



VÄGVALSERIE OM PENSIONERNA

Höjda pensioner inom nuvarande pensionssystem

Rapport nr 3 i vägvalsserie om pensionerna



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Förord	i
Sammanfattning	ii
Bör och kan pensionerna höjas?	1
Några ord och begrepp som används i rapporten	4
Höjd pensionsavgift	5
Hur hög är egentligen pensionsavgiften?	5
En höjd avgift kan utformas för att ge långsiktig eller omedelbar effekt	8
En avgiftshöjning stärker inkomstpensionssystemet men höjningen av inkomstindex är försvagande	9
Fördelningen mellan inkomstpension och premiepension behöver inte vara självklar	11
Utdelning av överskott	12
Långsiktiga effekter	13
Räkneexempel på överskottsutdelningens effekter	15
En överskottsutdelning försvagar per definition pensionssystemet	15
Något om antagandena i beräkningarna	17
Sänkt förskottsränta	20
Effekter av en halverad förskottsränta	23
En sänkt förskottsränta till 0,8 procent försvagar pensionssystemet ..	24
Sammantagen effekt av höjd avgift, överskottsutdelning och sänkt förskottsränta	26
Kortsiktiga effekter	26
Långsiktiga effekter för pensionssystemet	29
Finns det risk att pensionssystemet försvagas?	31
Scenariot med minskande befolkning leder till en balanseringsperiod	31
Scenariot med ökande livslängd är finansiellt stabilt på grund av att pensionerna blir lägre	32
Avslutande kommentar	34
Bilaga	37

Förord

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

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

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

Detta är den tredje rapporten i serien. Tidigare har *Alternativ för ett enklare grundskydd*, *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner* och vägvalsseriens portalrapport publicerats. I vägvalsserien ingår ytterligare en rapport som kommer publiceras enligt följande.

4. *Ett nytt pensionssystem?* Publicering 29 mars 2023

Stockholm i februari 2023

Ole Settergren
Analyschef

Sammanfattning

Under ett flertal år har det från olika håll i samhället riktats kritik mot att pensionsnivåerna i Sverige är för låga och behovet av höjda pensioner. Åtgärder för att motverka detta har införts, ett exempel är inkomstpensionstillägget som infördes 2021 med motiveringen att det skulle höja pensionen för dem med låga inkomster och långa arbetsliv. Året därpå höjdes garantipensionen kraftigt för att höja pensionen för dem med lägst pension. Det infördes även följdändringar av bostadstillägget.

Det framförs i debatten också synpunkter om att pensionerna är för låga och att det därför behövs ett nytt pensionssystem. I denna rapport visar vi att det går, om man så vill, att höja pensionerna utan att byta pensionssystem och vi beskriver effekterna av tre regelförändringar inom det nuvarande inkomstgrundande allmänna pensionssystemet.

Den första regelförändringen är att återställa avgiftsnivån till inkomst- och premiepensionen från 17,21 till 18,5 procent. En höjd avgift till inkomstpensionssystemet leder till en förbättrad finansiell ställning vilket kan utnyttjas för att höja pensionen för befintliga och framtida pensionärer.

Den andra regelförändringen är att dela ut överskott från inkomstpensionssystemet om balanstalet är tillräckligt stort. För närvarande finns det bara regler för att sänka pensioner och pensionsbehållningar om pensionssystemets skulder är större än tillgångarna. Nya regler skulle göra det motsatta, dela ut delar av överskottet om det är tillräckligt stort. 2023 års överskott är cirka 1 300 miljarder kronor.

Den tredje regelförändringen är att sänka förskottsrentan från 1,6 procent till 0,8 procent. En sådan förändring är principiellt ingen höjning av pensionsnivåerna utan en omfördelning av pensionskapitalet över livsrymden och även till viss del mellan individer. Att den ändå finns med i en rapport om höjda pensioner beror på att det finns sakliga skäl för att ompröva förskottsrentan och att en sådan omprövning politiskt sett sannolikt enbart kan genomföras i samband med en generell höjning av pensionerna. En sänkning av förskottsrentan leder till att den initiala inkomstpensionen blir lägre när den tas ut men att den därefter växer 0,8 procent mer än vad den gör med oförändrad förskottsrenta. På sikt leder detta till högre inkomstpension för de allra äldsta som i dagsläget är i stort behov av de skattefinansierade grundskyddsförmånerna.

I ett avslutande kapitel redovisas de sammantagna effekterna av att genomföra de tre regelförändringarna samordnat. En sådan samordnad förändring leder på lång sikt till 5–60 procent högre inkomstpension där de allra äldsta har den högsta ökningen.

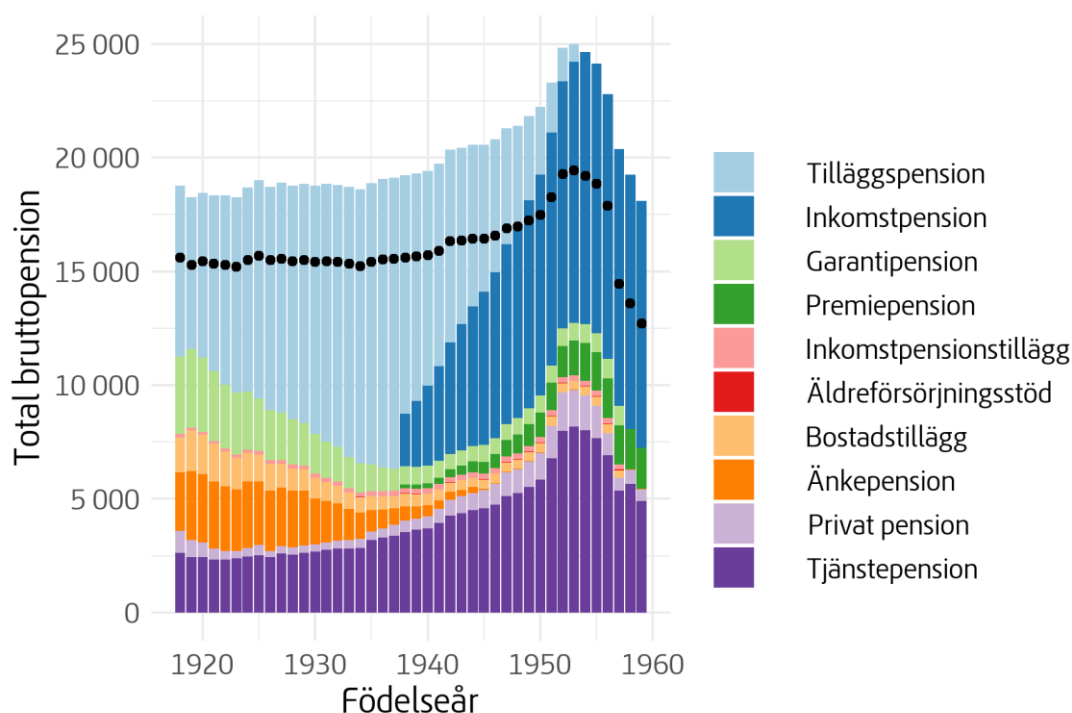
Bör och kan pensionerna höjas?

Återkommande framförs i debatten att pensionsnivåerna i det allmänna pensionssystemet är för låga och även att pensionssystemet behöver göras om. Till att börja med - hur ser det egentligen ut? Hur har utvecklingen varit och vad kan vi förvänta oss framöver?

Avgörande för svaret på dessa frågor är när vi väljer att gå i pension. En av de större förändringarna som infördes med det nya inkomstpensions-systemet var dess koppling till livslängden. Vid en ökande förväntad medellivslängd ska det intjänade pensionskapitalet räcka under en längre tid vilket vid oförändrad pensionsålder leder till lägre pensioner. Pensionsåldern har inte ökat i samma utsträckning som medellivslängden vilket leder till lägre ingångspensioner för yngre årskullar med längre medellivslängd.

2022 är den totala genomsnittliga pensionen före skatt mellan 18 000–25 000 kronor per månad och 15 000–19 000 efter skatt, se figur 1. För yngre pensionärer utgör tjänstepensionen en större andel av den totala pensionen än för äldre men eftersom tjänstepension ofta tas ut under en begränsad tid sjunker snittbeloppet med stigande ålder.

Figur 1 Genomsnittlig total pension för födda 1918–1959 före och efter skatt 2022



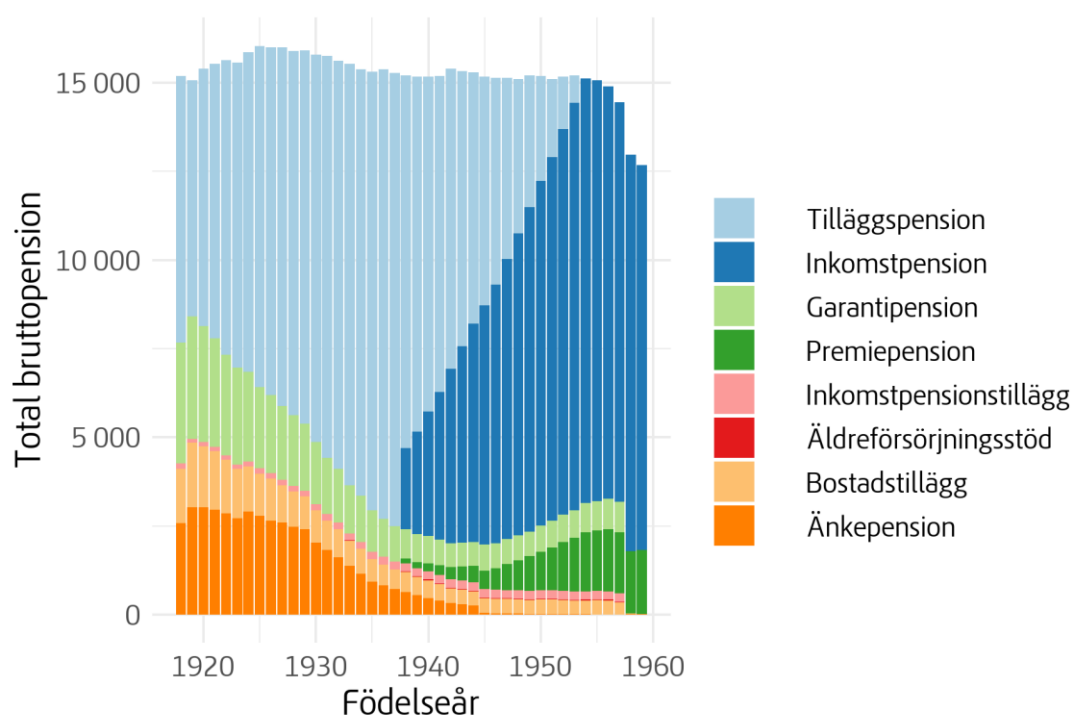
Not: Punkten är respektive födelseårs genomsnittliga totala pension efter skatt.

Även premiepensionen spelar en allt större roll i och med att yngre pensionärer har hunnit spara under en allt längre tid och att den över huvud taget inte existerar för födda 1937 och tidigare. De äldre pensionärerna har

istället en allt större andel av grundskyddsutbetalningar såsom garantipension, bostadstillägg och änkepension. Om man ser till de totala pensionsutbetalningarna efter skatt är det påfallande stabilt runt 15 000–16 000 kronor per månad efter puckeln för födda 1951–1955 som till stor del kan förklaras av 5-årigt uttag av privat- och tjänstepension.

I figur 2 är inte privat pension och tjänstepension längre med, man ser istället endast statliga pensionsförmåner före skatt. Summan av statliga pensionsförmåner verkar påfallande ofta hamna nära 15 000 kronor per månad förutom för de yngsta årskullarna som tagit ut inkomstgrundad pension före 65 års ålder och inte är berättigade till grundskyddet. De får även lägre inkomstpension på grund av att de tagit ut pensionen vid låg ålder.

Figur 2 Genomsnittlig allmän pension före skatt 2022 för födda 1918–1959



Grundskyddets genomsnittliga andel av pensionen ökar med stigande ålder. Framtidens pensionärer, i stort sett alla födda 1944 och senare, kommer inte heller kunna få änkepension eftersom den är under utfasning. Istället kommer garantipension och/eller bostadstillägg att täcka upp vid låg inkomstgrundad pension.

Den nuvarande situationen är alltså att den genomsnittliga allmänna pensionen för de äldre är relativt konstant men att den med stigande ålder till allt större grad består av grundskyddsförmåner.

Om pensionerna är tillräckliga eller bör höjas är mycket en värderingsfråga och Pensionsmyndigheten tar inte ställning till om pensionssystemet bör göras om eller om pensionerna bör höjas. Vill man åstadkomma högre pensioner kan det dock åstadkommas inom ramen för nuvarande system, vilket är ämnet och budskapet för denna rapport

I rapporten redogör vi för tre åtgärder som påverkar den framtida pensionsnivån:

- **Höjd pensionsavgift**
Detta leder på längre sikt till högre pensioner för *framtida* pensionärer. Avgiftsökningen stärker pensionssystemets finansiella ställning vilket går att utnyttja för att även höja pensionerna för *dagens* pensionärer.
- **Utdelning av överskott inom pensionssystemet**
Detta förslag leder till en gradvis höjning av pensionerna om pensionssystemets finansiella ställning är tillräckligt stark. Eftersom en avgiftshöjning förstärker finanserna går det att dela ut överskottet antingen genom en vanlig, kontinuerlig överskottsutdelning eller genom en engångsutdelning.
- **Sänkt förskottsränta**
En sänkning av förskottsräntan ändrar utbetalningsprofilen, yngre pensionärer får en sänkt pension och äldre pensionärer får en högre. På kort sikt går det att kompensera yngres sänkta pensioner med en engångsutdelning av överskott eller avgiftshöjning för att höja pensionerna.

Som vanligt i livet finns det inga gratisluncher. En höjd avgift måste bekostas av någon; staten/skattebetalarna, arbetsgivarna eller pensionsspararna. En sänkt förskottsränta ändrar utbetalningsprofilen så att yngre pensionärer får lägre pension och äldre får högre pension jämfört med en oförändrad förskottsränta. En utdelning av överskottet ökar risken för framtida balanseringsperioder och att vissa årskullar kan få ta del av överskottet medan andra kan drabbas av en balansering, en så kallad orättvisa mellan generationer.

Om den politiska bedömningen är att pensionerna bör höjas anser Pensionsmyndigheten att det är angeläget att alla tre regelförändringarna utreds tillsammans så att man ser till de sammantagna effekterna. En sådan sammanvägd analys visar vi i det avslutande kapitlet i rapporten.

