämställda pensioner (Ds 2016:19)

¹⁸ Se Pensionsmyndighetens remissvar till Jämställda pensioner (Ds 2016:19) bilaga 1, Pensionsmyndigheten 2016-09-15 VER 2016–224.

per månad i allmän pension. En av tre bland de utlandsfödda pensionärerna hade en pension under full garantipension (8 254 kronor per månad 2019) vilket kan jämföras med att endast en av tjugo bland de svenskfödda pensionärerna hade en pension under denna nivå.

De lägre pensionerna gör också att andelen som har rätt till bostadstillägg ökar. Skyddsnetet för de med de allra lägsta pensionerna är äldreförsörjningsstödet, vilket är ett försörjningsstöd till personer äldre än 65 år. I nuläget är det enbart cirka 25 000 individer som får en krona eller mer från äldreförsörjningsstödet.

Pensionsmyndigheten gjorde en prognos över hur behovet av dessa grundskydd förväntas öka i rapporten ”Migrationens påverkan på pensionerna och grundskyddet” (2017). Pensionsmyndigheten kommer i mars 2022 publicera en uppföljande rapport i ämnet och beskriva pensionsnivåerna för personer med utländsk bakgrund. Frågeställningarna i rapporten är vilken pensionsnivå utrikesfödda har jämfört med födda i Sverige? Hur skiljer sig de sammansättningen av de utrikesföddas pension vad gäller grundskydd, inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension från inrikes födda? Hur stor andel av de äldre utrikesfödda har en låg ekonomisk standard jämfört med övriga i Sverige? Hur har förhållandena sett ut tidigare och hur kommer det att se ut om 5–10 år?

7. Rapport 6: Varför finns det fattiga pensionärer – vilka är de och hur kan de bli färre?

Ett mål med pensionssystemet är att genom ett grundskydd säkerställa att pensionärer får en skälig levnadsnivå när den inkomstgrundade allmänna pensionen, andra pensioner och övriga inkomster eller förmögenheter enligt lagstiftarens mening är för låga. I Sverige har lagstiftaren beslutat att pensionssystemet ska ha ett grundskydd som består av (1) en garantipension som avräknas mot inkomstpensionen, ju mer som tjänats in till pensionen, desto mindre garantipension utbetalas, (2) ett behovsprövat bostadstillägg, som beror på civilstånd, boendekostnad och förmögenhet samt (3) ett äldreförsörjningsstöd som ska garantera att den som har låg pension eller ingen pension får en skälig levnadsnivå. Dagens maximala grundskydd för äldre, cirka 13 000 kronor per månad, motsvarar ungefär gränsen för relativ låg ekonomisk standard, det vill säga andelen individer vars inkomster inte når upp till en nivå om 60 procent av medianinkomsten i samhället, ibland kallat för R60-måttet.

Av flera anledningar så raderar inte dagens grundskydd ut all relativ låg ekonomisk standard bland pensionärer. Exempelvis kan en individ som påbörjar pensionsuttag innan 65 års ålder definieras som en pensionär, men får inte tillgång till garantipension, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Ett annat exempel kan vara mörkertalet inom bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet, det vill säga att en individ kan ha

rätt till stöd och därmed hamna ovanför R60-gränsen, men har av någon anledning inte sökt förmånen. En tredje förklaring kan vara att individen har så låga bostadskostnader och därmed inte får rätt till bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Storleken på tillägget minskar för en individ med tillräckligt stor förmögenhet, ofta i form av fritidshus. Pensionsmyndigheten visade i rapporten ”Äldre med låga inkomster” från 2018 att omkring 12 procent av pensionärerna totalt, 15 procent av kvinnliga och 9 procent av manliga pensionärer, har inkomster under nivån för relativ låg ekonomisk standard. Andelen har varit stabil över tid och cirka hälften av alla pensionärer med relativ låg ekonomisk standard har inget bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd.¹⁹

Det finns möjligheter för lagstiftaren att påverka andelen pensionärer under R60-måttet och exempelvis minska andelen pensionärer med relativ låg ekonomisk standard. Med detta följer dock kostnader och andra effekter inom systemet och i angränsande system. Ett allmänt pensionssystem har bland annat en målkonflikt, mellan ett generöst grundskydd och att mer arbete ska generera högre pension. Målkonflikten står alltså emellan att ge en tillräcklig pension till den som inte tjänat in över grundskyddsnivån till sin pension och att personer som haft låga till normala livsinkomster inte har möjlighet att påverka sin pension genom mer arbete. Ett högt och generöst grundskydd skulle lyfta en stor grupp individer ur låg ekonomisk standard samtidigt som det skulle försvåra eller omöjliggöra för löntagare med låga inkomster att kunna påverka sin pension genom mer arbete. Oavsett hur kombinationen av grundskydd och den inkomstgrundande allmänna pensionen ser ut kommer konflikten i någon mån att bestå. Lagstiftaren måste besluta vad som prioriteras – det går inte att få både och.

Vad krävs i form av förändring av pensionssystemets grundskydd för att minska, eller helt eliminera, andelen pensionärer med relativt låg ekonomisk standard – vad skulle det i sådant fall kosta och vilka följd effekter kan det förväntas att få? Vad är en optimal avvägning i utformningen av ett grundskydd och vilka principiella resonemang är centrala vid utformningen? Den sista rapporten i faktaserien studerar dessa frågor genom att utgå från måttet om relativ låg ekonomisk standard för pensionärer, R60-måttet.

¹⁹ Pensionsmyndigheten (2018). Äldre med låga inkomster

www.pensionsmyndigheten.se

