

ETT FRISTÅENDE PENSIONSSYSTEM

PÅ LÖSA GRUNDER?



SRF
SENIORERNA

INNEHÅLL

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
2. Bakgrund – utvecklingen av allmän pension	4
3. Pensionssystemets principer	6
4. Åtgärder för att mildra den allmänna pensionens försvagning	7
4.1 Skattelättnader genom ett förhöjt grundavdrag	7
4.2 Bostadstillägg	8
4.3 Inkomstpensionstillägg	8
4.4 Garantipension	9
5. Vad har förändringarna inneburit för kopplingen mellan pension och individens arbetsinsatser?	10
6. Hur fristående är pensionssystemet?	12
6.1 Vanliga pensionsnivåer 2008-2024	12
6.1.1 Typfall 1	13
6.1.2 Typfall 2	14
6.1.3 Typfall 3	16
6.2 Hur ser det ut inom yngre pensionärers totala pension?	18
6.3 Sammanlagda kostnader avseende politiska åtgärder för att stärka pensionerna	18
6.3.1 Det förhöjda grundavdraget	19
6.3.2 Garantipension och inkomstpensionstillägg	20
6.3.3 Det förhöjda grundavdraget och statliga bidrag sammantaget	20
7. Summering och slutsatser	22
Källor	24
Bilaga 1	26
Bilaga 2	27

Författare: Anna Eriksson, sakkunnig pensioner SPF Seniorerna

SAMMANFATTNING

- En rad olika politiska åtgärder har genomförts för att mildra den inkomstbaserade allmänna pensionens fall och för att respektavståndet ska öka. Men istället för att stärka inkomstpensionen har det lappats-och-lagats med skattelättnader, inkomstpensionstillägg och höjd garantipension. Resultaten har uteblivit, grundproblemen som åtgärderna skulle lösa består. Nämnda åtgärder har dessutom fört med sig flera allvarliga effekter.
- Det är oklart, beroende på tidpunkt och kontext, vilka principer pensionssystemet vilar på. Pensionsgruppen angav dock tre principer under vintern 2024: pensionssystemet bygger på arbete; livsinkomstprincipen gäller; inkomstgrundad pension finansieras inom ålderspensionssystemet och är autonomt från statsbudgeten. Men dessa principer kan idag inte längre sägas gälla för majoriteten seniorer – som följd av de beslut som politiken själv fattat.
- Numer är det inte enbart inbetalade avgifter och arbetslivsinsatserna som bestämmer pensionen för många pensionärer. Omkring sju av tio pensionärer har statliga bidrag utbetalda. Därutöver lönar det sig inte att arbeta för sin pension för tre av fyra av dagens och framtidens pensionärer. Således levs varken livsinkomstprincipen eller principen om att systemet ska bygga på arbete upp till längre.
- I denna rapport framgår, när några vanliga pensionsnivåer studeras, att förekomsten av statliga bidrag som andel av den totala pensionen efter skatt har ökat markant under åren 2008-2024. Under samma period har inkomstbaserad allmän pension försvagats och tjänstepensionen varit intakt. För medianpensionären utgör statlig finansiering idag nära var fjärde (24 procent) utbetald pensionskrona, eller cirka 3 850 kronor per månad. För den kvinnliga medianpensionären ligger andelen statlig finansiering av den totala utbetalade nettopensionen på nära 30 procent, cirka 4 350 kronor per månad, och för den manliga medianpensionären på cirka 18 procent, omkring 3 150 kronor per månad.
- När förändringarna av de två statliga bidragen, tillkomst av inkomstpensionstillägget och en höjd garantipension, läggs samman blir den årliga utgiften för statsfinanserna cirka 20 miljarder kronor netto. Utgifterna 2009-2024 för det förhöjda grundavdraget på pensionsinkomster (skattelättnader), som politiken pekar ut som ett verktyg för att stärka pensionerna, ligger på 36 miljarder kronor på årsbasis. Sammantaget handlar det då om årliga utgifter för statsfinanserna på cirka 56 miljarder kronor, för att på omvägar försöka komma till rätta med försvagningen av allmän pension. Det kan därför också ifrågasättas om principen om ett pensionssystem fristående från just statsfinanserna längre existerar.
- Olika bidragsåtgärder och lappande-och-lagande bör nu ha kommit till vägs ände som verktyg för att stärka pensionerna. Istället är det dags att renovera och utveckla pensionssystemet. Högre avgifter som kommer både dagens och framtidens pensionärer till del genom högre inkomstbaserad allmän pension måste till. Därtill behöver pensionssystemet ses över i sin helhet, inklusive grundskyddet.

1. INLEDNING

Den inkomstbaserade allmänna pensionen har försvagats och det lönar sig allt sämre att arbeta ihop sin pension. Som respons på denna utveckling har flera politiska åtgärder genomförts för att höja pensionerna, men de har alla skett utanför inkomstpensionssystemet. Det handlar om ett nytt inkomstpensionstillägg och en kraftigt höjd garantipension samt om skattelättnader som motiverats som ett sätt att just stärka pensionerna. Har åtgärderna lett till några lösningar på de problem som de var inriktade på? Får de politiska besluten några konsekvenser för pensionssystemets principer? Och vilka ekonomiska effekter blir det dels för pensionens sammansättning för vanliga människor dels för statsfinanserna?

Denna rapport disponeras enligt följande. Vi inleder med ett avsnitt om utvecklingen av den allmänna pensionen och ett avsnitt om pensionssystemets principer och dess oberoende. De politiska åtgärderna som vidtagits för att mildra den allmänna pensionens fall går därefter igenom. Det följs av ett avsnitt om nämnda åtgärders effekter på systemets principer. I det följande avsnittet studeras, med hjälp av olika typfall, hur mycket av en vanlig pension som idag består av olika statliga bidrag respektive allmän pension och tjänstepension samt vad de olika politiska åtgärderna innebär för statsfinanserna. Rapporten avslutas med en rad slutsatser.

”Får de politiska besluten några konsekvenser för pensionssystemets principer? Och vilka ekonomiska effekter blir det dels för pensionens beståndsdelar för vanliga människor dels för statsfinanserna?”

2. BAKGRUND – UTVECKLINGEN AV ALLMÄN PENSION

Den allmänna pensionen får allt mindre betydelse inom total pension. Pensionsreformens ambition anges ofta som att allmän pension över tid ska ge ungefär samma kompensationsgrad som för de första årskullarna, födda i slutet på 1930-talet, nämligen runt 60 procent av slutlönen. Utfallet för de flesta seniorer ligger numer ofta på 50 procent eller lägre.¹ Orsaker är främst en ökad medellivslängd som inte matchats av olika åtgärder för ett längre arbetsliv samt en oförändrad pensionsavgift.

¹ Se t ex Finanspolitiska rådets *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster* (2022), Folksam *Den allmänna pensionen fortsätter att sjunka* (2024), Minpensions *Kompensationsgradsrapporten 2023*, Pensionsmyndighetens *Nyblivna pensionärers kompensationsgrader* (2024a) samt SPF Seniorernas *Trygg pension* (2021).

I det reformerade pensionssystemet medför en högre medellivslängd krav på ett allt senare pensionsuttag – om pensionen ska fortsätta hamna runt ambitionsnivån, vill säga. Om människor inte arbetar längre blir pensionen per automatik allt lägre för varje ny årskull som blir pensionärer. Detta sker genom att delningstalen i systemet följer medellivslängden och för varje kommande årskull blir delningstalen då allt högre jämfört med tidigare årskullar. Denna automatik appliceras oberoende av om det finns heltidsarbeten till högre åldrar för alla berörda eller ej, om olika arbetsmiljöåtgärder har genomförts eller ej, om trygghetssystemen når högre åldrar eller ej, om lagstadgade pensionsåldrar har höjts eller ej, och så vidare.

Trots att behovet av längre arbetsliv varit tydligt sedan minst 20 år tillbaka var det först år 2023 som pensionsåldern och andra relaterade åldersgränser höjdes från 65 till 66 år. En motsvarande höjning väntas 2026 till 67 år, detta går under benämningen riktålder. Medelpensionsåldern har de senaste 15 åren legat på mellan 64,5 och 65 år. År 2023 ökade medelpensionsåldern till 66 år, vilket avser årskull 1958 som har just pensionsålder 66 år, men väntas gå ned något kommande år.² Men för att nå en allmän pension på omkring 60 procent av slutlönen är arbete till riktåldern otillräckligt, istället behöver man då redan idag arbeta till en ålder på uppemot 69 år, vilken väntas öka succesivt framöver. Även om man arbetar till sin riktålder i framtiden får man således räkna med en allmän pension på drygt 50 procent av slutlönen. Syftet med riktåldern är dock inte att höja pensionerna utan att upprätthålla pensionsnivåerna.³

Försvagningen av den allmänna pensionen inom total pension har varit uppenbar länge. Pensionssystemets stabilitet och politiska hantering har ifrågasatts, behovet av en översyn har förts fram.⁴ En rad aktörer har argumenterat för höjd avgift till allmän pension, liksom att ett längre arbetsliv behöver bli verklighet.⁵ Bakgrunden är att vid pensionsreformen var tanken att 18,5 procent av människors bruttolön skulle avsättas till allmän pension, varav 16 procent till inkomstpension och 2,5 procent till premiepension. Men detta kom istället att bli 17,21 procent av bruttolönen. Med andra ord blev avsättningen 7 procent lägre än vad som var avsikten.⁶

Lägre pensionsavgifter än tänkt tillsammans med att delningstalen obehövt sänker pensionen om arbetslivet inte förlängs har lett till en lägre pension än förväntat – såväl för reformens ambitioner som för människorna som ska leva på pensionen. Men samtidigt har tjänstepensionens betydelse ökat. År 2005 stod allmän pension för 81,4 procent av genomsnittlig total pension och tjänstepensionen för 18,6 procent, år 2022 handlade det istället om 71,6 respektive 28,4 procent.⁷ En del av tjänstepensionens ökning förklaras sannolikt av att den i högre grad tas ut tidsbegränsat (det vill säga på fem eller tio år) idag jämfört med tidigare.