En viktig princip för ett pensionssystem är att det är långsiktigt pålitligt och hållbart. För att testa det alternativ som redovisas har därför 75-åriga simuleringar genomförts. Beräkningarna är naturligtvis behäftade med betydande osäkerhet givet den långa tidsperioden men genom att jämföra med resultat från simuleringar med oförändrade regler går det att se åtgärdernas långsiktiga effekter.

Några ord och begrepp som används i rapporten

Pensionsrätt

Det belopp som varje år sätts av till inkomstpension samt premiepension och som kommer från pensionsavgiften. Pensionsrätten för inkomstpension är 16 procent och premiepension är 2,5 procent av pensionsunderlaget för födda 1954 och senare.

Pensionsbehållning

Värdet av hela livets intjänade pensionsrätter uppräknade med arvsvinster, omräknade med inkomst- eller balansindex och efter avdrag för administrationsavgifter.

Balanstal

Det tal som uttrycker förhållandet mellan tillgångar och skulder i systemet för inkomst- och tilläggspension. Ett balanstal mindre än ett innebär att skulderna är större än tillgångarna, ett balanstal större än ett att tillgångarna är större än skulderna.

Avgiftsnetto

Skillnaden mellan avgiftsinkomsterna och pensionsutbetalningarna. Ett negativt avgiftsnetto innebär att mer pengar betalas ut som pensioner än vad det betalas in i pensionsavgifter. Detta finansieras av buffertfonden. Ett positivt avgiftsnetto betyder att pensionsavgifterna är större än utbetalningarna, då lagras överskottet i buffertfonden.

Buffertfonden

Består av 1–4:e och 6:e AP-fonderna. Dessa hanterar periodiska skillnader mellan pensionsavgifter och pensionsutbetalningar samt är en del av tillgångssidan i beräkningen av balanstalet.

Höjd pensionsavgift

Pensionsmyndigheten har i en tidigare rapport gett exempel på en avgiftshöjning inom det allmänna pensionssystemet som innebär att avgiften uppgår till 18,5 procent av både lön och pensionsgrundad inkomst.¹

Hur hög är egentligen pensionsavgiften?

Svaret på frågan beror på vad den relateras till. Pensionsavgiften som faktiskt betalas uppgår till 17,21 procent av *lönen*, arbetsgivarna betalar 10,21 procent och löntagarna betalar 7 procent i egenavgift. Samtidigt är pensionsavgiften 18,5 procent av den *pensionsgrundande inkomsten*, 16 procentenheter går till inkomstpensionssystemet och resterande 2,5 procentenheter till premiepensionssystemet. Detta är förvirrande!

Skillnaden beror på att löntagarnas egenavgift, 7 procent, räknas bort när den pensionsgrundande inkomsten fastställs så en avgift på 17,21 procent av lönen motsvarar en avgift på 18,5 procent av pensionsgrundande inkomst ($17,21 \approx 18,5 \times 0,93$). Löntagarna får en skattereduktion för egenavgiften så i praktiken betalar de ingen avgift till det allmänna pensionssystemet.

En ytterligare faktor som är förvirrande är avgiftstaket. Den högsta pensionsgrundande inkomsten är 7,5 inkomstbasbelopp, 46 440 kronor per månad 2023. Egenavgiften utgår från årsinkomsten men begränsas till 8,07 inkomstbasbelopp ($7,5/0,93$ eller 49 970 kronor per månad 2023). För inkomster som är högre än detta belopp fortsätter arbetsgivarna att betala ålderspensionsavgift, 10,21 procent, men det leder inte till någon högre pensionsrätt. Det kan därmed betraktas som en skatt istället för en avgift.

De flesta, cirka 90 procent, av de yrkesverksamma betalar även avgifter till kollektivavtalade tjänstepensioner. För de flesta är avgiften 4,5 procent av lönen men vissa yngre offentliganställda har en högre avsättning, 6 procent. Om den anställda inte har förmånsbestämd tjänstepension och en inkomst över 7,5 inkomstbasbelopp är avgiften 30 procent. Det innebär att de i löneintervallet 7,5–8,07 inkomstbasbelopp har ett avgiftsuttag på $17,21 + 30 = 47,21$ procent av lönen i det intervallet. Det är inte helt logiskt att tjänstepensionens upptrappning av avgiften börjar tidigare än när den allmänna pensionens avgiftsuttag slutar.

I ett avgiftsbestämt system behöver man öka avgifterna eller avkastningen om pensionerna ska bli högre. En avgiftshöjning kan göras på olika sätt. Avgiftshöjningen i denna rapport liksom i den tidigare rapporten utgår från den modell som fanns i det ursprungliga förslaget i pensionsreformen. Det är också den variant som oftast diskuterats i debatten om höjda pensioner. En sådan avgiftshöjningen innebär att:

¹ PID181260 Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet

<https://www.pensionsmyndigheten.se/content/dam/pensionsmyndigheten/blanketter---broschyrier---faktablad/publikationer/rapporter/2021/Effekter-av-hojda-avgifter-till-det-allman-na-pensionssystemet.pdf>

- Avgiften är 18,5 procent av hela inkomsten upp till 7,5 inkomstbasbelopp.
- Hushållens avgift om 7 procent slopas så att det därmed inte heller utgår någon skattereduktion för avgiften.
- Pensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna höjs från 10,21 till 18,5 procent medan den allmänna löneavgiften sänks från 11,62 till 3,33 procent. Arbetsgivaravgiften är därmed oförändrat 31,42 procent av lönesumman.
- Avgifterna till inkomst- och premiepensionen är fortsatt 16 respektive 2,5 procent.

Avgiftshöjningen innebär således att:

- Taket för maximal *pensionsgrundande inkomst* fortsatt är 7,5 inkomstbasbelopp.

En sådan höjning av avgiftsuttaget skulle göra systemet mer begripligt. Om avgiften till pensionssystemet ska ändras förordar Pensionsmyndigheten ett alternativ som förenklar systemet där den pensionsgrundande inkomsten överensstämmer med den taxerade inkomsten upp till det maximala avgiftsuttaget.

Skillnaden i pensionsavgift skulle främst uppstå för dem med inkomster under 7,5 inkomstbasbelopp (nästan 44 440 kronor per månad) som får en ökad avgift till allmän pension med 7,5 procent eller ca 1,3 procentenheter. För dem med inkomster över 8,07 inkomstbasbelopp (cirka 49 970 kronor per månad) påverkas inte intjänandet till den allmänna pensionen av avgiftshöjningen och för dem med inkomster mellan 7,5 och 8,07 inkomstbasbelopp påverkas intjänandet i avtagande grad.

Även tjänstepensionerna påverkas om inkomstindex och därmed inkomstbasbeloppet höjs. Skälet är att även gränsen för 7,5 inkomstbasbelopp stiger med förändringen av inkomstindex som av enbart avgiftshöjningen ökar med 6,7 procent. Därmed kommer avsättningarna för tjänstepensionen att minska eftersom lönerna antas vara givna. Notera att antagandet förutsätter att arbetsmarknadens parter inte omförhandlar avtalen eller kompenserar löntagare på något annat sätt.

Avgiftshöjningen förstärker livsinkomstprincipen och respektavståndet (skillnaden i allmän pension för dem med inkomstrelaterad pension gentemot dem som saknar inkomstrelaterad pension och som får del av de äldres grundskydd – garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd).

Det är möjligt att höjningen av avgiften och inkomstindex inte leder till ökade pensioner på grund av att man istället väljer att gå tidigare i pension. Pensionsbeslutet är dock inte endast ett beslut mellan fritid (pension) eller ökade konsumtionsmöjligheter (senare pensionsuttag). Andra faktorer såsom hälsa, eventuell partners situation och normer har en inverkan på beslutet.

För personer med inkomster under 7,5 inkomstbasbelopp innebär förändringen att avgifterna ökar med cirka 7,5 procent. För personer med inkomster över avgiftstaket (8,07 inkomstbasbelopp) påverkas inte intjänandet till den allmänna pensionen medan intjänandet till tjänstepensionen minskar något. Sammantaget minskar de totala pensionsavgifterna för dessa som mest med 1,9 procent av lönen vilket sker för dem med en lön strax över 7,5 inkomstbasbelopp.

Avgiftshöjningen innebär sammanfattningsvis följande:

1. Ett enklare allmänt pensionssystem.
För närvarande betalar hushållen en avgift på 7 procent på pensionsgrundande inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp. Att denna gräns inte sammanfaller med maximal pensionsrätt om 7,5 inkomstbasbelopp beror på att egenavgiften om 7 procent inte i sig ger någon pensionsrätt. Med förändringen skulle samma gränsvärde användas inom både det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionerna: 7,5 inkomstbasbelopp.
2. Ökade pensioner både initialt – eftersom inkomstindex antas få slå igenom – och på sikt.
3. Minskad spridning och ökad jämlikhet.
De som idag har inkomster under taket för maximal pensionsgrundande inkomst kommer att få en högre avsättning till den allmänna pensionen med 7,5 procent², medan de med inkomster över taket inte skulle få en högre avsättning till den allmänna pensionen. Dessutom skulle de med inkomster över taket få en något lägre tjänstepension förutsatt att löner eller avtal inte revideras av den allmänna avgiftshöjningen. Männen har oftare inkomster över taket än kvinnorna. Det framtida pensionsgapet mellan kvinnor och män skulle därmed minska. Om inkomstindex tillåts öka kommer pensionsskillnaderna att minska ytterligare av att tjänstepensionen påverkas.³
4. Minskat behov av de äldres grundskydd.
5. Minskat skatteinnehåll i arbetsgivaravgifterna.
6. Begränsad påverkan på ålderspensionssystemets finansiella stabilitet. Balanstalet förstärks året efter ikraftträdandet men beräknas därefter återgå till ungefär samma utvecklingsbana som tidigare.
7. Staten förlorar skatteintäkter – måste endera finansieras med lägre statliga utgifter, lägre statligt överskott/större underskott eller med skattehöjningar.

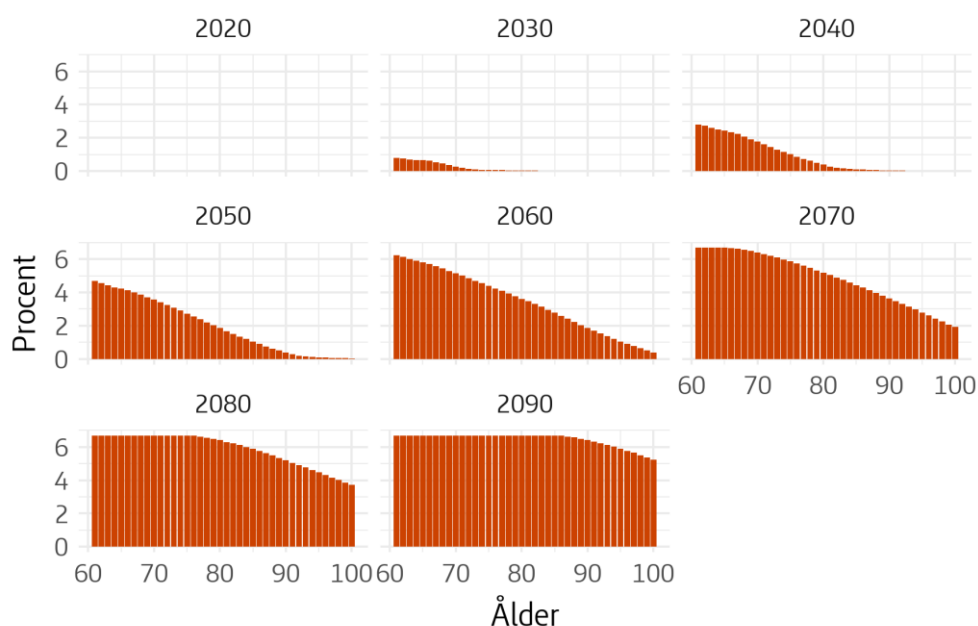
² 18,5/17,21 - 1

³ Ett högre inkomstindex med givna löner innebär ett högre inkomstbasbelopp och därmed lägre premier inom tjänstepensionen eftersom dessa vanligen utgår med 30 procent av den del av lönen som överskrider 7,5 inkomstbasbelopp.

En höjd avgift kan utformas för att ge långsiktig eller omedelbar effekt

En viktig frågeställning om avgiften höjs är för vilka höjningen ska gälla. Grundläggande för pensionssystemet är att det är avgiftsbestämt. Det innebär att det är de under arbetslivet samlade avgifterna, arvsvinsterna och avkastningen på dessa som bestämmer pensionens storlek. En höjning av pensionsavgiften med 6,7 procent leder därför först på lång sikt till att den inkomstgrundade pensionen höjs lika mycket. Det blir endast de nya pensionsrätterna efter höjningen som blir 6,7 procent högre. Pensionsrätterna ökar för varje årskull men det är inte förrän efter cirka 2070 som de första årskullarna med cirka 6,7 procent högre pensioner börjar dyka upp. På så sätt upprätthålls att varje generation betalar för sin egen pension, se figur 3. I beräkningen höjs avgiften 2024.

Figur 3 Förändring av inkomstpensionsutbetalningar med 6,7 % högre pensionsavgift och utan höjt inkomstindex

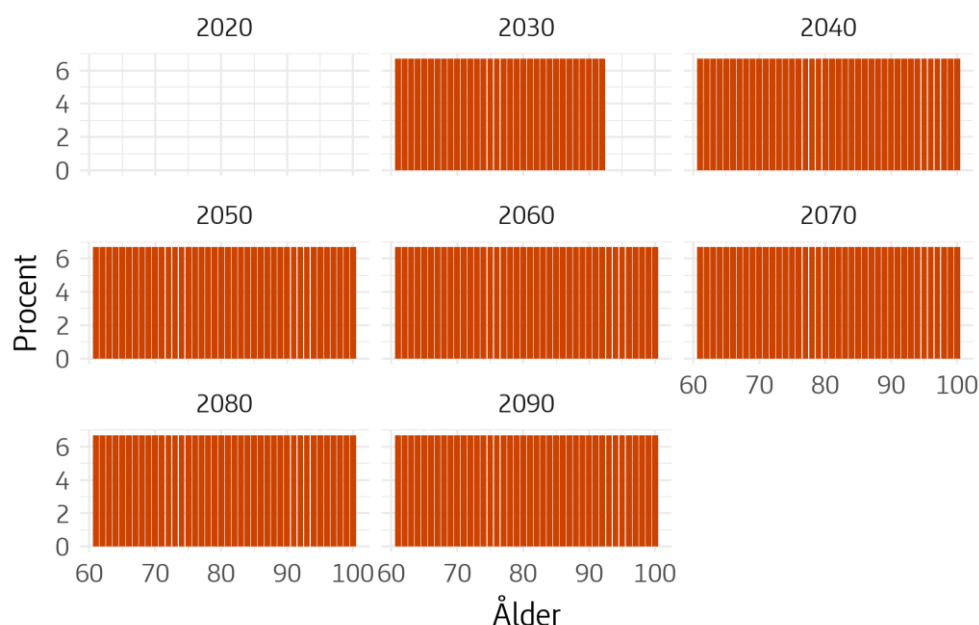


En höjd avgift kan dock även utformas så att även inkomstindex ska påverkas av avgiftshöjningen. I så fall höjs inkomstpensionerna för alla, året efter avgiftshöjningen, det vill säga 2025, se figur 4. Premiepensionen är däremot fonderad och räknas inte upp med inkomstindex.