² Pensionsmyndigheten (2024b) *Pensionsåldrar och arbetslivets längd - svar på regeringsuppdrag 2024*.

³ Prop. 2021/22:181, Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system.

⁴ Se till exempel KG Scherman 2022, Pensionsmyndigheten 2022a, SPF Seniorerna 2021.

⁵ Se till exempel Folksam, LO, SACO, SPF Seniorerna, TCO.

⁶ För en mer detaljerad förklaring se Pensionsmyndighetens webbsida, Finansiering av pensionssystemet. Från början var dessutom tanken att 2 procent skulle avsättas till premiepensionen, men det blev 2,5 procent.

⁷ SCB Pensioner. Om privat pension inkluderas år 2022 blir andelarna: allmän pension 68,2 %, tjänstepension 27 % och privat pension 4,8 %.

3. PENSIONSSYSTEMETS PRINCIPER

Det har länge hävdats att pensionssystemet vilar på en rad principer, alternativt på faktorer som sägs ingå som grundbultar i systemet. Men det har emellanåt varit oklart exakt vilka dessa så kallade principer är, hur många de är och hur heliga de kan betraktas som i olika lägen.⁸ Hur som helst, när Pensionsgruppen i februari 2024 presenterade ett par kommande utredningar betonades också vilka tre grundläggande principer som förefaller gälla vid den tidpunkten, nämligen: pensionssystemet bygger på arbete; livsinkomstprincipen gäller; inkomstgrundad pension finansieras inom ålderspensionssystemet och är autonomt från statsbudgeten.

En viktig princip när det gäller det reformerade pensionssystemet är således att det ska vara fristående. Det är också så det beskrivs i regeringens budgetproposition för 2024: *”Det inkomstgrundade ålderspensionssystemet är ett fristående försäkringsystem vid sidan av statens budget”*, och av Pensionsmyndigheten på sin webbsida: *”Pensionssystemet är ett fristående system som helt ska finansieras med inbetalda avgifter”*.

Detta refererar till den inkomstgrundade delen av systemet, med andra ord inkomstpension/tilläggs pension och premiepension. Dessa pensionsdelar finansieras via pensionsavgifter från arbetstagare och arbetsgivare, samt via mindre tillskott från AP-fondernas avkastning.⁹ Därtill finns också tjänstepension via arbetsgivaren som ligger utanför det allmänna systemet men som också den finansieras genom avgifter kopplade till individernas bruttolöner. I det allmänna systemet finns också ett grundskydd, främst bestående av bostadstillägg och garantipension, som däremot finansieras via statskassan.

En vision med nya systemet var att det skulle vara hållbart över tid medelst att dels fredas från politisk klåfingrighet genom att vara fristående från statsbudgeten dels genom de automatiska mekanismerna i systemet som delningstal och den automatiska balanseringen – också kallad bromsen, som säkrar att systemet inte kan gå med underskott. Därtill har uttalats att avgiften aldrig ska behöva ändras.¹⁰

Det hela är förstås ett tilltalande upplägg för politiker som då inte måste ta hand om kniviga dilemman, ta impopulära beslut som att höja pensionsåldern flera år eller att sänka pensionerna, eller att i statsbudgeten avsätta resurser för att höja otillräckliga pensioner. Istället kan hänvisas till att pensionen är individens ansvar samt att det är systemets konstruktion och automatik som styr pensionerna. Men i sammanhanget har det dock saknats tydlig information till väljarna om hur pensionssystemet är konstruerat, hur ökad medellivslängd hanteras och vilka konsekvenser detta faktiskt får för individernas pensioner om de inte arbetar flera år längre. Det vill säga att pensionen sjunker om man inte arbetar längre, trots att kraftfulla åtgärder för ett längre arbetsliv inte har vidtagits.

Mantrat om ett fristående system har fortsatt att upprepas under åren. Samtidigt har den allmänna pensionens sjunkande betydelse blivit uppenbar. Politiken har då ändå inte kunnat låta bli att agera för att stärka pensionärernas inkomster.

⁸ Se till exempel utredningar och regeringspropositioner som Ds 2016:19, Ds 2019:2, Prop. 1993/94:250, Pensionsgruppens presentationsbilder februari 2024, Finanspolitiska rådet – presentationsbilder 2022, uttalanden i Dagens Nyheter 2023-08-30, Nordisk Försäkringstidskrift (2015).

⁹ Pensionsmyndighetens webbsida, Så fungerar pensionssystemet - i korthet.

¹⁰ Prop. 1993/94:250.

4. ÅTGÄRDER FÖR ATT MILDRA DEN ALLMÄNNA PENSIONENS FÖRSVAGNING

Det kan sannolikt anses som en prestigeförlust för politiken att medge att pensionssystemet inte genererar de pensioner som var avsikten, och att då behöva ändra i inkomstpensionssystemet. Men utvecklingen med en allt svagare allmän pension har varit uppenbar. De senaste åren har också en rad olika politiska åtgärder genomförts för att stötta upp seniorers ekonomi, men inte genom att förstärka den allmänna inkomstrelaterade pensionen. Politiken har valt att lappa-och-laga på andra ställen än i själva inkomstpensionssystemet. Det som har genomförts är nämligen skattelättnader, införande av inkomstpensionstillägg och höjd garantipension. Låt oss gå igenom dessa¹¹ i tur och ordning.

4.1 Skattelättnader genom ett förhöjt grundavdrag

Från 2007 påbörjades en rad skattelättnader för löntagare genom jobbskatteavdraget. Under finanskrisen 2008 och 2009 föll världsekonomin ner i en recession, vilket bland annat fick till följd att börsvärden världen över föll. Detta påverkade också AP-fondernas värde negativt vilket år 2010 skulle komma att bidra till att aktivera den automatiska balanseringen, som ledde till sänkt inkomst- och tilläggs pension. Samtidigt argumenterades för att skatten på lön och uppskjuten lön, pension, borde vara densamma. Skatten på pensioner började också sänkas från år 2009, men i form av ett förhöjt grundavdrag. Syftet med denna åtgärd var att förbättra de ekonomiska villkoren för pensionärer.

Med tiden utökades jobbskatteavdragen och med dessa följde ytterligare skattelättnader för pensionärer. Först i början på 2020-talet blev skatten densamma för löntagare och pensionärer. Den senaste skattelättnaden, för löntagare och pensionärer, trädde i kraft den 1 januari 2024. I dagsläget har en medianpensionär en total pension efter skatt på cirka 16 000 kronor per månad, utan det förhöjda grundavdraget hade nettopensionen varit omkring 2 000 kronor lägre per månad.

Visserligen skulle skattelättnader för pensionärer kunna ses som en del av skattepolitiken och den så kallade arbetslinjen mer generellt sett. Men politiken har angett behovet av högre pensioner som motiv för skattesänkningarna. Exempelvis beskriver både Socialdemokraterna och Moderaterna¹² skattesänkningar för pensionärer som ett sätt att stärka pensionerna. Det är tveksamt om detta är rätt i sak.¹³ Men eftersom skattelättnaderna för pensionärer således har motiverats och använts som ett verktyg för att stärka pensionsinkomsterna bland äldre, bör dels pensionerna då rimligen anses otillräckliga av politiken dels skattelättnaderna betraktas som ett politiskt redskap för att just förbättra pensionerna.

¹¹ Bostadstillägget går också kortfattat igenom men betraktas inte som en åtgärd som når breda grupper seniorer.

¹² Socialdemokraterna har exempelvis angett följande på sin webbsida: ”Den som jobbat ett helt liv och som byggt upp vårt har rätt till en bra och trygg pension. Därför har vi socialdemokrater ända sedan vi tillträdde i regering prioriterat att sänka den orättvisa pensionärsskatten som infördes av den förra borgerliga regeringen.” Dessutom har Socialdemokraterna betonat, i sammanhanget högre kapitalskatter och en bankskatt, att dessa skatteintäkter kan användas till bland annat högre pensioner – med andra ord att skattemedel mycket väl kan finansiera höjda pensioner. Moderaterna har resonerat i liknande banor, bland annat på sin webbsida: ”För att stärka pensionerna här och nu sänker den moderatledda regeringen skatten med sammanlagt 2 miljarder i budgeten 2024 för pensionärerna” (vilket under denna rapport skrivande har ändrats till en punkt med följande text på Moderaternas huvudwebbsida: ”Pensionerna ska höjas. Skatten på pension ska inte vara högre än på arbete. Moderaterna är den enda garanten för ordentligt sänkt skatt på pension”). I båda partiernas fall finns fler exempel på hur skattesänkningar för pensionärer, eller för den delen högre statliga bidrag till pensionärer, i det närmaste likställs med högre pensioner.

¹³ Lika lite som att politiker kan höja eller sänka individers lön genom inkomstskatter kan pensionen inte höjas eller sänkas av samma skäl. Att man får mer eller mindre kvar i plånboken däremot är i regel en effekt av skatteförändringar, men det är något annat än högre lön eller högre pension.

4.2 Bostadstillägg

Inom grundskyddet i pensionssystemet finns ett bostadstillägg, tänkt som ett stöd till bostadskostnaderna för personer med låga pensioner. Det är inkomstprövat och når idag omkring 15 procent av seniorerna. Bostadskostnaderna i samhället förändras, men bostadstilläggets maximala nivå indexeras inte. Istället har regeringar av olika färger genom spontana beslut höjt denna nivå (samt infört konsumtionstillägg oberoende av bostadskostnadsnivån). Exempelvis låg maximalt bostadstillägg åren 2007-2011 på 4 650 kronor, medan det sedan 2023 hamnar på 7 290 kronor. I denna rapport kommer inte bostadstillägget att betraktas som ett sätt att brett förstärka pensionerna. Detta främst på grund av att det bara når en mindre andel pensionärer och att det kan anses rimligt att maxbeloppet för ett inkomstprövat bostadsstöd över tid bör följa utvecklingen av bostadskostnaderna – oavsett om allmän pension försvagas, är stabil eller förstärks.

*”Politiken har angett behovet av
högre pensioner som motiv för
skattesänkningarna”*

4.3 Inkomstpensionstillägg

Inför valet 2018 lanserade Socialdemokraterna ett inkomstpensionstillägg. Förslaget var en följd både av att skillnaden i nettopension mellan en inkomstrelaterad pension efter ett långt arbetsliv jämfört med efter ett kort eller obefintligt arbetsliv blivit allt mindre (det så kallade respektavståndet) och den generella försvagningen av allmän pension. En tid efter valet ställde sig övriga partier i Pensionsgruppen bakom detta av statskassan bekostade tillägg och det infördes från september år 2021.

Målet var att ge personer som haft omkring medelinkomst under arbetslivet ett automatiskt tillskott till sin allmänna pension. Inkomstpensionstillägget var tänkt att ge som mest 600 kronor per månad före skatt vid en allmän pension på 11 000 – 14 000 kronor (medelvärde för allmän pension år 2021 var cirka 13 200 kronor), med nedtrappningar av tillägget på en allmän pension både under och över inkomstnivån 11 000-14 000 kronor.¹⁴

Syftet, utöver att ge ett ekonomiskt tillskott, var även att respektavståndet skulle öka med det nya tillägget. Men det mest framträdande med tillägget var att något liknande inte hade funnits tidigare, det var alltså ett helt nytt inslag i systemet: ett tillägg till den allmänna pensionen huvudsakligen utifrån individens arbetsinsatser och inbetalade avgifter – men finansierat av statskassan. Detta bröt således med principen om att inkomstrelaterad allmän pension enbart ska bygga på inbetalade avgifter och inte ha med statsfinanserna att göra.

Inkomstpensionstillägget beskrivs också numer som att ingå i den allmänna pensionen, mestadels kopplat till individens inkomstrelaterade allmänna pension. Tidigare hade politiken främst ägnat sig åt skattelättnader (och åt att höja bostadstillägget). Dammluckorna hade därmed öppnats för att börja skruva i saker inom systemet, och mer skulle komma.

¹⁴ Vid dess införande gällde nedtrappningar ned till 9 000 och upp till 17 000 kronor, numer handlar det om 9 589 respektive 18 111 kronor. Se Pensionsmyndigheten webbsida, Inkomstpensionstillägg.

4.4 Garantipension

Garantipensionen är en del av systemets grundskydd, den finansieras via statsfinanserna och var tänkt att ges till en både begränsad och sjunkande andel pensionärer som av olika orsaker inte kunnat få ihop en tillräcklig inkomstpension. Under 2018 presenterades en översyn av grundskyddet i pensionssystemet, där mycket fokus låg på garantipension och mindre på bostadstillägg.¹⁵ Detta bland annat mot bakgrund av att andelen pensionärer med risk för låg ekonomisk standard hade ökat, och att det fanns frågeställningar kring om garantipensionen var tillräcklig på sikt med tanke på dess prisindexering. Men en samtida problematik uppstod efter en EU-dom kring garantipensionen, vilket bidrog till att förslagen mynnade ut i 200 kronor höjd garantipension och i ett (maximalt) 980 kronor högre bostadstillägg.¹⁶ Förändringarna trädde i kraft år 2020.

Sommaren 2022 genomfördes dock en större förändring av garantipensionen än så. Det hela började med ett förslag på ett helt nytt och skattefritt garantitillägg från Vänsterpartiet, för att stödja en socialdemokratisk regering. Förslaget på ett nytt skattefritt tillägg riktat till personer med låga och medelpensioner skickades ut på remiss under vintern 2022, och fick massiv kritik. Efter flera turer i riksdagen togs istället beslut i juni 2022 om höjd garantipension med maximalt 1 000 kronor före skatt, vilket kom att träda i kraft i augusti samma år. Detta efter att Vänsterpartiet, Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Centerpartiet ställt sig bakom det.¹⁷ Förändringarna förde inte enbart med sig att garantipensionen höjdes för de cirka 660 000 pensionärer som redan hade någon del av sin pension från garantipensionen, ytterligare 340 000 pensionärer fick också garantipension utbetald för första gången i slutet av sommaren 2022.

”Garantipensionen är en del av systemets grundskydd, den finansieras via statsfinanserna och var tänkt att ges till en både begränsad och sjunkande andel pensionärer som av olika orsaker inte kunnat få ihop en tillräcklig inkomstpension”

¹⁵ Ds 2018:8 Översyn av grundskyddet för pensionärer.

¹⁶ Prop 2018/19:134 Förbättrat grundskydd för pensionärer.

¹⁷ Den dåvarande oppositionen hade ett liknande förslag där garantipensionen förslogs höjas med 600 kronor som mest men där också en bredare skattelättnad ingick.

5. VAD HAR FÖRÄNDRINGARNA INNEBURIT FÖR KOPPLINGEN MELLAN PENSION OCH INDIVIDENS ARBETSINSATSER?

Det har således tagits flera politiska beslut som påverkar pensionerna, såväl före som efter skatt. Hur många seniorer har numer en pension som inkluderar statliga bidrag och har förändringarna påverkat det så kallade respektavståndet? Med andra ord, har de politiska åtgärderna haft någon effekt på två av de tre nämnda principerna, nämligen på livsinkomstprincipen och principen om att pensionen ska bygga på arbete?

Tekniskt sett ligger skattelättnaderna för pensionärer utanför pensionssystemet. Men som vi har sett har de av politiken motiverats som ett sätt att stärka pensionerna och skattelättnader belastar statsfinanserna. Skattelättnaderna på pensioner når numer alla pensionärer, men är i regel mer betydande som andel av inkomsten ju lägre pension man har. Sammantaget betyder detta att de genomförda skattelättnaderna dels kan betraktas som ett statsfinansiellt verktyg för att stärka pensionerna dels att de har påverkat det så kallade respektavståndet negativt, men i liten utsträckning.

Före förändringarna av garantipensionen sommaren 2022 hade nära 30 procent av pensionärerna minst en krona garantipension utbetald. Efter höjningen hade drygt 45 procent av pensionärerna garantipension som minst en mindre del av sin pension. Därefter har den årliga omräkningen av den prisindexerade garantipensionen höjts kraftigt 2023 och 2024 som följd av inflationen. Men garantipensionen har sedan årsskiftet 2022/2023 också dragits in för de seniorer som bor utomlands, vilket påverkade 58 000 pensionärer.¹⁸ I januari 2024 hade 1 228 000 pensionärer garantipension utbetald, eller cirka 57 procent av pensionärerna (inklusive utlandsboende som alltså inte kan erhålla garantipension). För de allra flesta som får garantipension utgör den ett tillägg till den inkomstbaserade pensionen.¹⁹ Garantipension ges från de lägsta pensionsnivåerna och uppåt, och numer alltså också till en ökande skara med genomsnittlig pension.

*” I januari 2024 hade
1 228 000 pensionärer
garantipension utbetald, eller
cirka 57 procent”*

I januari 2024 var det 1 213 000 personer som hade inkomstpensionstillägg utbetalt (cirka 56 procent av pensionärerna). Till skillnad från garantipensionen riktas inkomstpensionstillägget till den stora gruppen med en pension omkring medel eller något lägre än medel men inte till de med allra lägst eller högst pensioner. Det är sannolikt att ganska många av de respektive 1,2 miljonerna pensionärer får både garantipension och inkomstpensionstillägg, men också att det finns en del som har antingen enbart garantipension eller enbart inkomstpensionstillägg (medan pensionärer med de högsta pensionerna får ingetdera). Enligt Folksam²⁰ var det hösten 2022 tre av fyra pensionärer, eller 74 procent, som tog emot någon form av statligt bidrag till sin pension.

¹⁸ Pensionsmyndigheten webbsida, Bosatta utanför Sverige får inte längre garantipension.

¹⁹ Maximal garantipension före skatt för en ensamstående person är 11 603 kronor år 2024 medan medelbeloppet i utbetald garantipension ligger på 2 267 kronor (januari 2024).

²⁰ Folksam webbsida, Tre av fyra pensionärer tar emot bidrag.

Eftersom motsvarande siffra var 35 procent år 2020 har de politiska besluten inneburit mer än en fördubbling av andelen pensionärer med statliga bidrag på ett par år.²¹

En annan konsekvens av höjd garantipension är att personer som har arbetat lite eller inte alls numer har en pension efter skatt i paritet med total pension för personer som har arbetat i 40 års tid på heltid med en genomsnittlig inkomst. I SPF Seniorernas rapport "Lönar det sig att arbeta för pensionen?" konstateras att det numer krävs en lön på omkring 45 000 kronor eller mer för att arbete ska premieras i pensionshänseende. För de med lägre inkomster än så lönar det sig knappt eller inte alls att arbeta för pensionen. Om man ser till inkomstspridningen i befolkningen är det då bara en av fyra svenskar som kan räkna med att arbetsinsatserna återspeglas på pensionsnivån, resterande tre av fyra kan inte räkna med det. Detta gäller såväl dagens som framtidens pensionärer.