Debatten om höjd avgift har föranletts av synen att pensionerna är låga. Utan att det direkt uttalats tolkar Pensionsmyndigheten det så att det gäller dagens pensioner och inte pensionen om 40–50 år. För att få den omedelbara effekten är en väg att gå att höjningen tillåts ge effekt på inkomstindex. Det är i högsta grad möjligt men innebär att de som får pension från 2025 till cirka 2070 kommer att få en pension som är högre än vad som betalats in i pensionsavgift för dem.

Som redogörs för i nästa avsnitt så innebär en höjd avgift utan att den tillåts slå igenom på inkomstindex dock en tydlig förstärkning av pensionssystemet.

Figur 4 Förändring av inkomstpensionsutbetalningar med 6,7 % högre pensionsavgift och höjt inkomstindex



En avgiftshöjning stärker inkomstpensionssystemet men höjningen av inkomstindex är försvagande

Inkomstpensionssystemets främsta finansiella mått är balanstalet. När systemets skulder är större än dess tillgångar är balanstalet mindre än ett och när tillgångarna är större än skulderna är det större än ett. Balanstalet som beräknades utifrån skulderna och tillgångarna för 2021 blev 1,1202. Det innebär att tillgångarna var 12 procent större än skulderna vilket är nästan 1 200 miljarder kronor.

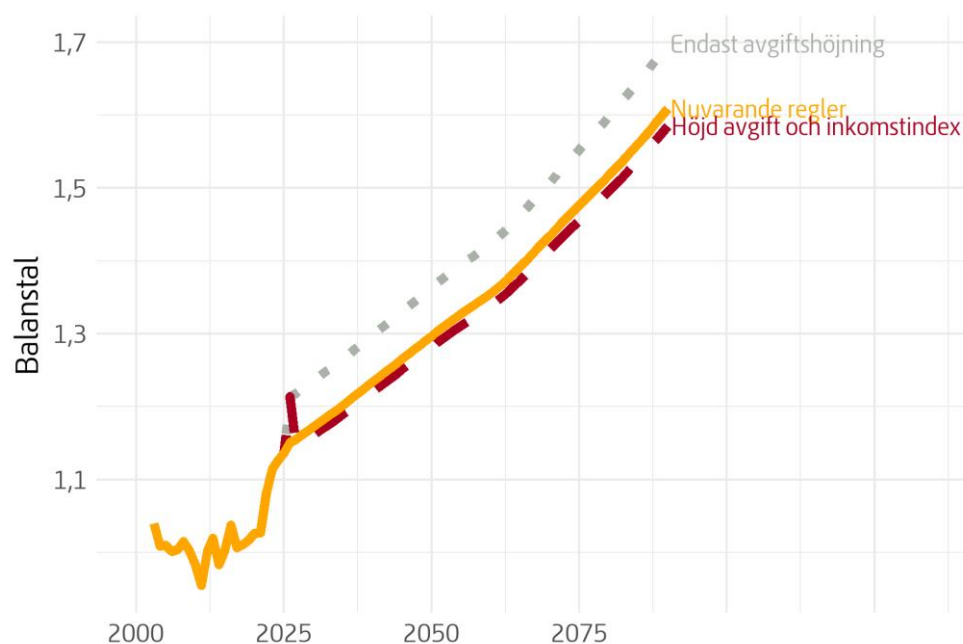
Det är inte helt intuitivt hur en höjd pensionsavgift gör så att tillgångarna i inkomstpensionssystemet ökar utan det kräver att vi först förklarar hur tillgångar och skulder värderas. Vi kan börja med det enklaste: skulden. Den kan delas upp i två delar, skulden till förvärvsaktiva och skulden till pensionärer. Skulden till förvärvsaktiva är summan av allas pensionsbehållningar, alltså allas under arbetslivet inbetalda pensionsavgifter, avkastning på dessa (indexering) och arvsvinster. Skulden till pensionärer är lite svårare i och med att pensionsbehållningen omvandlas med hjälp av delningstal till en månadsutbetalning vid tillfället man ansöker om pension. För att få fram skulden till pensionärer gör man tvärtom: man multiplicerar utbetalningen med den förväntade återstående tiden man kommer att betala ut pensionen.

Tillgångarna består av två delar, avgiftstillgången och fondvärdet av AP-fonderna. AP-fondernas värde utgörs av marknadsvärdet av 1–4:e och den 6:e AP-fonden. Avgiftstillgången är något mer komplicerad att förstå. Den

fås genom att årets inbetalda pensionsavgifter multipliceras med omsättningstiden, ett mått på hur länge, i snitt, en krona i förväntan ligger i inkomstpensionssystemet, från det att den betalas in som en avgift till dess att den betalas ut som en pension. Omsättningstiden brukar vara cirka 30 år då en krona betalas i genomsnitt in någonstans i 45-årsåldern och betalas ut, i genomsnitt, någonstans kring 75-årsåldern. Man kan alltså säga att avgiftstillgången är värdet av en 30-årig intäktsström av innevarande års avgiftsinkomst.⁴

En höjd pensionsavgift på 6,7 procent ökar därmed även avgiftstillgången från ett år till ett annat med lika mycket. I figur 5 nedan höjs avgiften 2024 vilket påverkar balanstalet för 2026⁵. I den gråprickade linjen sker ingen motsvarande höjning av inkomstindex, det är alltså bara framtida pensioner som blir högre som i figur 3. Då blir förstärkningen av pensionssystemet permanent och balanstalet ligger på en högre nivå än vad det annars skulle ha gjort med dagens avgiftssats.

Figur 5 Exempel på hur balanstalet påverkas av en avgiftshöjning respektive en avgifts- och inkomstindexhöjning



Vid en avgifts- och inkomstindexhöjning så ökar inte bara avgiftstillgången utan även skulderna. Pensioner och pensionsbehållningar ökas med en extraordinär inkomstindexhöjning på 6,7 procent under årsskiftet 2024–2025. Det gör att balanstalet för 2027 sjunker tillbaka på grund av ökande skulder för att hamna strax under exemplet med oförändrade regler.

⁴ Beräkningen kan också beskrivas som nuvärdet av en evig ström av avgifter lika med årets diskonterad med en diskonteringsfaktor, "ränta", som är 1 delat med omsättningstiden. Om omsättningstiden är 30 år är diskonteringsfaktorn 3,33 procent.

⁵ Balalet för 2026 beräknas med förutsättningarna som gällde 2024.

Fördelningen mellan inkomstpension och premiepension behöver inte vara självklar

I redovisningen ovan har vi utgått från att en avgiftshöjning sker genom en återgång till den ursprungliga modellen. Det innebär att avgiften höjs både för inkomstpensionen och för premiepensionen och att höjningarna sker så att proportionen mellan inkomstpensionen och premiepensionen blir den samma. Inget hindrar dock att avgiftshöjningen fördelas på annat vis och beroende på vilka effekter som prioriteras kan det finnas skäl att också överväga avgiftsfördelningen.

Premiepensionen finns för att sprida riskerna mellan systemen men också för möjligheten till en högre avkastning och därmed högre pensioner. Givet fortsatt långsiktigt hög avkastning för premiepensionsfonderna och att största möjliga pensionshöjning eftersträvas bör en större andel till premiepensionen övervägas. Prioriteras å andra sidan möjligheten att via inkomstindex höja pensionerna omedelbart bör istället hela höjningen läggas på inkomstpensionen.

Utdelning av överskott

Pensionsmyndigheten har publicerat en rapport som behandlat olika sätt att dela ut ett eventuellt överskott från pensionssystemet⁶. I den argumenteras för att, om utdelning av överskott ska ske, är det mest lämpligt att den sker enligt samma principer som gäller för balanseringsperioder, den så kallade bromsen. I det här avsnittet kompletteras beskrivningen med långsiktiga beräkningar av hur pensionerna och balanstalet påverkas av alternativet med överskottsutdelning.

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning beräknas varje år och om tillgångarna är mindre än skulderna sänks indexeringen av inkomstpensioner och inkomstpensionsbehållningar. Detta har inträffat vid tre tillfällen och har då medfört sänkta inkomstpensioner för samtliga pensionärer.⁷ Om tillgångarna överstiger skulderna efter att en sänkning av indexeringen gjorts används överskottet för att återställa indexeringen så långt överskottet räcker för att göra det. Detta sker till dess att indexeringen helt återställts. Det finns däremot ingen utdelning om tillgångarna överstiger skulderna och indexeringen tidigare inte är minskad. År 2004 kom den särskilde utredaren Inger Rydén Bergendahls utredning *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet, UTÖ (SOU 2004:105)*, med förslag på hur överskott i inkomstpensionssystemet skulle fördelas.

Utredningen föreslog att balanstalet är det mest lämpliga måttet för att fastställa utdelningsbara överskott. Vidare ansåg utredningen att utdelning av överskott bör ske när balanstalet överstiger 1,10 och att utdelning bör ske automatiskt. Utdelningen bör fördelas procentuellt och på motsvarande sätt för pensionärer och pensionssparare. Utdelningen ska inte ha något minne och heller inte direkt påverka andra förmåner.⁸

Att utdelning bör vara automatisk motiverades med att det stärker systemets fristående från statens budget samt att det minskar oförutsägbarheten i systemet. Utredningen ansåg också att omfördelning mellan generationer kan bli mer omfattande vid politiska beslut.

⁶ PID282016 Utdelning av överskott ur inkomstpensionssystemets buffertfond
<https://www.pensionsmyndigheten.se/content/dam/pensionsmyndigheten/blanketter---broshyrer---faktablad/publikationer/rapporter/2021/utdelning-av-overskott-ur-inkomstpensionssystemets-buffertfond.pdf>

⁷ De sänkta inkomstpensionerna föranledde skattesänkningar för att mildra eller helt ta bort nettoeffekten av den minskade inkomstpensionen.

⁸ Rent konkret föreslogs att balanstalsgränsen för utdelning, BTÖ, sätts till 1,1 och att indexering av pensionsbehållning sker enligt

$$Indexering = \frac{II(t+1)}{II(t)} \cdot \frac{Balanstal(t+1)}{BTÖ}$$

där $II(t)$ motsvarar inkomstindex för år t . Följsamhetsindexering av pensioner görs på motsvarande sätt

$$Indexering = \frac{II(t+1)}{II(t) \cdot 1,016} \cdot \frac{Balanstal(t+1)}{BTÖ}$$

Att överskott ska delas ut motiveras i UTÖ med att systemet är fristående från statens budget och att det är kollektivet som bär risken vid underskott och att det därför är rimligt att samma kollektiv får ta del av överskott. Den befintliga lösningen utan utdelning är därmed olikformig.

Utredaren föreslog vidare att utdelning endast ska påverka inkomst- och tilläggspensioner och inte efterlevandepension, änkepension och inkomstbasbelopp. Utredningen ansåg att det inte behövdes ett nytt index motsvarande balansindex eftersom utdelning inte explicit påverkar förutsättningarna för nästkommande år.

Förslagen som lades fram i utredningen medförde aldrig något förslag av regeringen, troligen på grund av att balanstalet var relativt långt ifrån gränsen 1,1 och att man några år senare istället gick in i en balanseringsperiod då inkomstpensioner och pensionsbehållningar sänktes.

En utdelning av inkomstpensionssystemets överskott skulle skapa en symmetri mot hur det fungerar med balanseringsmekanismen. Första gången balanstalet hamnar under ett inleds en balanseringsperiod och pensioner och pensionsbehållningar slutar följa inkomstindexutvecklingen. Den så kallade ”bromsen” minskar indexeringen med det dämpade balanstalet. Om balanstalet blir större än ett under balanseringsperioden ökar istället takten, pensioner och pensionsbehållningar ökar snabbare än inkomstindex, de ”gasar” med det dämpade balanstalet.

Under den senaste tiden har frågan om utdelning av överskott åter aktualiserats. Den främsta anledningen är att balanstalet som beräknades utifrån förutsättningarna för 2021 var över 1,12.⁹ Det pågår även en politisk debatt om man bör höja pensionsavgifterna i syfte att höja pensionsnivåerna. Lite beroende på hur denna höjning går till kan det leda till en relativt kraftig höjning av balanstalet. Även de höjda åldersgränserna inom pensionssystemet väntas stärka pensionssystemet i och med att arbetslivet förlängs och därmed även storleken på de inbetalda avgifterna.

Den föreslagna utdelningen av överskott skulle öka indexeringen av pensioner och pensionsbehållningar med en tredjedel av det som överstiger ett balanstal på 1,1, det vill säga den skulle vara en slags tvärtommekanism till det dämpade balanstal som används under balanseringsperioder.

Långsiktiga effekter

Balanstalet är som sagt en bra bit över 1,1 och kommer att fortsätta vara så enligt basscenariot i Orange rapport¹⁰. Vid en överskottsutdelning från och med 2023 ökar inkomstpensionen med cirka 6 procent år 2030 för alla åldrar, se figur 6. Längre fram i simuleringsperioden är det de allra äldsta som får större ökningar. Pensionerna för de yngsta pensionärerna stabiliseras till cirka 10 procent högre pension med överskottsutdelning än

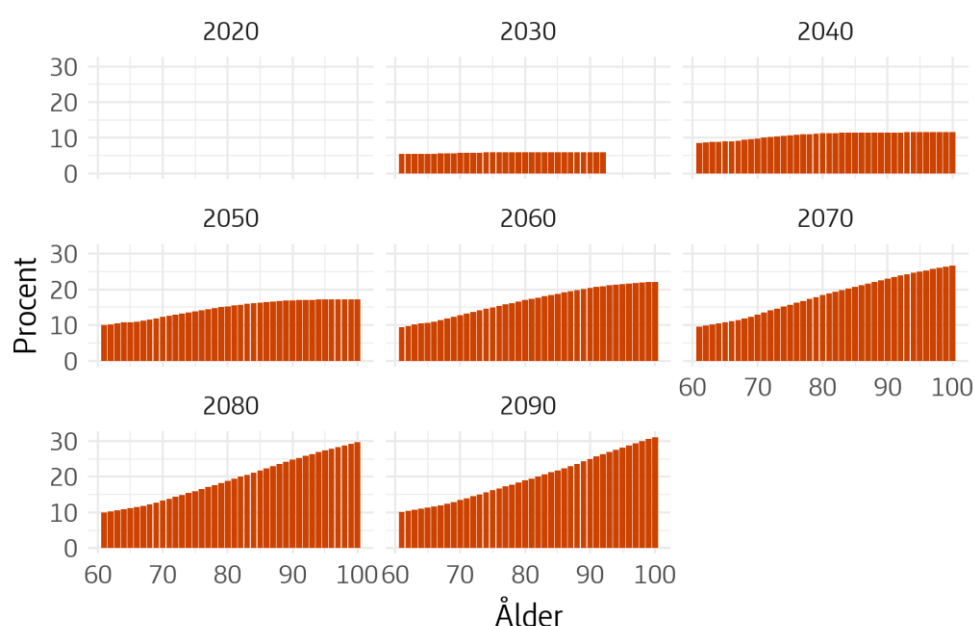
⁹ Enligt Pensionsmyndighetens februariprognos är balanstalet 1,1295 med förutsättningarna för 2022.

¹⁰ <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/orange-rapport-2021/7-pensionssystemets-framtid-i-tre-scenarier.html>

utan. För de allra äldsta pensionärerna är ökningen med överskottsutdelning betydligt större, nästan 30 procent högre för 100-åringar år 2090.

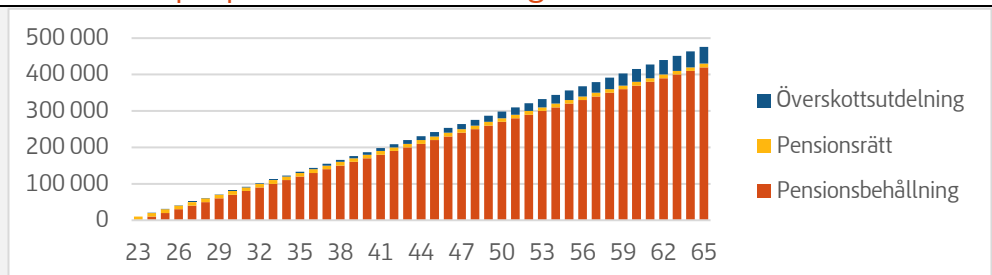
Denna stora effekt på inkomstpensionen av överskottsutdelning är till en början svårt att begripa. Överskottsutdelningen ökar ju inte bara pensionsutbetalningarna utan även pensionsbehållningen hos de förvärvsaktiva, borde inte nyblivna, yngre pensionärer ha en ungefär lika stor ökning som de äldsta pensionärerna?

Figur 6 Förändring av inkomstpensionerna vid överskottsutdelning om balanstalet är över 1,1



Skillnaden mellan de två olika grupperna är att de förvärvsaktiva, som har en pensionsbehållning, varje år tjänar in nya pensionsrätter som ökar deras pensionsbehållningar. Pensionärerna, som är i utbetalningsfasen, arbetar inte längre och får inga nya pensionsrätter. Eftersom de förvärvsaktiva varje år får en ny pensionsrätt tillagd till sina pensionsbehållningar är det endast det sista förvärvsaktiva året som det *totala* kapitalet tar del av överskottsutdelningens extra avkastning. 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, se räkneexempel nedan.

Räkneexempel på överskottsutdelningens effekter



I räkneexemplet startar individen sitt arbetsliv vid 23 års ålder och träder ur arbetsmarknaden vid 65 års ålder, inflationen är 0 procent och genomsnittsinkomstens ökning är också 0 procent. Varje års pensionsrätt är 10 000 kronor (orange i figuren) och överskottsutdelningen 0,5 procent vilket är det genomsnittliga värdet i scenariot i figur 6. Vid 65 års ålder är pensionsbehållningen 420 000 kronor (röd stapel) eftersom arbetslivet varat i 42 år. Överskottsutdelningen uppgår till cirka 46 000 kronor (blått i figuren). Därmed ökar pensionsbehållningen med strax över 10 procent om överskottsutdelningen är 0,5 procent om året i 42 år.

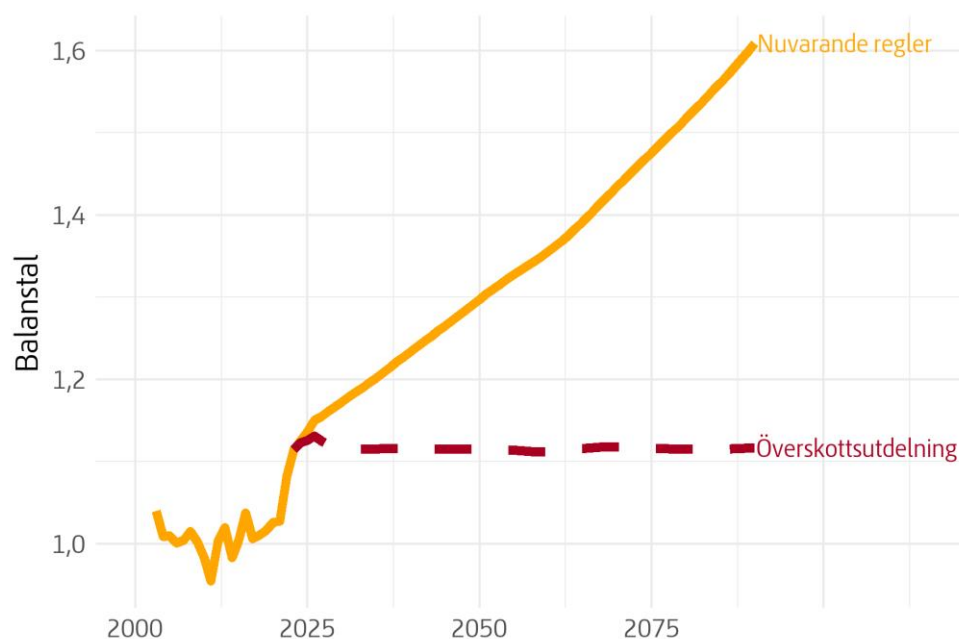
När individen i exemplet får sin första pensionsutbetalning vid 65 års ålder är den alltså 10 procent högre med överskottsutdelning. Hur kan detta öka till att bli nästan 30 procent vid 100 års ålder? Svaret på detta är att pensionsrätterna inte längre tjänas in. Nu ökar istället pensionsutbetalningens årliga följksamhetsindexering med 0,5 procent. För en 100-åring som gått i pension vid 65 års ålder sker detta 35 gånger vilket ger ett extra tillskott på cirka 19 procent ($1,005^{35} = 1,19$). Överskottsutdelningen ger alltså 10+19 procent extra pension om den uppgår till 0,5 procent om året.

En överskottsutdelning försvagar per definition pensionssystemet

En av poängerna med att införa en mekanism för att höja pensionerna vid stora överskott i pensionssystemet är att det inte är något självändamål att fortsätta spara i systemet. År 2021 var pensionsutbetalningarna cirka 30 miljarder kronor större än pensionsavgifterna. Detta underskott finansierades av första till fjärde AP-fonderna. Samma år ökade buffertfondens (AP1–4 och AP6) tillgångar med över 300 miljarder kronor. Visserligen var år 2021 ett extremt år men buffertfondens reala avkastning är 3,8 procent sedan 1960 och 5,5 procent sedan 2000 (se figur 9). Om tillgångarna är 2 000 miljarder kronor klarar alltså buffertfonden ett underskott på 76–110 miljarder kronor beroende på avkastningsantagande. I denna rapportens beräkningar är buffertfondens framtida reala avkastning satt till 3,25 procent. Det är samma avkastningsantagande som används i Orange rapportens årliga framskrivningar av pensionssystemet.

I figur 7 ser man vad detta innebär, med nuvarande regler fortsätter balanstalet kontinuerligt att öka eftersom överskottet ackumuleras i buffertfonden. Förr eller senare måste man ta ställning till vad man ska göra med den allt större buffertfonden.

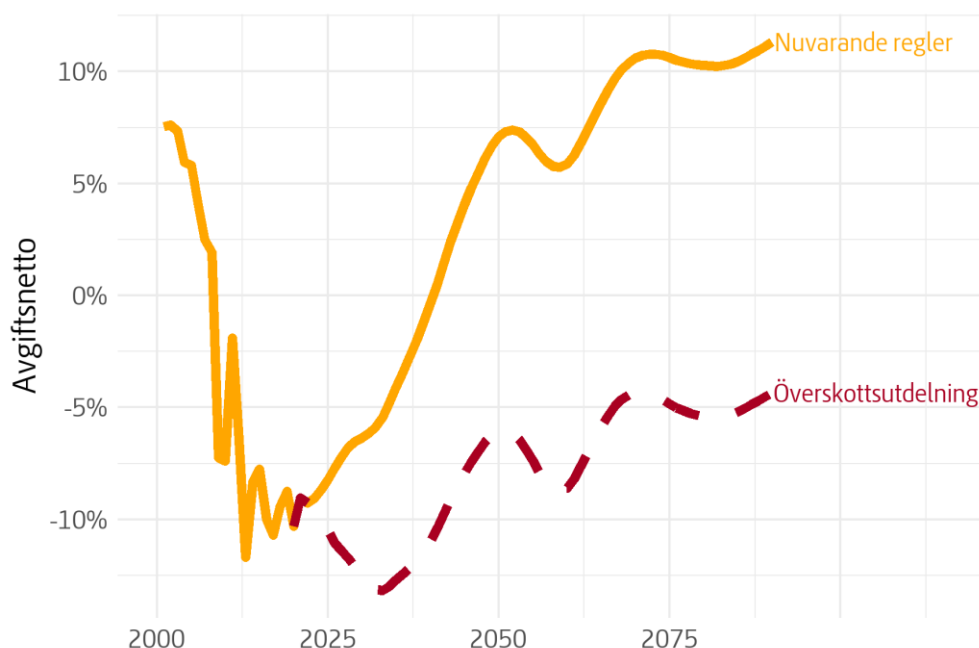
Figur 7 Exempel på hur en överskottsutdelning påverkar balanstalet



Överskottsutdelningen försvagar per definition pensionssystemet. Intressant nog så kommer man aldrig tillbaka till nivån 1,1 under framskrivningsperioden utan balanstalet hamnar strax däröver. Detta beror på att en tredjedel av överskottet delas ut, de resterande två tredjedelarna stannar kvar i buffertfonden.

För tillfället betalas det ut större pensioner än vad det kommer in pensionsavgifter och detta påfrestar pensionssystemet. Orsaken är att de stora barnkullarna som föddes efter andra världskriget sedan länge är pensionerade och att deras barn, födda på 60-talet, närmar sig pensionsåldern. Differensen mellan pensionsavgifter och pensionsutbetalningar benämns avgiftsnetto. Det är först framåt 2040, när de flesta 40-talisterna har dött, som avgiftsnettot beräknas vända och går från att vara negativt till positivt, se figur 8.

Figur 8 Exempel på förloppet för avgiftsnettot med och utan överskottsutdelning



Med överskottsutdelning fortsätter avgiftsnettot att vara negativt under hela tidsperioden för scenariot. En överskottsutdelning leder till att skulderna ökar i pensionssystemet eftersom pensioner och pensionsbehållningar blir större. Samtidigt händer ingenting med avgiftstillgången men buffertfonden minskar. Trots detta är buffertfonden och dess avkastning stor nog att fortsätta finansiera ett permanent negativt avgiftsnetto.

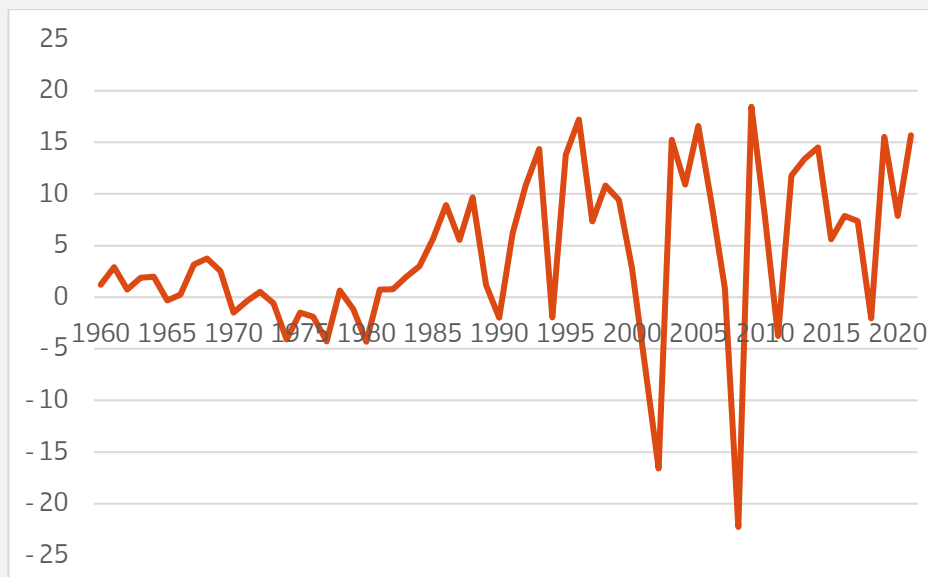
En överskottsutdelning ökar kapitalmarknadens påverkan på inkomstpensionssystemet. Den har ju funnits där tidigare i och med att buffertfondens marknadsvärde är en del av tillgångssidan i balanstalsberäkningen och påverkat "bromsen". Nu skulle inslaget öka eftersom den tillkommande "gasen" skulle påverkas.

Något om antagandena i beräkningarna

Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar av pensionssystemets finansiella stabilitet byggs stora överskott upp i basscenariot och det optimistiska scenariot¹¹. Balanstalet understiger endast nivån 1,1 i det pessimistiska scenariot och det sjunker under 1,0 cirka 2050. Skillnaderna mellan scenarierna är antagandena om framtiden; avkastningen för AP-fonderna, inkomstillväxten, befolkningstillväxten och livslängdsantagandena. Gemensamt för de tre scenarierna är att de har konstanta antaganden om framtida AP-fondsavkastning och reallönetillväxt. I verkligheten varierar dessa värden från år till år men på längre sikt är det ändå rimligt att bortse från variationen och istället använda sig av exempelvis ett historiskt medelvärde.