Vidare framhålls att den allmänna pensionen blir förhållandevis likvärdig oavsett vad man sysslat med under de yrkesaktiva åren. Tjänstepension måste därmed finnas med om ett respektavstånd alls ska kunna uppnås. Syftet med pensionsreformen på 1990-talet, att pensionen skulle bygga på utfört förvärvsarbete samt uppmuntra till arbete, levs därmed inte upp till. Viktiga förklaringar till den uppkomna situationen är att garantipensionen har höjts samtidigt som förstärkningar av den inkomstrelaterade allmänna pensionen har lämnats därefter och åtgärder för ett verkligt längre arbetsliv har försumrats.

”Sammantaget innebär detta att varken principen om att systemet ska bygga på arbete eller livsinkomstprincipen levs upp till längre”

För ungefär tre av fyra pensionärer, varav merparten har arbetat i många år, lönar det sig därmed inte att arbeta för sin pension då det ger ungefär samma pension som om de hade arbetat i begränsad omfattning. Många seniorer får dessutom statliga bidrag till sin pension. Numera är det således inte enbart arbetslivsinsatserna och inbetalade avgifter som bestämmer människors allmänna pension för merparten av pensionärerna. Tvärtemot förhoppningarna har den allmänna pensionens fall inte mildrats av de politiska åtgärderna och respektavståndet har försvagats, dessutom har nya problem skapats. Sammantaget innebär detta att varken principen om att systemet ska bygga på arbete eller livsinkomstprincipen (att individens inkomster under livet ska bestämma pensionens storlek) levs upp till längre.

²¹ Här avses garantipension, inkomstpensionstillägg, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Det är osannolikt att särskilt många personer skulle ha bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd men inte garantipension eller inkomstpensionstillägg. Därmed kan sägas att det i mycket hög grad handlar om att politiska beslut kring garantipensionen och/eller inkomstpensionstillägget har bidragit till den kraftiga ökningen personer med statliga bidrag som del av sin pension.

6. HUR FRISTÅENDE ÄR PENSIONSSYSTEMET?

Hur är det då med den återstående principen²², att pensionssystemet ska vara fristående från statsfinanserna, har den påverkats av de politiska besluten? För att svara på det kommer här att undersökas hur mycket av en vanlig pension som idag utgörs av statlig finansiering jämfört med tidigare samt vad statens utgifter för lappa-och-laga-åtgärderna sammantaget landar på årligen numer. Som vi ska se har de politiska åtgärderna inneburit att inkomstbaserad allmän pension minskat i betydelse medan den statliga finansieringen av pensionen har ökat.

För många pensionärer handlar inkomstpensionstillägget respektive garantipensionen i regel inte om några jättesummor när man ser till den totala pensionen. Men till detta kommer också de skattelättnader i form av förhöjt grundavdrag som har genomförts de senaste 15 åren. Slutligen har också tjänstepensionen blivit allt viktigare för den totala pensionsinkomsten.

Hur mycket av den pension som en vanlig pensionär idag har utbetald kommer från allmän pension respektive tjänstepension samt från de olika räddningsaktioner som politiken genomfört för att mildra den allmänna pensionens fall? Och vad betyder det för statsfinanserna med skattelättnader, inkomstpensionstillägg och höjd garantipension?

6.1 Vanliga pensionsnivåer 2008-2024

För att få en bild av hur en vanlig pension har förändrats sedan år 2008 (året innan det förhöjda grundavdraget infördes) fram till idag används här fem olika typfall födda 1943, det vill säga som fyllde 65 år 2008 – varav två typfall återfinns i Bilaga 1. Typfallen motsvarar medianen för total pension för samtliga pensionärer, medianen för kvinnor, medianen för män, första kvartilen för samtliga pensionärer samt tredje kvartilen för samtliga pensionärer år 2022.²³ I tabell 1 redovisas typfallen som används.²⁴ Medianen i årskull 1943 för samtliga, kvinnor och för män skiljer sig mycket lite (omkring 100 kronor per månad) från motsvarande mått för samtliga pensionärer år 2022.

Tabell 1: De fem typfallen – Median per år för samtliga, kvinnor, män samt första och tredje kvartilen för samtliga för årskull 1943 år 2022

Typfall	1	2	3	4	5
	Medianen			Första kvartilen	Tredje kvartilen
	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga	Samtliga
Total pension	212 412	185 224	247 811	168 060	266 436
Allmän pension	179 124	158 267	201 936	146 938	211 980
Tjänstepension	35 048	28 368	49 165	21 045	62 322

Källa: Pensionsmyndighetens databas

²² Noterbart är att den första delen av den tredje principen (inkomstgrundad pension finansieras inom ålderspensionssystemet och är autonomt från statsbudgeten) redan kan anses ha brutits i och med införande av ett inkomstpensionstillägg.

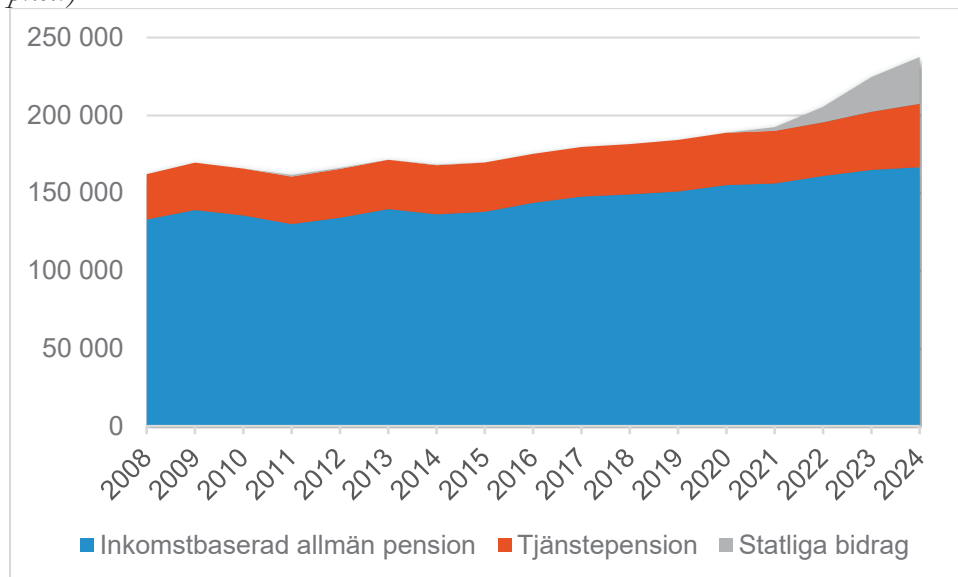
²³ Beräkningar för första kvartilen för samtliga pensionärer, typfall 4, och för tredje kvartilen för samtliga pensionärer, typfall 5 finns i Bilaga 1.

²⁴ 2022 års medianer för total pension (allmän pension och tjänstepension) för årskull 1943 har använts som utgångspunkt, och har sedan stämts av med motsvarande siffror för år 2009 med resultatet mycket små skillnader i Typfallsmodellen 2024, som i övrigt har använts för beräkningarna åren 2008-2024. Det är främst medianen för allmän pension som har utgått från (för typfall 3 och 5 blir det viss skillnad i Typfallsmodellen jämfört med de faktiska siffrorna, på grund av högre tjänstepension i de faktiska siffrorna). De fem typfallen har arbetat mellan 25 och 65 års ålder, har tjänstepension ITP2 som tas ut livsvarigt och deras pensioner motsvarar en lönenivå år 2024 på 35 000, 28 000, 42 000, 23 000 respektive 44 000 kronor.

6.1.1 Typfall 1

Det första typfallet motsvarar medianinkomsten för samtliga i årskull 1943 år 2022. I diagram 1 framgår hur den totala pensionen före skatt har utvecklats åren 2008-2024, med en tydlig uppgång de sista åren när inkomstpensionstillägg har tillkommit och regelförändringar inom garantipensionen har fått effekt.

Diagram 1: Total pension per år uppdelad på olika pensionsdelar 2008-2024 för typfall 1, före skatt (löpande priser)

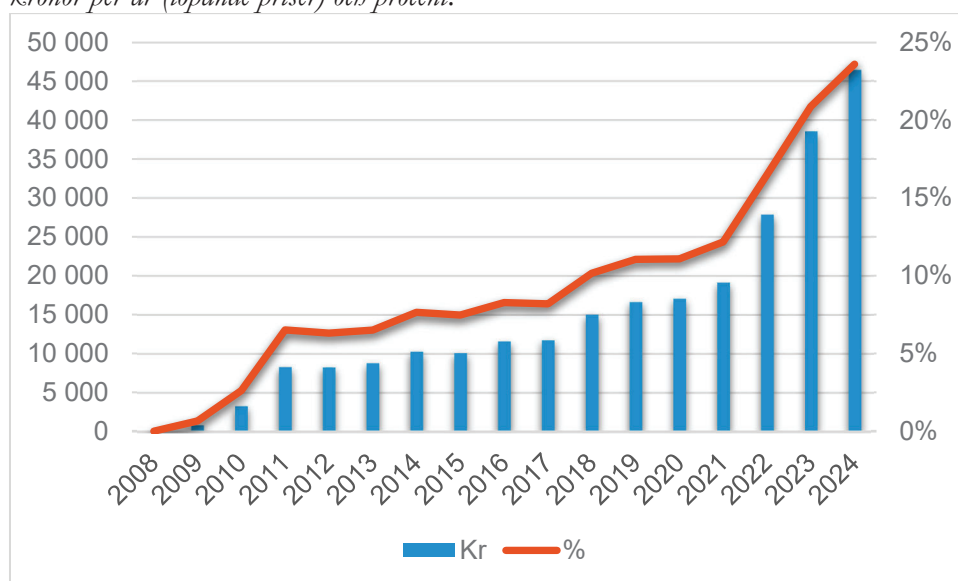


Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

År 2008 utgjordes typfallets pension av 82 procent allmän pension och 18 procent tjänstepension. År 2024 består den totala pensionen före skatt till 70,2 procent av allmän pension, 17,2 procent av tjänstepension och 12,7 procent av statliga bidrag (garantipension och inkomstpensionstillägg). Över tid har allmän pension minskat sin andel inom total pension medan tjänstepensionen är någorlunda intakt, den stora ökningen har skett i bidragsdelen.

Men till detta kommer förstås också effekterna av det förhöjda grundavdraget. År 2024 utgör det förhöjda grundavdraget 12,5 procent av den totala pensionsinkomsten efter skatt för typfall 1. För att se hur mycket av pensionen efter skatt som kommer från de förändringar som politiken genomfört sedan 2009, och som därmed kommer från statsfinanserna, läggs det förhöjda grundavdragets andel av inkomstbaserad allmän pension och tjänstepension samman med hela nettoinkomsten från de statliga bidragen. Resultatet syns i diagram 2.

Diagram 2: Del av total pension efter skatt från förhöjt grundavdrag och statliga bidrag för typfall 1, 2008-2024, kronor per år (löpande priser) och procent.



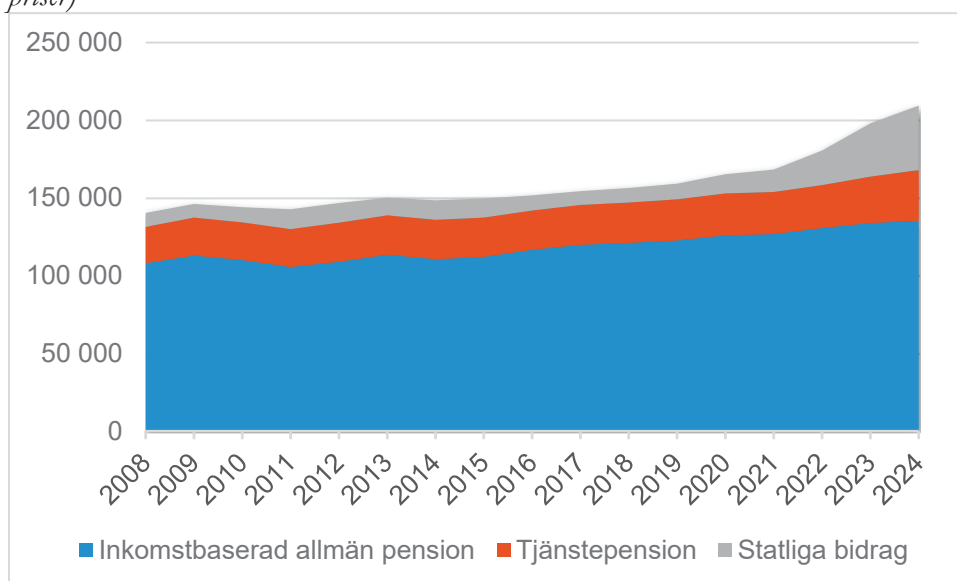
Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

Som synes har den statligt finansierade delen av typfallens pension efter skatt ökat kraftigt och uppgår idag till omkring 46 400 kronor årligen, eller cirka 3 850 kronor per månad. Procentuellt sett handlar det om 23,6 procent av nettopensionen som idag utgörs av bidrag och skattelättnader. Omkring var fjärde utbetald krona i pension består därmed av olika statsfinansierade stöd för typfall 1. År 2008 utgjorde, som nämnts, inkomstbaserad allmän pension 82 procent av den totala pensionen (både före och efter skatt). Fram till år 2024 har en kraftig minskning skett, numer kommer 61,4 procent av nettoinkomsten från allmän pension. Resterande 38,6 procent av nettoinkomsten består av tjänstepension (15 %) samt bidrag och skattelättnader (23,6 %).

6.1.2 Typfall 2

Medianinkomsten för kvinnor år 2022 i årskull 1943 är utgångspunkten för Typfall 2. Redan år 2008 hade detta typfall en del garantipension samt förstås allmän pension och tjänstepension. Också här finns en märkbar uppgång i slutet av tidsperioden när inkomstpensionstillägg införs och garantipensionen höjs.

Diagram 3: Total pension per år uppdelad på olika pensionsdelar 2008-2024 för typfall 2, före skatt (löpande priser)

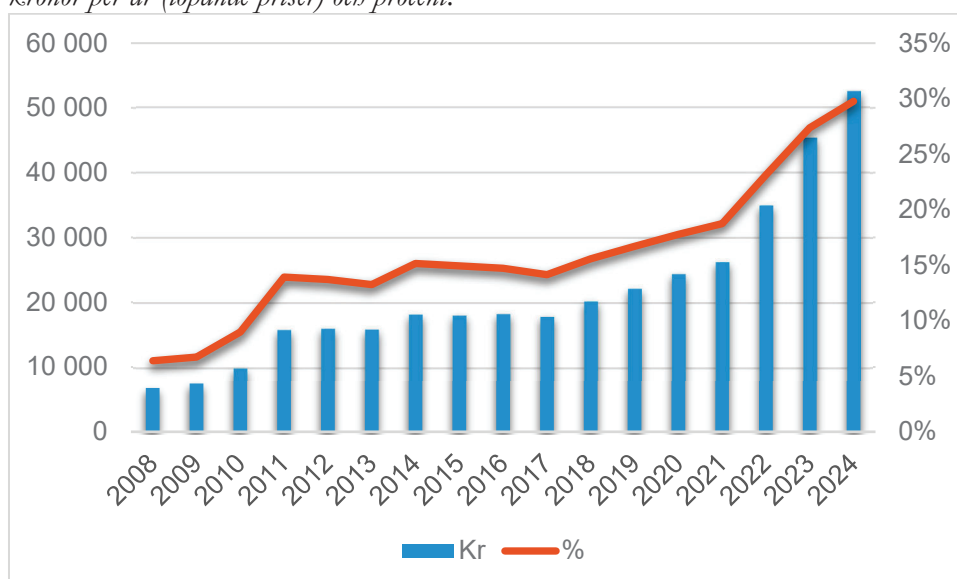


Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

För detta typfall bestod den totala bruttopensionen år 2008 av 77 procent allmän pension, 16,6 procent tjänstepension och 6,4 procent bidrag (se diagram 3). Motsvarande siffror år 2024 är 64,6 procent allmän pension, 15,6 procent tjänstepension respektive 19,8 procent bidrag. Även för detta typfall har allmän pension sjunkit, tjänstepensionen är någorlunda stabil och andelen från statliga bidrag har ökat.

När det förhöjda grundavdraget också beaktas visar det sig att det år 2024 utgör 12,6 procent av den totala pensionen efter skatt för typfallet. I diagram 4 framgår hur stor del av nettopensionen över tid som härstammar från politiska beslut i form av förhöjt grundavdrag, inkomstpensionstillägg och höjd garantipension.

Diagram 4: Del av total pension efter skatt från förhöjt grundavdrag och statliga bidrag för typfall 2, 2008-2024, kronor per år (löpande priser) och procent.



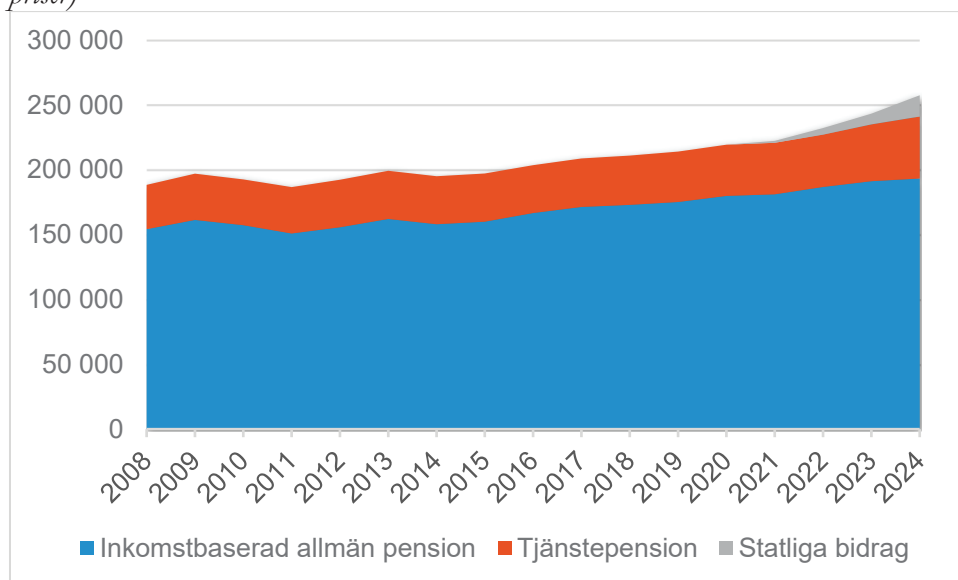
Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

Också för typfall 2 har de statliga bidragen vuxit markant över tid. De delar av pensionen som finansieras av statskassan för typfall 2 ligger numera på omkring 52 450 kronor årligen, eller cirka 4 350 kronor per månad. Procentuellt sett är det 29,8 procent av nettopensionen som utgörs av bidrag och skattelättnader. Med andra ord, för typfall 2 består nära var tredje utbetald krona i pension av olika statsfinansierade stöd. Som nämnts utgjorde inkomstrelaterad allmän pension 77 procent (före och efter skatt) av den totala pensionen år 2008. År 2024 har samma andel av nettopensionen minskat ordentligt till 56,4 procent. Det betyder att resterande 43,6 procent består av tjänstepension (13,8 %) respektive bidrag och skattelättnader (29,8 %).