¹¹ <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/orange-rapport-2021/7-pensionssystemets-framtid-i-tre-scenarier.html>

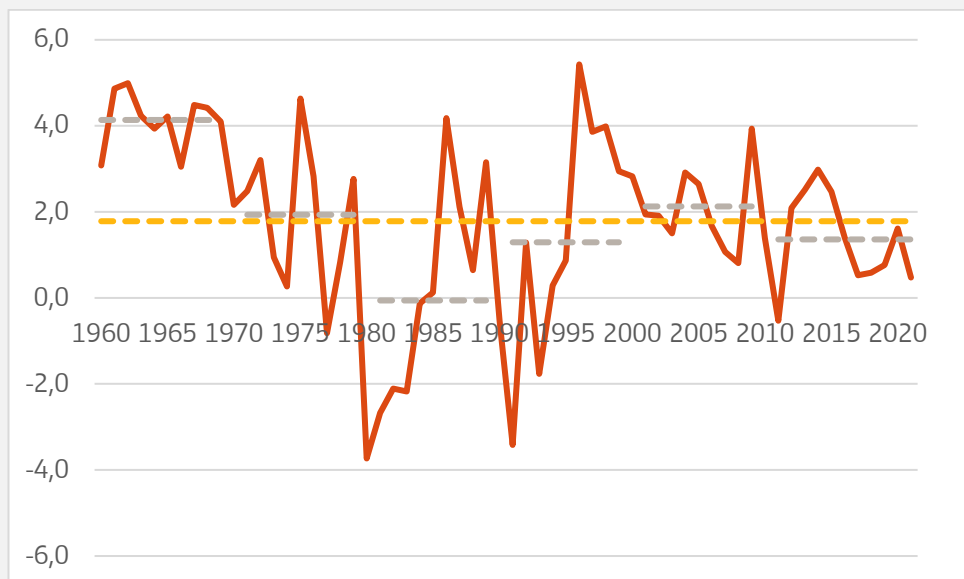
Figur 9 Årsvis real avkastning för AP-fonderna 1960–2021, procent



AP-fondernas genomsnittliga reala avkastning har varit 3,8 procent under perioden 1960–2021, se figur 9. Under denna tidsperioden har AP-fonderna haft olika typer av tillgångar, i början mestadels obligationer och ett allt större aktieinnehav i slutet av perioden. Följden av detta är att volatiliteten och avkastningen var låg mellan 1960–1980 för att sedan öka mot slutet av perioden. Den genomsnittliga reala avkastningen mellan 2000–2021 var 5,46 procent. I basscenariot sätts AP-fondernas framtida avkastning till 3,25 procent vilket kan anses vara ett relativt försiktigt antagande givet hur historien har sett ut och att AP-fonderna fått allt mer fria riktlinjer för sina placeringar. Det talar för en högre avkastning och en stor årsvis variation. Det optimistiska scenariot har 5,5 procents framtida avkastning för AP-fonderna, alltså väldigt nära utvecklingen under perioden 2000–2021. Det pessimistiska scenariot har 1 procents avkastningsantagande.

Figur 10 Reallönetillväxt under perioden 1960–2021, procent

Gul streckad linje är hela tidsperiodens genomsnitt, 1,8%, och de grå streckade linjerna respektive decenniums genomsnitt.



Källa: Medlingsinstitutet

Figur 10 visar den årsvisa reallöneförändringen för perioden 1960–2021. Den genomsnittliga ökningen var 1,8 procent för hela perioden vilket är samma värde som används i basscenariot. I det optimistiska scenariot är reallönetillväxten 2,0 procent och i det pessimistiska 1,0 procent.

Reallönetillväxten var som högst under 60-talet, 4,1 procent, och lägst under 80-talet, -0,1 procent. Övriga decennier har reallönetillväxten legat ganska nära 1,8 procent men under 2010 till 2021 var medelvärdet 1,4 procent. Troligen kommer 2022 års värde att vara ett av de mest negativa under hela tidsperioden. Trots detta är antagandet om 1,8 procent rimligt, det har funnits flera perioder med hög inflation och reallönesänkningar tidigare under 1960 till 2021. Dock har Konjunkturinstitutet ett lägre antagande om långsiktig inkomstillväxt och i pensionsbranschens prognosstandard har nyligen den långsiktiga inkomstillväxten sänkts från 1,8 till 1,6 procent.

Sänkt förskottsränta

När en individ tar ut sin inkomstgrundade pension beräknas den årliga pensionen genom att dela dennes sammanlagda pensionskapital med den förväntade livslängden för just den årskullen. Dock räknar man först upp pensionskapitalet med ett förskott på den framtida indexeringen av pensionen. För inkomstpensionen är förskottet 1,6 procent, det vill säga man skriver upp pensionskapitalet med en antagen årlig indexering på 1,6 procent. För att finansiera detta förskott sker under pensionstiden ett motsvarande avdrag vid den årliga indexeringen av pensionerna.

Motivet för en förskottsränta var att uppnå en högre startpension. Detta utifrån antagandet att människor i allmänhet föredrar en högre ingångspension som inte ökar reallt i värde framför en reallt ökande pension som innebär att pensionen är som högst i slutet av livet.

Nivån på förskottsräntan är dock inte självklar: en hög nivå ger en högre startpension men lägre årliga pensionsomräkningar, en låg nivå ger en lägre startpension men högre årliga pensionsomräkningar. Den nuvarande nivån valdes utifrån att förskottet långsiktigt antogs ligga strax under en inkomstillväxt.

För inkomstpensionen är det förändringen i inkomstindex som är avkastningen på pensionskapitalet och förskottsräntan är i lag bestämd till 1,6 procent. Inkomstpensionen omräknas årligen med följsamhetsindex som är förändringen i inkomstindex minus 1,6 procent.

Sedan 2001 har inkomstindex ökat i snitt med 3,1 procent per år och följsamhetsindexeringen med 1,5 procent. Med en årlig inflation på i snitt 1,8 procent har inkomstpensionen minskat i snitt med 0,3 procent per år i reala termer.¹² Märk väl att det inte finns någon explicit koppling mellan inflationen och följsamhetsindexeringen.

Den goda reallönetillväxten i samhället (30 procent på tjugooett år) har alltså främst kommit pensionärerna till del i form av högre startpension än i en pension som har fått ökad köpkraft över tid. Jämfört med löntagarnas lön tappar inkomstpensionen 1,6 procent per år. Den senaste tidens höga inflation har till och med lett till att pensionärerna har haft en reallt sett negativ utveckling av inkomstpensionen.

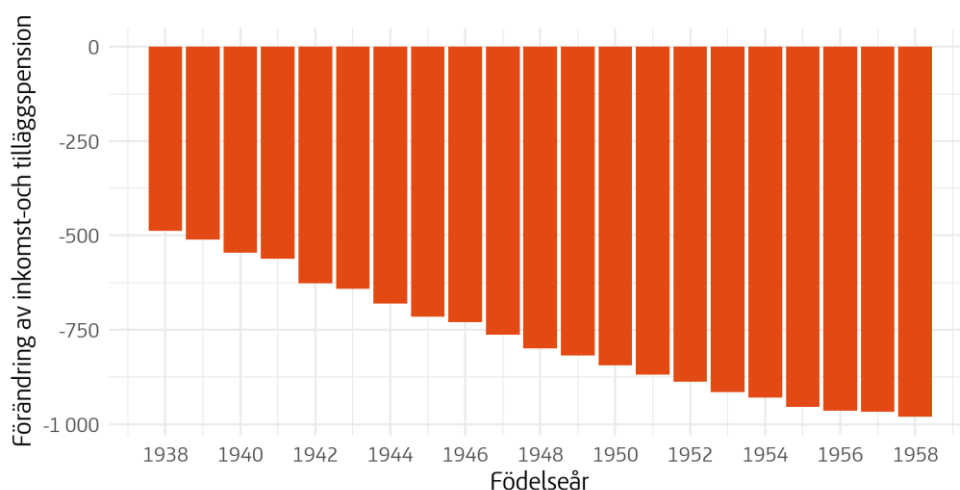
Med tiden växer alltså inkomstklyftan mellan en pensionär och den arbetande befolkningen: Ifall initial inkomstpension i medeltal är 56 procent av medellön är den efter tjugoo år 41 procent av medellönen. Detta gäller oavsett hur medellönen utvecklats under dessa tjugoo år. Det leder till att den relativa inkomsten blir allt lägre med stigande ålder och är en av anledningarna till att andelen med låg ekonomisk standard är högst bland de

¹² Den negativa utvecklingen beror på den senaste tidens höga inflation. Om beräkningen görs fram till 2021 istället för 2022 blir snittinflationen 1,4 procent enligt december KPI och inkomstpensionen hade utvecklats med +0,2 procent per år i reala termer.

allra äldsta. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män blir den effekten störst för kvinnor och negativ givet en strävan mot mer jämställda pensioner. Köpkraften kan däremot vara högre eller lägre än vid pensioneringstillfället, det beror på om reallöneutvecklingen varit högre eller lägre än 1,6 procent i snitt per år.

Pensionsmyndigheten har i en tidigare rapport¹³ konstaterat att det finns sakliga skäl för att inkomstpensionens förskottsränta borde vara lägre än dagens 1,6 procent och att frågan borde utredas. En fråga att utreda är i så fall hur mycket förskottsräntan ska sänkas. Vi har i denna rapport valt en halvering till 0,8 procent, det vill säga en nivå mitt emellan dagens 1,6 procent och ett fullständigt slopande. Olika nivåer ger olika effekter och det går därför att argumentera för andra nivåer. Nivån 0,8 procent är heller inget ställningstagande av Pensionsmyndigheten om mest lämpliga nivå.

Figur 11 Skillnad i inkomst- och tilläggspension år 2022 med 0,8 procent förskottsränta för födda 1938–1958, kronor per månad



I figur 11 ser man skillnaden i inkomst- och tilläggspension om förskottsräntan sänks till 0,8 procent. Beräkningen är gjord för alla som är födda mellan 1938 och 1958 och som tagit ut sin inkomstpension. Pensionen hade sänkts med 1 000 kronor för de yngsta pensionärerna och cirka 500 kronor för de som är födda 1938.¹⁴

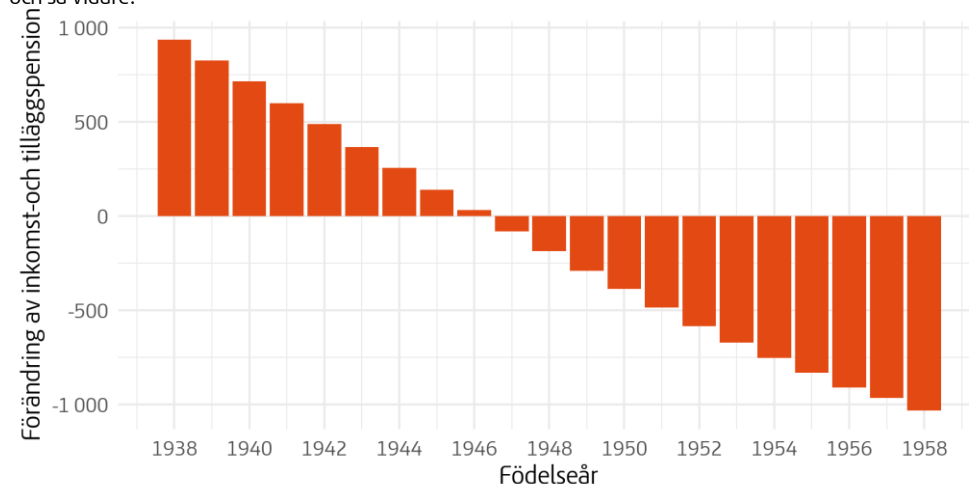
¹³ PID281642 Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar?

[https://www.pensionsmyndigheten.se/content/dam/pensionsmyndigheten/blanketter---broschyrer---faktablad/publikationer/rapporter/2021/H%C3%B6gre%20startpension%20eller%20h%C3%B6gre%20%C3%A5rliga%20pensionsomr%C3%A4kningar%20\(2021-10-01\).pdf](https://www.pensionsmyndigheten.se/content/dam/pensionsmyndigheten/blanketter---broschyrer---faktablad/publikationer/rapporter/2021/H%C3%B6gre%20startpension%20eller%20h%C3%B6gre%20%C3%A5rliga%20pensionsomr%C3%A4kningar%20(2021-10-01).pdf)

¹⁴ I figuren i denna fotnot ser man istället hur inkomst- och tilläggspensionen förändrats om förskottsräntan hade varit 0,8 procent sedan det nya pensionssystemet infördes. De födda 1938 har då fått ta del av 0,8 procent högre följksamhetsindexering av sina pensioner under 22 år, de födda 1939 21 år

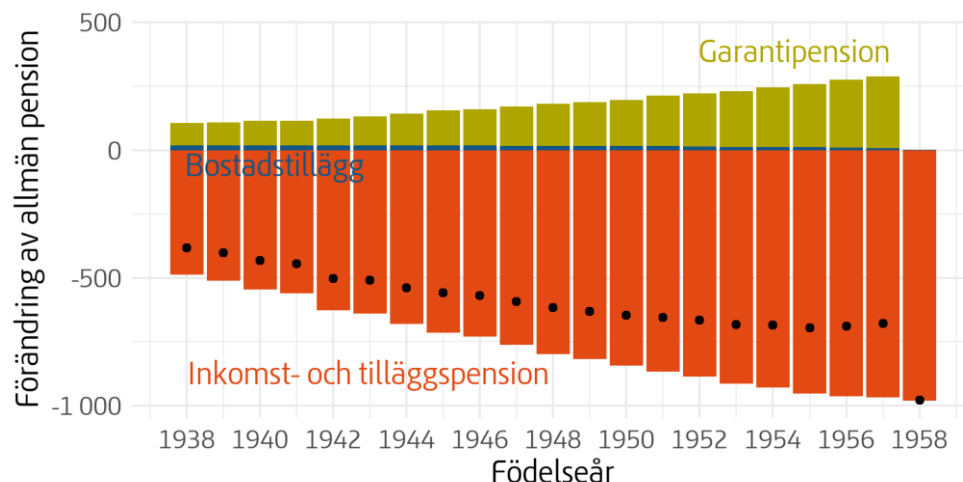
Vid förändrad inkomst- och tilläggspension förändras även utbetalningarna från grundskyddsförmånerna, detta visas i figur 12. De med störst sänkning av inkomstpensionen, de födda 1957, får störst höjd garantipension med i genomsnitt 280 kronor per månad och de födda 1938 får cirka 90 kronor per månad. De som är födda 1958 är inte berättigade till garantipension eller bostadstillägg. Även bostadstillägget påverkas men i detta fall är det endast säkra uppgifter för de som får sänkt bostadstillägg. Vi kan endast utgå från de som har bostadstillägg idag så det går inte att beräkna nybeviljande av förmånen. Den verkliga utbetalningen av bostadstillägg skulle därmed vara högre för födda 1938–1957.

och så vidare.