6.1.3 Typfall 3

För typfall 3 är det medianinkomsten för män som används. Diagram 5 visar att inom den totala pensionen före skatt under åren 2008-2024 har en viss ökning inträffat mot slutet när statliga bidrag har adderats.

Diagram 5: Total pension per år uppdelad på olika pensionsdelar 2008-2024 för typfall 3, före skatt (löpande priser)

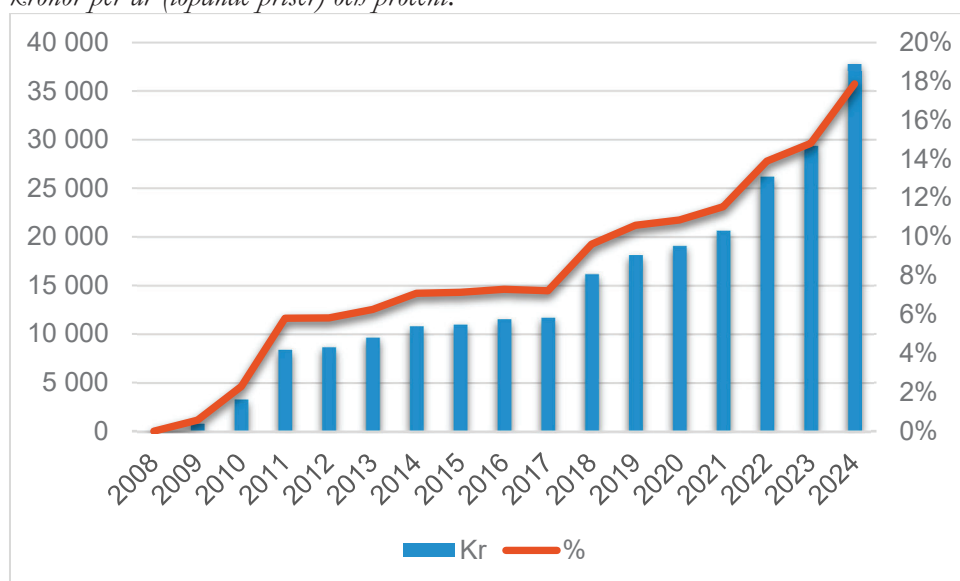


Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

Pensionen före skatt bestod år 2008 av 81,9 procent allmän pension och 18,1 procent tjänstepension. År 2024 har en förändring skett och den totala pensionen före skatt består till 75,1 procent av allmän pension, 18,6 procent av tjänstepension och 6,3 procent av statliga bidrag. Precis som för övriga typfall har allmän pension minskat, tjänstepensionen är stabil och andelen bidrag (garantipension och inkomstpensionstillägg) har ökat.

År 2024 utgörs 12,5 procent av typfallets totala nettopension av det förhöjda grundavdraget. Vid periodens start hade typfall 3 inte några statliga bidrag i sin pension, numer är det annorlunda. När bidragen i sin helhet och det förhöjda grundavdragets andel av inkomstrelaterad pension ses tillsammans, står statsfinanserna för 17,9 procent av typfallets pension eller nära på var femte utbetald pensionskrona för typfall 3 (diagram 6).

Diagram 6: Del av total pension efter skatt från förhöjt grundavdrag och statliga bidrag för typfall 3, 2008-2024, kronor per år (löpande priser) och procent.



Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

I plånboken handlar det om cirka 37 750 kronor årligen som härstammar från statsfinanserna, eller närmare 3 150 kronor per månad. Medan 81,9 procent av den totala pensionen (brutto och netto) år 2008 bestod av inkomstbaserad allmän pension har motsvarande siffra år 2024 sjunkit till 65,7 procent. Resterande 34,3 procent består av tjänstepension (16,4 %) samt bidrag och skattelättnader (17,9 %).

Sammanfattningsvis för typfallen i årskull 1943 kan konstateras att förekomsten av statliga bidrag i deras pensioner har ökat markant under perioden 2008-2024. För medianen för samtliga pensionärer, typfall 1, som inte hade några statliga bidrag alls vid periodens början uppgår de nu till nära var fjärde utbetald pensionskrona (cirka 24 procent). För typfall 2 ligger denna andel på nära 30 procent och för typfall 3 på cirka 18 procent. Inkomstrelaterad allmän pensions del av total pension efter skatt har minskat för alla typfall, från runt 80 procent ned till mellan 56-66 procent. Tjänstepension och statlig finansiering står numer för 34-44 procent av den totala pensionen efter skatt. Som nämnts är medianmått för årskull 1943 mycket lika motsvarande mått för samtliga pensionärer, och resultaten i detta avsnitt kan därmed sägas gälla brett bland seniorer.

*”För typfallen i årskull 1943
kan konstateras att förekomsten
av statliga bidrag i deras pensioner
har ökat markant under perioden
2008-2024”*

6.2 Hur ser det ut inom yngre pensionärers totala pension?

Även om mediansiffrorna för årskull 1943 ligger mycket nära motsvarande siffror för hela gruppen 65 år och äldre finns en viktig faktor som skiljer sig mot yngre pensionärer, nämligen tjänstepensionens betydelse. Även om det inte är möjligt att göra en analys av pensionen sedan år 2008 för en pensionär född på 1950-talet (eftersom denne var för ung för att gå i pension år 2008) kan det vara intressant att studera beståndsdelarna i en yngre pensionärs pension i dagsläget.

I årskullen född 1953 har en betydande majoritet (omkring nio av tio) gått i pension senast vid 69 års ålder, vilket var år 2022. Samma utgångspunkt och beräkningsgrunder som tidigare används också för årskull 1953: medianen för samtliga pensionärer, medianen för kvinnor, medianen för män, första kvartilen för samtliga pensionärer samt tredje kvartilen för samtliga pensionärer år 2022. Typfallen har arbetat heltid i åldern 25-65 år och tar ut tjänstepension ITP2 livsvarigt. Skillnaderna mellan prognosticerad standardtjänstepension och faktiskt utbetald tjänstepension är emellertid stora. En uppdelning görs därför mellan typfall födda 1953 med tjänstepensioner enligt prognosticerad standard respektive med fiktiva tjänstepensioner (faktisk tjänstepension minskad med hälften av skillnaden mot standardtjänstepension för att tidsbestämda uttag inte ska snedvrída siffrorna), utifrån medianvärdena för årskullen. Mer detaljerade beräkningar för alla typfallen 1953 finns i bilaga 2, i det som följer presenteras kortfattat resultaten för typfall 1-3.

Hur stor andel av nettopensionen för typfallen födda 1953 kommer då från inkomstrelaterad allmän pension, tjänstepension respektive politiska beslut år 2024? Inkomstrelaterad allmän pension står, beroende på typfall, för 55-62 respektive 52-57 procent av den totala nettopensionen för standardtjänstepension respektive fiktiv tjänstepension. Mellan 17 och 19 respektive mellan 21 och 25 procent av nettopensionen kommer från tjänstepensionen för typfallen med standardtjänstepension respektive med fiktiv tjänstepension. Slutligen, mellan var fjärde och var femte pensionskrona, eller 19-27 procent, kommer från politiska beslut i form av förhöjt grundavdrag, inkomstpensionstillägg och höjd garantipension, oaktat vilken tjänstepensionsvariant som studeras.

Sammantaget är skillnaden mellan typfallen födda 1953 med standardtjänstepension respektive fiktiv tjänstepension liten när det gäller hur stor andel av pensionen efter skatt som består av statliga bidrag. Däremot uppstår en viss skillnad när allmän pension respektive tjänstepension studeras, där allmän pension är lägre och tjänstepensionen är högre för typfallen med fiktiv tjänstepension. Det betyder att strax över halva nettopensionen för typfallen kommer från allmän inkomstrelaterad pension medan nära på halva nettopensionen kommer från tjänstepension och statliga bidrag. Vanligtvis är detta ett förhållande som brukar anges när det gäller personer med de högsta pensionerna, det vill säga att deras höga tjänstepensioner gör att bara ungefär halva pensionsinkomsten kommer från allmän pension. Men detta förhållande gäller således även vanliga pensionärer födda på 1950-talet när deras medianpensioner efter skatt studeras.

6.3 Sammanlagda kostnader avseende politiska åtgärder för att stärka pensionerna

Det har således blivit vanligare att en allt större del av pensionen efter skatt kommer från olika typer av statlig finansiering. Det handlar för de här studerade typfallen om mellan var tredje och var femte utbetald pensionskrona som härstammar från statlig finansiering.