Inga beräkningar har gjorts för födda 1937 och tidigare på grund av att det inte är självklart hur man ska hantera att ATP-pensionen prisindexerades. Om förskottsrentan ska ändras står, rimligen, alternativen för födda 1937 eller tidigare mellan att inte alls räkna om deras tilläggspension och övergå till att prisindexera den och att räkna om den och följksamhetsindexera, dvs. hantera dessa pensioner som om de vore inkomstpension.

Figur 12 Skillnad i inkomst- och tilläggspension, garantipension och bostadstillägg år 2022 med 0,8 procent förskottsränta för födda 1938–1958, kronor per månad



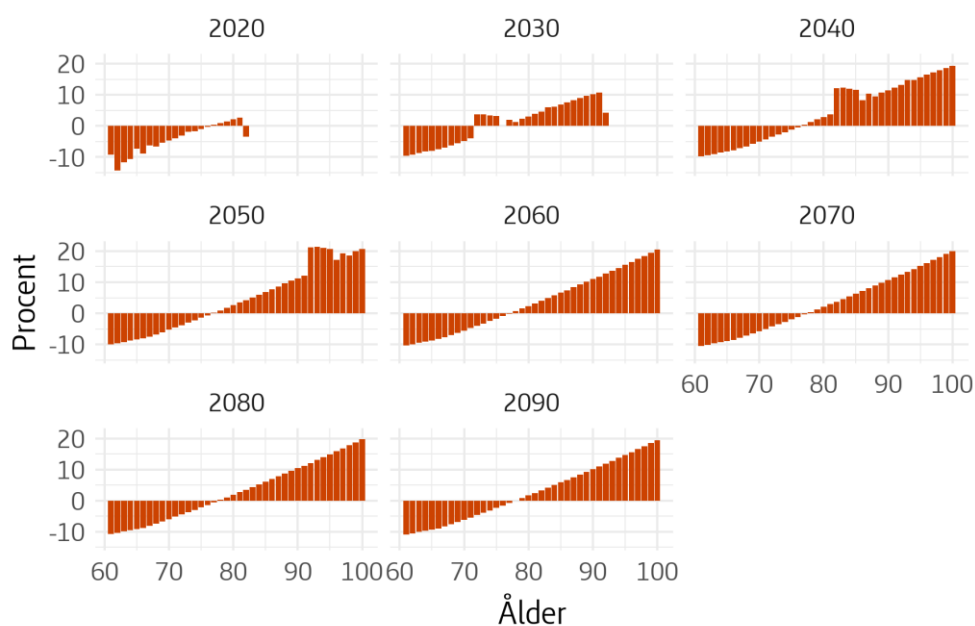
Not: Den svarta punkten är summan av förändringen av inkomst- och tilläggspension, garantipension och bostadstillägg.

Sammantaget skulle pensionärerna i åldrarna 62–82 år haft en inkomstförändring mellan -1 000 – -380 kronor per månad om förskottsräntan sänks till 0,8 procent 2022. De som skulle fått allra största sänkning är de som är yngst och inte gamla nog för att ha rätt till grundskyddsförmånerna.

Effekter av en halverad förskottsränta

Figur 13 visar att inkomstpensionen blir cirka 10 procent lägre för de yngsta pensionärerna, 10 procent högre vid 90 års ålder och 20 procent högre vid 100 jämfört med om förskottsräntan är 1,6 procent. Den lilla ”tuppkammen” som dyker upp 2030 är ett resultat av en felaktighet som uppstår i beräkningsmodellen. Det är ganska komplicerat att byta förskottsränta, både teoretiskt och i praktiken.

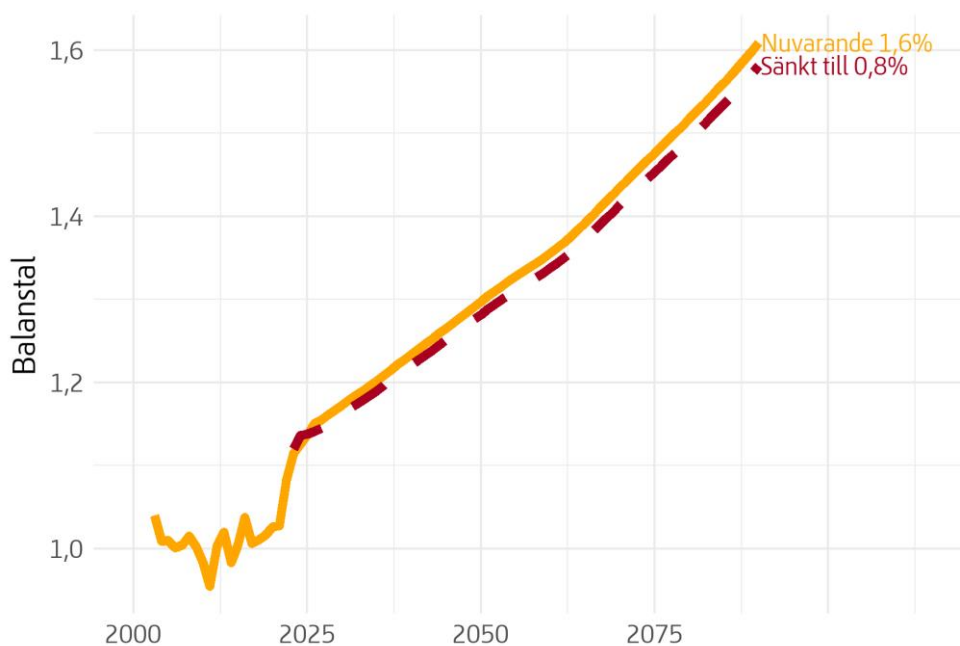
Figur 13 Effekter av sänkt förskottsrenta till 0,8 procent



En sänkt förskottsrenta till 0,8 procent försvagar pensionssystemet

Förslaget leder på sikt till något svagare utveckling av balanstalet jämfört med dagens nuvarande förskottsrenta på 1,6 procent, se figur 14. Detta beror på att de totala pensionsutbetalningarna blir något högre med den sänkta förskottsrentan. Pensionsavgifterna är lika stora i båda beräkningarna så det något lägre balanstalet beror på att buffertfonden blir något mindre genom att mer pensioner betalas ut. Denna effekt kan också accentueras på grund av att medellivslängden ökar i beräkningarna.

Figur 14 Exempel på hur en sänkt förskottsrenta påverkar balanstalet



Denna rapport handlar ju om höjda pensioner inom ramen för det nuvarande systemet. Att sänka pensionen med upp till 1 000 kronor för yngre pensionärer motsäger ju detta och det är sannolikt svårt att få en politisk majoritet för ett sådant förslag. Men om förskottsräntan sänks i kombination med en avgiftshöjning och överskottsutdelning är de negativa effekterna inte lika påfallande samtidigt som de positiva effekterna kvarstår: att inkomstpensionens årliga utveckling blir högre och närmare kommer att ansluta till de förvärvsaktivas inkomstutveckling. Resultatet av kombinationen av alla tre alternativen redovisas i nästa avsnitt.

Sammantagen effekt av höjd avgift, överskottsutdelning och sänkt förskottsränta

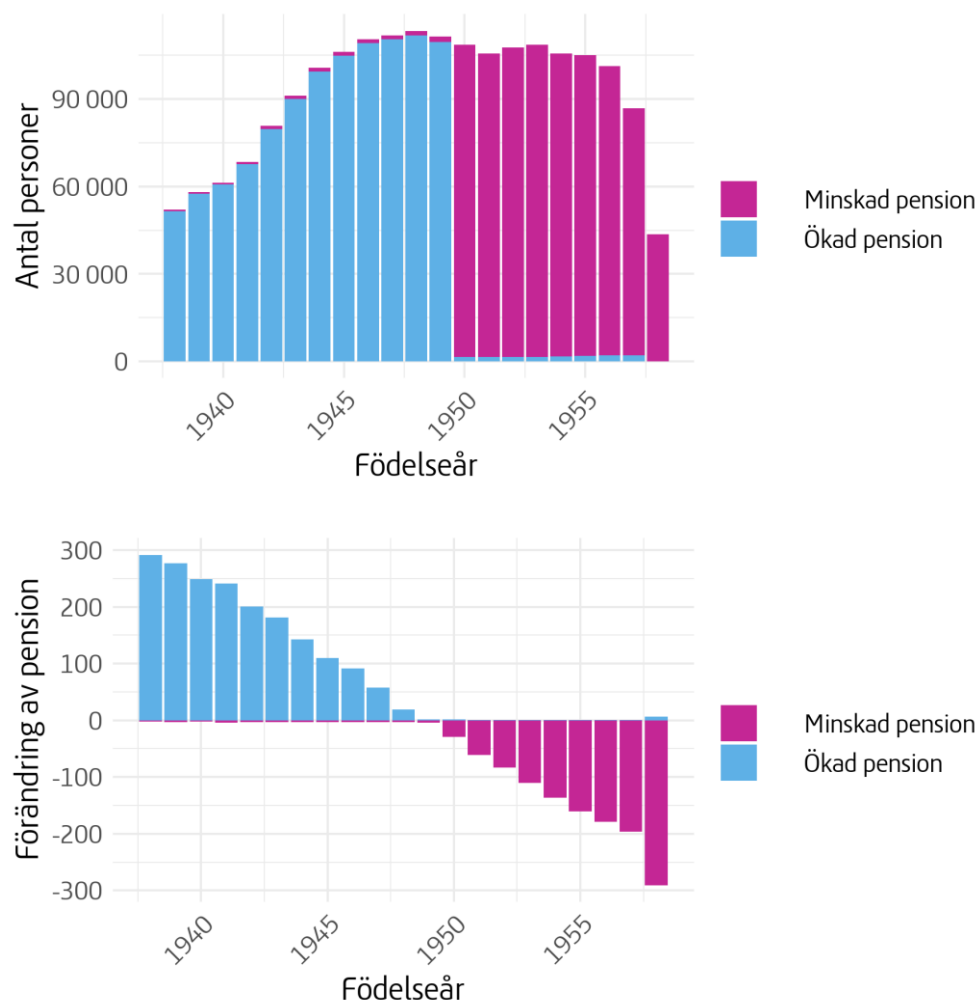
Nu är det dags att se den sammantagna effekten av de tre åtgärderna, först på kort sikt, sedan på lång sikt. De kortsiktiga effekterna beräknas med hjälp av registerdata från Pensionsmyndighetens datalager PEDAL och som om åtgärderna infördes i slutet av 2022. De långsiktiga effekterna har beräknats med pensionsmodellen, en modell för långsiktiga beräkningar av inkomst- och premiepensionens finansiella ställning.

De långsiktiga beräkningarna har genomförts med samma förutsättningar som gäller för basscenariot i de framskrivningar av pensionssystemet som görs i Orange rapport. Förutsättningarna till dessa beskrivs på sidan 17. För att se om de tre åtgärderna gör pensionssystemet känsligare för demografiska påfrestningar eller ännu större ökning av medellivslängden har även detta beräknats och resultatet redovisas i slutet av detta avsnitt.

Kortsiktiga effekter

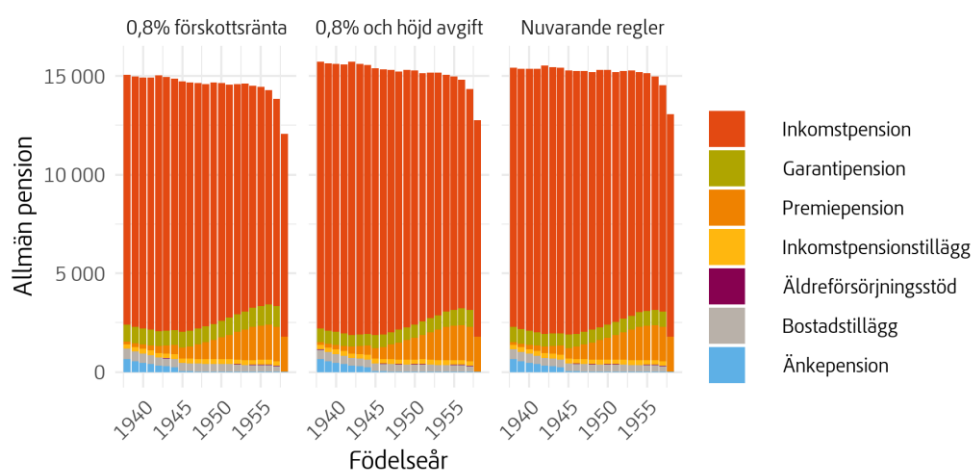
Av närmare 1,95 miljoner pensionärer i åldrarna 64–84 år är det 1,07 miljoner som får höjd pension och 870 000 som får sänkt pension med åtgärderna. Egentligen avser detta endast effekten av om förskottsräntan sänks till 0,8 procent och om inkomstindex höjs med 6,7 procent 2022. En utdelning av överskott och en högre indexeringstakt på grund av sänkt förskottsränta verkar först på lång sikt och de resultaten redovisas längre ner i detta avsnitt. I figur 15 visas hur många det är som får en ökning eller minskning av totalbeloppet av inkomst- och tilläggspension, garantipension och bostadstillägg samt hur stort det genomsnittliga beloppet är. De som är födda 1949 och tidigare och får ett minskat belopp är väldigt få och får en väldigt liten minskning. De flesta i dessa åldrar får i stället ett ökat belopp. För födda 1950 och senare är situationen den omvända, men det är ändå förhållandevis små genomsnittliga minskade belopp.

Figur 15 Antal personer med ökad och minskad inkomst- och tilläggspension, garantipension och bostadstillägg samt genomsnittlig ökning/minskning vid sänkt förskottsrenta och höjt inkomstindex år 2022



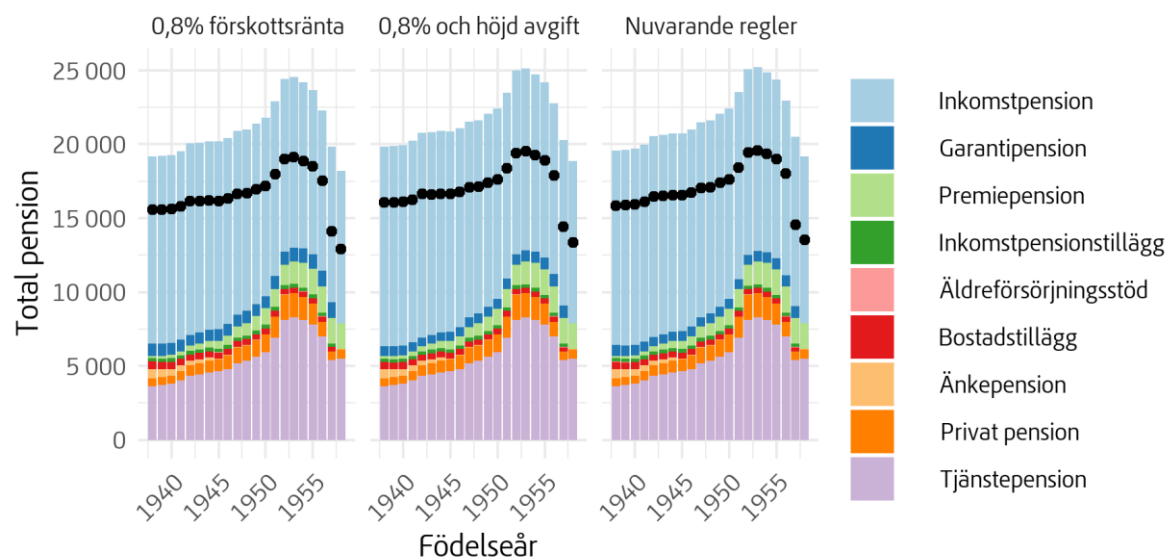
Om förskottsrentan sänks kompenserar avgiftshöjning så att det inte blir så stora sänkningar av pensionerna. I och med att indexeringen är 0,8 procent högre än den nuvarande är det de allra äldsta som på sikt får allt högre pensioner. Den sänkta förskottsrentan minskar risken för fattigdom bland de allra äldsta, en situation man riskerar att hamna i särskilt när ens partner avlider. I figur 16 går det att se att änkepensionen är ett betydande tillskott för de äldre kvinnorna men eftersom änkepensionen är under avveckling minskar dess betydelse mycket kraftigt för kvinnor födda 1944 och senare. Höjningen av de äldstas pensioner till följd av sänkt förskottsrenta är, till skillnad från änkepensionen, könsneutralt och skulle minska behovet av grundskydd i högre åldrar för både män och kvinnor.

Figur 16 Total allmän pension för födda 1938–1958



En sänkt förskottsränta har även den fördelen att den i varje fall delvis kompenserar för det med åldern sjunkande snittbeloppet för tjänstepensionen¹⁵, figur 17. Tjänstepensionens sjunkande snittbelopp har flera orsaker. Dels har avsättningarna till tjänstepension höjts över tid, dels är många tjänstepensioner prisindexerade. Vidare väljer många nyblivna pensionärer tidsbegränsade uttag av privat- och tjänstepension på exempelvis 5 eller 10 år. När betalningarna upphör leder det till lägre genomsnittsbelopp vid högre åldrar.

Figur 17 Total pension före och efter skatt för födda 1938–1958



Not: Svarta punkter är total pension efter skatt

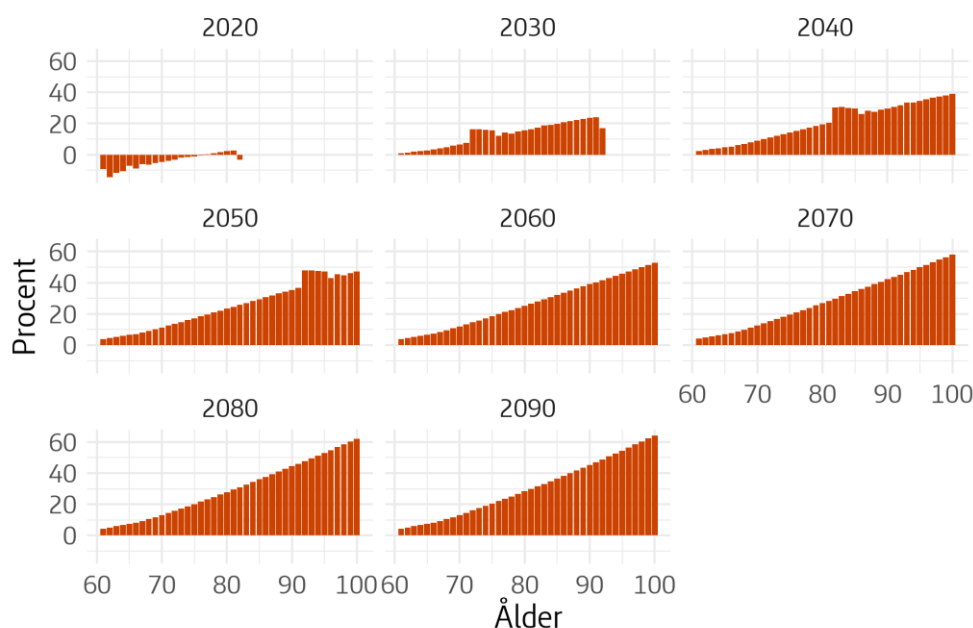
¹⁵ I beräkningarna räknas inte tjänstepensionen om. I fallet med höjd allmän pensionsavgift skulle avsättningarna till tjänstepensionen påverkas för de med pensionsgrundande inkomster i intervallet 7,5 – 8,07 inkomstbasbelopp. Denna effekt finns inte med i någon av beräkningarna i denna rapport.

Långsiktiga effekter för pensionssystemet

I den här 75-åriga beräkningen så är överskottsutdelningen och den sänkta förskottsräntan på plats 2020, simuleringens startår. Avgiften höjs sedan 2024 och påverkar inkomstindex med 6,7 procent året därpå. Därmed höjs pensioner och pensionsbehållningar med lika mycket.¹⁶

Om man börjar med att se till effekterna för de nyblivna pensionärerna, de som är strax över 61 år, ser man att innan avgiftshöjningen har skett 2024 får de sänkta pensioner på grund av förskottsräntesänkningen, se år 2020 i figur 18. 2030 är det ingen ålder som har fått sänkt pension, förskottsräntan sänker pensionen som mest med cirka 10 procent, avgiftshöjningen ökar den med 6,7 procent och den återstående skillnaden har överskottsutdelningen tagit hand om. De som är 90 år har cirka 25 procent högre pensioner än utan åtgärderna. Längre fram i simuleringen har pensionerna ökat som minst med 5 procent för de allra yngsta och som mest med över 60 procent för de som är 100 år gamla. Det är därmed sannolikt att behovet av grundskyddsförmåner skulle minska betydligt.

Figur 18 Förändring av inkomstpensionen för olika åldrar med 0,8 procent förskottsränta, höjd pensionsavgift och inkomstindex och överskottsutdelning jämfört med nuvarande basalternativ

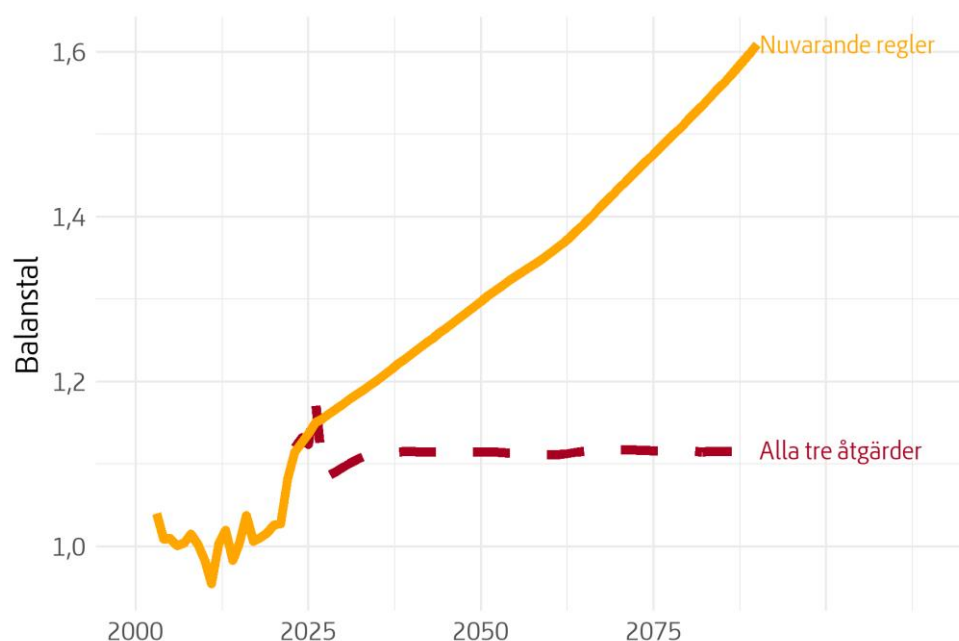


Not: Av beräkningstekniska skäl är förskottsräntan sänkt 2020 men avgiftshöjningen sker inte förrän 2024 och inkomstindex 2025. Därmed är inkomstpensionen sänkt i figuren för 2020.

¹⁶ Anledningen till de olika starttidpunkterna är att det krävs ganska stora ingrepp i pensionsmodellen för att ändra förskottsränta och använda sig av överskottsutdelning. Det behöver vara på plats från simuleringens startår. Höjningen av avgiften och inkomstindex har senare startår för att enklare kunna se hur pass stor effekten är.

Förloppet för balanstalet följer i stort sett samma förlopp som det i förslaget för överskottsutdelning. Skillnaden är att balanstalet går under nivån 1,1 några år direkt efter avgiftshöjningen för att därefter överstiga 1,1 under resten av beräkningsperioden, se figur 19.

Figur 19 Exempel på hur sänkt förskottsränta, höjd pensionsavgift och inkomstindex och överskottsutdelning påverkar balanstalet



I slutet av den 75-åriga simuleringen har 38,5 procent av pensionssystemets överskott delats ut och det innebär att pensioner och pensionsbehållningar har haft ytterligare cirka 0,45 procentenheter högre årlig indexering än utan överskottsutdelning. Denna genomsnittliga överindexering är något lägre än i det fallet då man inte sänkte förskottsräntan eller höjde pensionsavgiften och inkomstindexet, se sidan 16. Med endast överskottsutdelning var den extra årliga indexeringen i genomsnitt 0,51 procentenheter.

Finns det risk att pensionssystemet försvagas?

En uppenbar risk med att höja de utgående inkomstpensionerna är att pensionssystemets finansiella ställning försvagas. Detta kan öka risken att balanseringsmekanismen, den så kallade bromsen, träder i kraft och minskar pensioner och pensionsbehållningar. Om det inträffar tätt inpå en tidigare höjning är problemet inte alltför stort eftersom sambandsorsaken är tydlig: Pensionen höjdes ”för mycket”, därmed behöver en del av höjningen tas tillbaka. Det är dock ingen önskvärd situation, människan tenderar att fokusera på nuet och inkomstökningar som inträffat tidigare är glömda och har mindre betydelse än det nuvarande årets löneökning.

Ett värre scenario är om en avgiftshöjning och/eller överskottsutdelning riskerar att underminera den finansiella ställningen på längre sikt. Alltså att dagens höjda pensioner leder till att framtida generationer får lägre pension. Detta skulle leda till en orättvisa mellan generationerna eftersom de som har gynnats av de högre pensionerna får för stora höjningar och hinner avlida innan en eventuell balansering inträffar. För att undersöka detta har två alternativa scenarier beräknats. Ett där invandringen och utvandringen till Sverige sätts till noll. I beräkningarna är födelsetalet lägre än 2,1 barn per kvinna och det leder till en svagt sjunkande befolkning i Sverige. I det andra scenariot följer in- och utvandringen SCB:s befolkningsframskrivning, istället är det livslängdsantagandena som förändras. Detta leder till en allt större andel pensionärer i befolkningen och därmed att andelen i förvärvsaktiv ålder blir lägre.

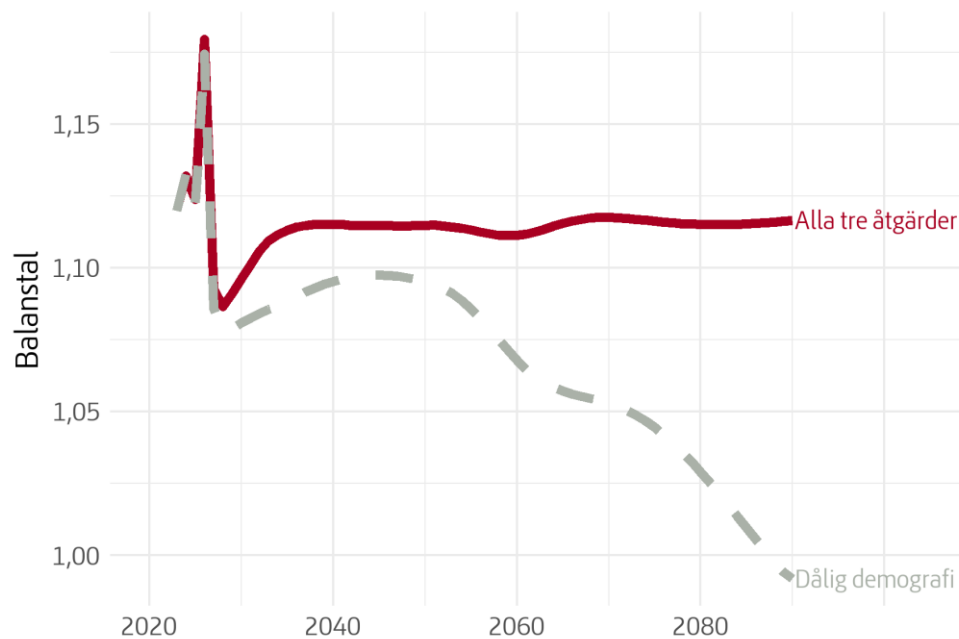
Det första scenariot kan låta extremt, det är inte realistiskt att vare sig in- eller utvandring upphör. Anledningen till att det ändå är intressant att beräkna är att det är det enklaste sättet att se vad som händer med pensionerna om vi får en svagt sjunkande befolkning. Istället för att befolkningen är strax under 14 miljoner personer i SCB:s basalternativ år 2090 blir befolkningen strax över 9,5 miljoner personer samma år.