Från avsnitt 5 framgår att cirka tre av fyra pensionärer numer uppbär statliga bidrag, det vill säga garantipension och/eller inkomstpensionstillägg. Medan alla pensionärer som under år 2024 blir eller är 67 år och äldre kan ta del av det förhöjda grundavdraget.²⁵ Antalet personer 66 år och äldre i landet per 31 december 2023 var omkring 2,06 miljoner personer. Till detta kommer också

²⁵ Det förhöjda grundavdraget gäller också för andra inkomster utöver pensioner, främst löneinkomster som tenderar att vara vanliga särskilt i åldern 65-69 år och som därefter avtar med åldern.

cirka 110 000 personer födda 1958 som från månaden de fyller 66 år under 2024 kan erhålla statliga bidrag men som alltså först år 2025 kommer ifråga för det förhöjda grundavdraget. Således handlar det om ett stort antal personer som berörs av de olika politiska åtgärder som har genomförts för att förstärka pensionerna. Detta medför i sin tur att åtgärderna totalt sett inte direkt handlar om kaffepengar. Frågan är då förstås vad de olika politiska åtgärderna för att stärka pensionerna innebär för statsfinanserna per år?

6.3.1 Det förhöjda grundavdraget

Det förhöjda grundavdraget, lägre skatt för pensionärer, har sedan dess införande 2009 succesivt utökats vid ett flertal tillfällen. Sammantaget uppgår den årliga statsfinansiella utgiften 2024 för hela det förhöjda grundavdraget i 2023 års priser till omkring 39,6 miljarder kronor per år, se tabell 2.

Tabell 2: Statsfinansiell kostnad för förhöjt grundavdrag för pensionärer 2009-2024, löpande priser och i 2023 års priser

År	Skattelättnad 2023 års priser (miljarder kr)	Skattelättnad löpande priser (miljarder kr)
2009	2,6	1,9
2010	4,7	3,5
2011	9,7	7,5
2012		
2013	1,5	1,2
2014	3,2	2,5
2015		
2016	2,5	2,0
2017		
2018	5,4	4,4
2019	5,0	4,2
2020		
2021	2,8	2,4
2022		
2023		
2024	2,2	2,2
Totalt	39,6	

Källa: Budgetpropositioner 2009-2024 budgetproppar, Typfallsmodellen (KPI skuggindex)

Som nämnts gäller det förhöjda grundavdraget också löneinkomster för de seniorer som antingen arbetar vidare eller arbetar samtidigt som de tar ut pension. Det är dessvärre inte möjligt att exakt urskilja hur mycket av det förhöjda grundavdraget som rör löneinkomster respektive pension. Ett försiktigt antagande, baserat på att främst yngre seniorer har löneinkomster och att de arbetar färre antal timmar än personer under 67 års ålder, är att cirka 10 procent av det förhöjda grundavdraget avser löneinkomster medan resterande andel (omkring 90 procent) då avser pensioner.²⁶ Med löneinkomster undantagna handlar det då om 35,7 miljarder kronor årligen som

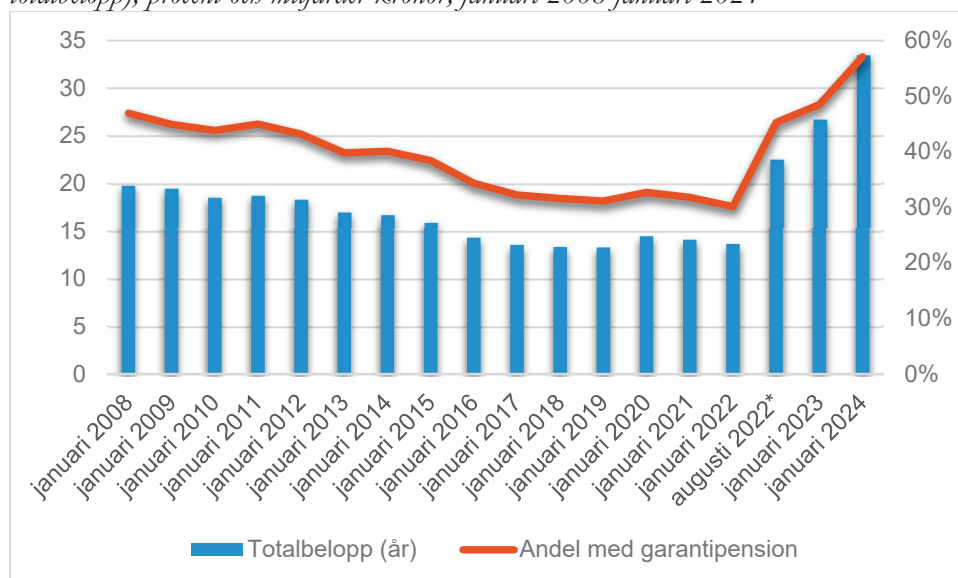
²⁶ År 2022 utgjordes totalsumman inom Inkomst av tjänst hos SCB i åldern 65 år och äldre av 11,3 procent kontant bruttolön och av 88,3 procent av pensioner (allmän pension, tjänstepension, privat pension). Avdrag och ersättningar stod för en mycket liten andel. Då gällde det förhöjda grundavdraget dock från året man fyller 66 år. År 2024 gäller det förhöjda grundavdraget från året man fyller 67 år.

det förhöjda grundavdraget för pensionsinkomster medför i statsfinansiella utgifter, med avsikten att stötta upp pensionsnivåerna.

6.3.2 Garantipension och inkomstpensionstillägg

Sedan år 2008 har trenden för andelen personer med garantipension och dess totalt utbetalade belopp på årsbasis varit på nedåtgående. Men garantipensionen har som nämnts förstärkts, först med en mindre höjning år 2020 och sedan genom en kraftig höjning i augusti 2022.²⁷ I diagram 7 syns framförallt den senare höjningens effekter på såväl andel personer med garantipension som på det totala utbetalade beloppet per år. Mellan januari 2019 och januari 2024 ökade andelen äldre med garantipension från 31 procent till 57 procent. I antal personer med garantipension under samma period rör det sig om en ökning från cirka 661 000 till 1 228 000 personer, eller en ökning med omkring 86 procent. De statliga utgifterna för garantipensionen har ökat med 152 procent under åren 2019-2024, eller från cirka 13,3 miljarder kronor till 34,4 miljarder kronor – en ökning med omkring 20,1 miljarder kronor.²⁸

Diagram 7: Andel personer med garantipension och totalbelopp per år (utifrån angiven månads respektive totalbelopp), procent och miljarder kronor, januari 2008-januari 2024



Källa: Pensionsmyndighetens databas

Inkomstpensionstillägget infördes från september 2021 och väntades belasta statskassan med cirka 6 miljarder per år. Både år 2022 och 2023 hamnade totalt utbetalat belopp på strax över 6 miljarder kronor enligt Pensionsmyndighetens databas, medan det år 2024 väntas hamna på cirka 5,9 miljarder kronor.

6.3.3 Det förhöjda grundavdraget och statliga bidrag sammantaget

Det förhöjda grundavdraget på pensionsinkomster motsvarar, som nämnts, årligen 35,7 miljarder kronor. För de statliga bidrag som har tillkommit sedan år 2020 rör det sig totalt om drygt 26 miljarder kronor. Delar av denna summa återgår visserligen till det offentliga i form av skatt. Beroende på vilken skattenivå de berörda individerna har, här har både 20 och 25 procents skatt

²⁷ Förändringen av garantipensionen år 2020 beräknades skapa en mindre uppgång i statliga utgifter åren därefter för att sedan sjunka tillbaka. Medan höjningen av garantipensionen år 2022 väntades öka utgifterna för densamma jämfört med 2021, då de låg på cirka 14 miljarder kronor årligen, med 11,5 miljarder år 2023 och med drygt 17 miljarder år 2024.

²⁸ Inflationen har bidragit till ordentliga öknings av garantipensionens årliga omräkning för 2023 och 2024, stigande inflation var dock ett faktum under sommaren 2022 när beslut om höjd garantipension togs.

använts, hamnar totalsumman i tabell 3 på mellan 19,6 och 20,9 miljarder kronor i statliga bidrag till pensionärer på årsbasis 2024.

Tabell 3: Årlig statlig utgift för inkomstpensionstillägg och garantipension 2024 (miljarder kronor)

	Brutto	Efter skatt 25 %	Efter skatt 20 %
Inkomstpensionstillägg	5,9	4,4	4,7
Garantipension	20,1	15,1	16,1
Totalt	26,1	19,6	20,9

Källa: Pensionsmyndighetens databas, budgetpropositioner 2009-2024, Typfallsmodellen 2024, egna beräkningar

När de två statliga bidragen efter skatt läggs samman med den årliga utgiften för det förhöjda grundavdraget för pensionsinkomster landar totalsumman på omkring 56 miljarder kronor på årsbasis, se tabell 4. Med andra ord, via statskassan har olika politiska åtgärder genomförts för att förstärka den sjunkande, och från statsfinanserna fristående, allmänna pensionen – vilka sammantaget landar på cirka 56 miljarder kronor för år 2024.

Tabell 4: Årlig statlig utgift för inkomstpensionstillägg och garantipension efter skatt samt det förhöjda grundavdraget 2024 (miljarder kronor)

	Skatt 25 %	Skatt 20 %
Inkomstpensionstillägg och garantipension efter skatt	19,6	20,9
Förhöjt grundavdrag, löneinkomster exkluderade	35,7	35,7
Totalt	55,3	56,6

Med mellan var tredje och var femte utbetald pensionskrona i form av statlig finansiering för vanliga pensionärer, och sammantaget 56 miljarder kronor i årliga utgifter för statsfinanserna framstår pensionssystemet inte som särskilt fristående från statsbudgeten.

Inledningsvis nämndes att utvecklingen med en allt svagare allmän pension har fått flera aktörer att peka på behovet av en högre pensionsavgift för allmän pension för både dagens och framtidens pensionärer. I sammanhanget kan nämnas att det även finns uppskattningar på vad en högre pensionsavgift (från 17,21 procent av bruttolönen till 18,5 procent av densamma) skulle få för effekter och vad det skulle kosta. Exempelvis har Pensionsmyndigheten och Folksam kommit fram till att kostnaden skulle landa på omkring 21 miljarder kronor år 2022 respektive 25 miljarder kronor år 2024.