Det andra scenariot är inte lika extremt eftersom det är svårt att prognostisera hur dödligheten kommer att vara i framtiden, särskilt på lång sikt. Livslängden kan vara både högre eller lägre i framtiden men om man ser till historien har man tenderat att underskatta livslängdsökningen. Scenariots lägre dödlighetsantaganden gör att den förväntade livslängden blir 88,5 år 2050 istället för SCB:s basalternativs 86,7 år. 2075 är den återstående medellivslängden 92,1 år jämfört med basalternativets 89,2 år.

Scenariot med minskande befolkning leder till en balanseringsperiod

I det första scenariot så sänks förskottsrentan till 0,8 procent, pensionsavgiften och inkomstindex höjs med 6,7 procent och det sker en överskottsutdelning om balanstalet är större än 1,1. In- och utvandringen är satt till noll vilket får till följd att befolkningen sakta minskar från cirka 10,5 miljoner till strax över 9,5 miljoner år 2090. Efter utdelningen av det initiala, nuvarande, överskottet sjunker balanstalet för att gradvis stiga fram till och med 2045, se figur 20. Därefter sjunker balanstalet stadigt för att understiga nivån 1,0 strax innan 2090.

Figur 20 Exempel på hur balanstalet påverkas av en minskande befolkning

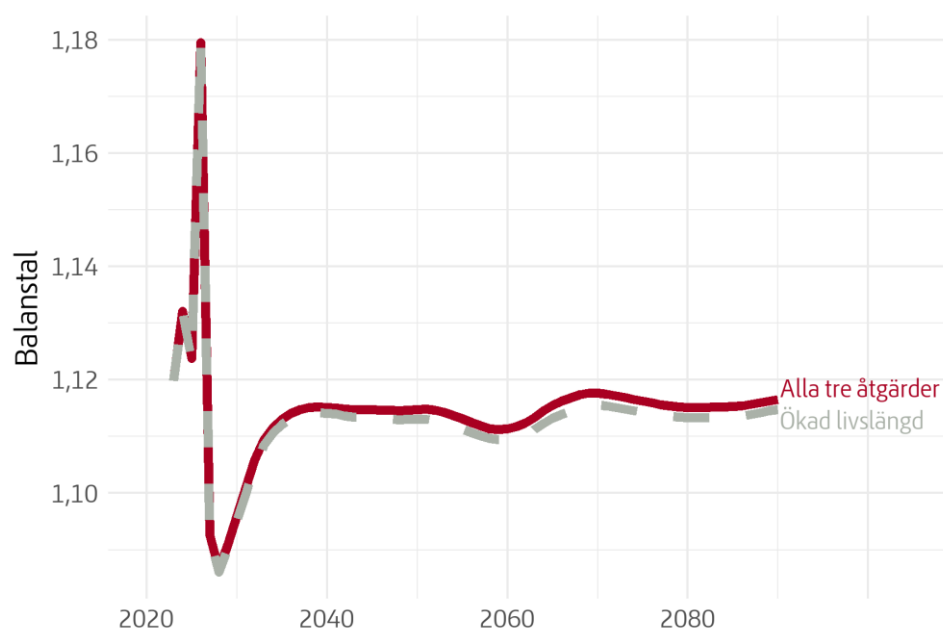


Scenariot visar att systemet är relativt robust trots de demografiska påfrestningarna. Det är trots allt få - eventuellt inga - icke-fullfunderade pensionssystem som klarar av en kontinuerligt minskande befolkning. Vårt nuvarande inkomstpensionssystem utan regelförändringarna i denna rapport skulle också gå in i en balanseringsperiod, dock vid en senare tidpunkt.

Scenariot med ökande livslängd är finansiellt stabilt på grund av att pensionerna blir lägre

I detta andra scenario följer in- och utvandringen SCB:s basalternativ men dödligheten är lägre vilket leder till en högre medellivslängd. Precis som i det första scenariot sänks förskottsrentan till 0,8 procent, avgiften och inkomstindex höjs med 6,7 procent och överskottet delas ut om balanstalet är större än 1,1. Tanken är att scenariot ska visa om risken för balansering ökar på grund av medellivslängdsökningen. När förskottsrentan sänks innebär det ju att pensionen blir högre i högre åldrar än vad den annars skulle varit. Om alltför många lever allt längre skulle det kunna leda till påfrestningar för pensionssystemets finansiella ställning.

Figur 21 Exempel på hur balanstalet påverkas av en ökande livslängd



Pensionssystemet påverkas endast lite av den ökande livslängden. I scenariot så ökar antalet pensionärer samtidigt som antalet i förvärvsaktiv ålder är konstant. Personerna har ett lika långt arbetsliv men en längre tid som pensionär. Livslängdsrisken hanteras på samma sätt i verkligheten, genom att snittpensionerna sjunker på grund av ökande livslängd. Samma mängd pengar ska ju fördelas ut under en längre tid. Därmed får man bara en liten påverkan på balanstalet med en kraftigt ökande livslängd.

I dessa två alternativa scenarier har vi ändrat på befolkningens storlek och befolkningens medellivslängd. Alla andra förutsättningar har hållits lika. Verkligheten ser ju inte ut på det viset (referera till figuren för förutsättningarna) utan allt varierar hela tiden. Ibland sker det kriser då börser faller, ibland sker det epidemier då dödligheten ökar och ibland blir det krig som leder till ökad migration. För att göra mer realistiska beräkningar krävs det att man gör storskaliga, stokastiska simuleringar då förutsättningar och antaganden kan variera och samvariera. Detta är nödvändigt att genomföra för att få en bättre förståelse för förslagets risker.

Avslutande kommentar

En starkt bidragande orsak för Pensionsmyndighetens vägvalsserie om pensioner är senare års debatt om för låga pensionsnivåer och behovet av ett nytt pensionssystem. Högre pensionsnivåer och frågan om ett nytt pensionssystem har dock inget absolut samband. Det går naturligtvis att med ett nytt pensionssystem åstadkomma högre pensioner men om man anser att det huvudsakliga problemet är just otillräckliga pensionsnivåer så behöver man inte kasta ut barnet med badvattnet – det går att inom ramen för nuvarande pensionssystem uppnå högre pensionsnivåer. Vissa principer kan behöva justeras men i väsentliga drag kan nuvarande pensionssystem behållas. Det är detta vi velat åskådliggöra i denna rapport. Det ska ses som ett sakligt bidrag till debatten, inte ett ställningstagande för om pensionssystemet bör göras om eller inte.

I ett avgiftsbestämt och autonomt pensionssystem bestämmer avgifterna, arvsvinsterna och avkastningen pensionens storlek. För att varaktigt uppnå högre pensioner behöver därför avgifterna höjas – om vi inte väljer att ta ut pensionen senare. Det kan också vara möjligt att uppnå högre pensioner genom utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet men det kräver att det finns varaktiga överskott och höjningarna torde då också inom överskådlig tid bli mer begränsade jämfört med höjda avgifter.

I rapporten visas också på en tredje väg, nämligen att sänka förskottsräntan. Det skulle leda till högre omräkningar av pensionen men också lägre ingångspensioner. I praktiken handlar en sänkt förskottsräntan alltså inte om höjda pensioner utan om en omfördelning av pensionsnivån under pensionstiden. Att en omprövning av förskottsräntan ändå finns med i en rapport om höjda pensioner beror istället på att en omprövning av den räntan i praktiken bara torde vara möjlig i samband med en samtidig höjning av pensionerna.

Som vi visat kan en given avgiftshöjning dock hanteras på olika sätt och därmed också ge lite olika effekter för vilka som får höjningen och när. Det handlar alltså här liksom vid andra ändringar i pensionssystemet om vägval om vad och vilka som bör prioriteras.

I detta ligger också i vilken grad man är beredd att ändra i de ursprungliga principerna. Det kan finnas skäl att ändra i långsiktiga principer men det kommer då också med ett pris – risken för att förtroendet naggas i kanten om spelreglerna ändras under tiden som pensionsrätt tjänas in.

Givet en höjd avgift handlar de huvudsakliga vägvalen om följande

- *Generationsaspekten – vem ska få höjd pension?* En grundläggande princip är att varje person sparar till sin egen pension. Det är de summerade egna avgifterna, arvsvinsterna och avkastningen som bestämmer den egna pensionens storlek. Följer man den principen får en höjd pensionsavgift fullt genomslag först efter ett helt arbetsliv, det vill säga när dagens unga lämnar arbetslivet.

Debatten om högre pensioner handlar dock mycket om högre pensioner i närtid och till dagens pensionärer. Det kan åstadkommas genom att höjningen får genomslag på inkomstindex, det vill säga systemets avkastning. Att genom politiska beslut direkt påverka avkastningen anses av vissa vara principbrytande.

Även om sambandet mellan avgift och pension behålls leder en höjd avgift dock till att pensionssystemets finansiella ställning påtagligt stärks, vilket kan öka sannolikheten för politiska beslut om att dela ut överskott även till pensionärer med pensioner som inte beräknats på en högre avgift.

- *Pensionssystemaspekten – hur ska en avgiftshöjning fördelas mellan inkomst- och premiepension?* Den näraliggande lösningen är att höjningen fördelas mellan inkomst- och premiepensionen i samma proportioner som det som nu gäller. Eftersom premiepensionen lagras i individuella fonder medan inkomstpensionens överskott stärker det kollektiva fördelningssystemet får man olika effekter beroende på hur avgiften fördelas.

Om all höjning läggs på premiepensionen får man en strikt koppling mellan avgift/premie och pension. Det finns då heller ingen möjlighet till utdelning till dagens pensionärer eftersom avgifterna stärker de individuella fondmedlen och inte ett kollektivt system. Givet fortsatt god avkastning på premiepensionsmedlen kommer en höjd premiepensionsavgift också leda till högre framtida kompensationsgrader. Baksidan är däremot att en höjd avgift till premiepensionen inte leder till högre pensioner för dagens pensionärer.

Om all höjning läggs på inkomstpensionen stärks inkomstpensions-systemet ytterligare något jämfört med ursprungsalternativet med proportionell fördelning av avgiften. Det möjliggör ytterligare förstärkning av pensionen för dagens pensionärer.

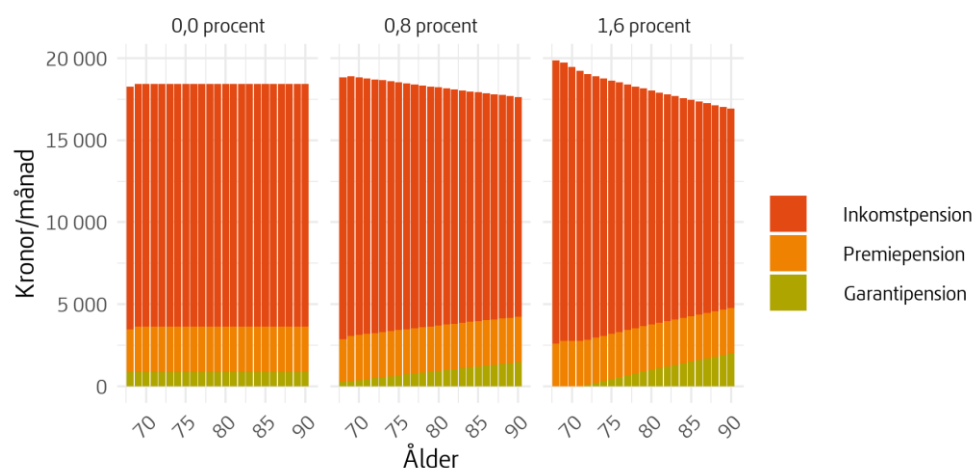
- *Livslängdsaspekten – ska tyngdpunkten på pensionen ligga tidigt eller sent under pensionstiden?* Förskottsräntan handlar om att ge ett förskott när pensionen beviljas på det att de flesta sätter ett större värde på att koncentrera pensionskapitalet mer i början av pensionstiden. Förskottsräntan handlar dock också om fördelning mellan människor – från dem som lever längre till dem som lever kortare tid och typiskt sett från kvinnor (som lever längre) till män. Nuvarande förskottsränta på 1,6 procent innebär att en pensionär relativt yrkesverksamma halkar efter 1,6 procent per år. Den effekten blir därmed som störst för de allra äldsta, vilka i störst utsträckning är kvinnor och som dessutom i större utsträckning har lägre pensioner än män.

Slutsatsen är att det går att höja pensionerna utan att byta pensionssystem och att det går att göra utan betydande ingrepp eller svårigheter. Vägvalet

handlar istället om att ta ställning till hur en höjning ska fördelas – mellan människor, mellan system och över tid.

Bilaga

Förskottsräntan styr utbetalningsprofilen för hur pensionen betalas ut, en högre förskottsränta gör så att man får högre pension i lägre åldrar på bekostnad av en lägre årsvis indexering. Utan förskottsränta får man en lägre startpension men samtidigt följer inkomstpensionen genomsnittslönens ökning genom inkomstindexeringen. I figuren visas effekterna av typfallsberäkningar där förskottsräntan förändras¹⁷. I beräkningarna är genomsnittslönens ökning och inflationen satt till noll så att man beloppen är satta till dagens penningvärde.



Med 1,6 procents förskottsränta ser man att inkomstpensionen sjunker nominellt varje år som pensionär på grund av avsaknaden av inkomstillväxt. Med tiden så kompenserar garantipensionen allt mer för detta. När förskottsräntan är 0,8 procent blir inkomstpensionen 1 200 kronor per månad lägre vid 68 års ålder, garantipensionen kompenserar detta med 250 kronor per månad. Slutligen, med 0,0 procent förskottsränta blir det ingen nominell sänkning av inkomstpensionen vid 0 procents inkomstillväxt. Typfallet har istället cirka 18 400 kronor per månad i pension, ett belopp som man hamnar under vid 77 års ålder med 1,6 procents förskottsränta.

Om man ser till kompensationsgraden när man endast inkluderar inkomst- och premiepension blir den 60,5 procent med 1,6 procent förskottsränta, 56,2 procent med 0,8 procent och 52,3 procent utan någon förskottsränta.

¹⁷ Typfallet är fött 1957, börjar arbeta vid 23 års ålder, har en slutlön på 34 100 kronor per månad (beräknad heltidsmedianlön för 2023) och går i pension vid 67,8 års ålder.

www.pensionsmyndigheten.se