” Med mellan var tredje och var femte utbetald pensionskrona i form av statlig finansiering för vanliga pensionärer, och sammantaget 56 miljarder kronor i årliga utgifter för statsfinanserna framstår pensionssystemet inte som särskilt fristående från statsbudgeten ”

7. SUMMERING OCH SLUTSATSER

En rad politiska åtgärder har genomförts för att mildra den inkomstbaserade allmänna pensionens fall. Just den allmänna pensionen har emellertid inte förstärkts, istället har det lappats- och lagats på andra håll än i själva inkomstpensionssystemet. Det politiska fokuset har legat på skattelättnader, inkomstpensionstillägg och garantipension. Politiken anger själv syftet högre pensioner som motiv för det förhöjda grundavdraget för pensionärer. Ett helt nytt inkomstpensionstillägg har införts med målet att stärka pensionerna för de med medelpension. Garantipensionen, tänkt som ett grundskydd, har förstärkts kraftigt och når numer nära sex av tio pensionärer.

Pensionssystemet sägs vila på en rad grundläggande principer, men vilka de är och hur orubbliga de anses vara förefaller vara skiftande beroende på tidpunkt och avsändare. Här har vi likväl lutat oss mot de tre principer som Pensionsgruppen angav vintern 2024, nämligen: pensionssystemet bygger på arbete; livsinkomstprincipen gäller; inkomstgrundad pension finansieras inom ålderspensionssystemet och är autonomt från statsbudgeten.

Rapporten kommer dock fram till att de nämnda politiska åtgärderna medfört att arbetets betydelse för pensionens storlek blir marginell för många och numera är det inte enbart arbetslivsinsatserna och inbetalade avgifter som bestämmer människors allmänna pension för merparten av pensionärerna. För tre av fyra av dagens och framtidens pensionärer lönar det sig inte att arbeta för sin pension, främst på grund av höjningen av garantipensionen samtidigt som inkomstpensionen inte har förstärkts. Därutöver har omkring sju av tio pensionärer idag garantipension och/eller inkomstpensionstillägg utbetalt, det vill säga statliga bidrag. Med inkomstilläggets införande har också devisen om att inkomstgrundad pension ska finansieras inom ålderspensionssystemet kringgåts. Således levs varken principen om att systemet ska bygga på arbete eller livsinkomstprincipen upp till längre.

Förekomsten av statlig finansiering (garantipension, inkomstpensionstillägg, skattelättnader) av pensionerna efter skatt har ökat markant under åren 2009-2024. Det framgår av de studerade typfallen i årskull 1943, som för övrigt är mycket lika medianmåtten för alla pensionärer oavsett födelseår. Medianen för samtliga pensionärer (typfall 1) hade inga statliga bidrag alls vid periodens början, år 2024 uppgår statlig finansiering till nära var fjärde (24 procent) utbetald pensionskrona. För typfall 2, medianen för kvinnor, ligger andelen statlig finansiering av den totala nettopensionen på nära 30 procent och för typfall 3, medianen för män, på cirka 18 procent. Inkomstbaserad allmän pensions andel av total pension efter skatt har minskat för alla typfall, från runt 80 procent ned till mellan 56-66 procent. Tjänstepensionen, som legat stabil under perioden, och statlig finansiering står tillsammans numer för 34-44 procent av den totala pensionen efter skatt.

Några vanliga typfall födda 1953 har också studerats. För dem kommer bara strax över halva nettopensionen år 2024 från allmän inkomstrelaterad pension medan nära på halva nettopensionen kommer från tjänstepension och statlig finansiering.

När de två statliga bidrag (inkomstpensionstillägg och höjd garantipension) som tillkommit eller förändrats sedan år 2020 läggs samman hamnar den årliga utgiften för statsfinanserna på cirka 20 miljarder kronor efter avdragen skatt. Tillsammans med kostnaden för det förhöjda grundavdraget på pensionsinkomster, cirka 36 miljarder kronor årligen, blir totalsumman på omkring 56 miljarder kronor på årsbasis. Således blir slutnotan för de politiska åtgärderna, som skulle lindra försvagningen av den allmänna pensionen, 56 miljarder kronor årligen för statsfinanserna - den allmänna pension som sägs vara fristående från statsbudgeten. I

sammanhanget kan nämnas att en höjd avgift till allmän pension (från 17,21 till 18,5 procent) beräknas kosta mindre än hälften av det, eller omkring 25 miljarder kronor.

* * *

Flera politiska åtgärder har genomförts utanför inkomstpensionssystemet för att stärka pensionerna. Men grundproblemen, en successivt försvagad allmän pension och ett bristande respektavstånd, kommer man rimligen till rätta med genom en förstärkning av inkomstbaserad allmän pension. Sålunda är resultatet att försvagningen har fortgått och någon lösning på problemen har inte åstadkommit. Inte nog med det, respektavståndet har gått från svagt till obefintligt för många pensionärer.

Förvisso kan de principer som pensionssystemet sägs bygga på vara otydliga och varierande, beroende på kontext, avsändare och tidpunkt. Samtidigt har tre principer kunnat urskiljas då en enig Pensionsgrupp ställt sig bakom dem under vintern 2024. Men konsekvenserna av de genomförda politiska åtgärderna är att det inte lönar sig att arbeta ihop sin pension för tre av fyra pensionärer, och omkring sju av tio seniorer uppbär någon form av bidrag. Principen om att arbete utgör grunden för pensionen samt livsinkomstprincipen gäller därmed inte längre, eller kan i bästa fall sägas vara förvrängda, för merparten pensionärer.

Det har också konstaterats att för vanliga pensionärer rör det sig om mellan var tredje och var femte utbetald pensionskrona som finansieras av statskassan i form av garantipension, inkomstpensionstillägg och förhöjt grundavdrag. På årsbasis handlar det om cirka 56 miljarder kronor i utgifter för statsfinanserna när de tre politiska åtgärderna läggs samman. Därmed går det att ifrågasätta om pensionssystemet är särskilt fristående från just statsfinanserna.

Det förefaller därmed som att politiska beslut som bryter mot principerna kan tas och genomföras vid behov men att systemets principer fortsatt kan hävdas existera, på pappret i alla fall, även om det i verkligheten är tveksamt om det stämmer.

En högre inkomstbaserad allmän pension genom höjd avgift till 18,5 procent skulle kosta omkring 25 miljarder kronor att genomföra. Det är strax under hälften av statsfinansernas utgifter för de räddningsaktioner som politiken genomfört för att försöka mildra den sviktande allmänna pensionen – utan resultat.

Införande av nya tillägg, förstärkning av grundskyddet och ytterligare förändringar av det förhöjda grundavdraget för pensionärer bör nu ha kommit till vägs ände som verktyg för att stärka pensionerna. Det är istället dags att renovera och utveckla pensionssystemet för att uppnå högre pensioner. Högre pensionsavgift, genom en omfördelning inom befintlig arbetsgivaravgift, som kommer både dagens och framtidens pensionärer till del genom högre inkomstbaserad allmän pension är ett nödvändigt första steg. Därtill behöver pensionssystemet ses över i sin helhet, inklusive grundskyddet.

KÄLLOR

Utredningar, propositioner mm

Ds 2016:19, Jämställda pensioner?

Ds 2018:8, Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd

Ds 2019:2, Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem

Ds 2020:7, Inkomstpensionstillägg

Promemoria S2019/00462/SF, Förbättrat grundskydd för pensionärer

Promemoria Fi2023/01515, Vissa förslag om sänkt skatt på arbetsinkomster och pension inför budgetpropositionen 2024

Prop. 1993/94:250, Reformering av det allmänna pensionssystemet

Prop. 2018/19:134, Förbättrat grundskydd för pensionärer

Prop. 2021/22:181, Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system

Statens budgetpropositioner åren 2009-2024

Webbsidor, artiklar, presentationsbilder mm

Dagens Nyheter, Regeringen bjuder in alla i pensionsgruppen (2023-08-30)

Dagens Nyheter Debatt, Så vill M, SD, KD och L ge alla pensionärer mer i plånboken (2022-05-08)

Expressen, Ministern: Så kan pensionerna höjas (2024-05-24)

Finanspolitiska rådet webbsida, Presentationsbilder ”Pensionssystemet och pensionärernas inkomster” (2022-05-06)

Folksam webbsida, Tre av fyra pensionärer tar emot bidrag (2022-10-05)

Moderaterna webbsida, Vår politik / Pensioner

Nordisk Försäkringstidskrift nr 3 2015, När vi fick ett nytt pensionssystem, Hans G Svensson

Pensionsmyndigheten webbsida, Bosatta utanför Sverige får inte längre garantipension (2022-09-28)

Pensionsmyndigheten webbsida, Finansiering av pensionssystemet (uppdaterad 2024-05-14)

Pensionsmyndigheten webbsida, Inkomstpensionstillägg (uppdaterad 2023-12-29)

Pensionsmyndigheten webbsida, Så fungerar pensionssystemet - i korthet (uppdaterad 2024-05-14)

Regeringen webbsida, Presentationsbilder ”Pensionsgruppen” (2024-02-28)

Socialdemokraterna webbsida, Alla ska bidra till välfärden efter förmåga (2018-08-23)

Socialdemokraterna webbsida, Första utbetalningen av pension med lägre skatt (2018-01-18)

Rapporter mm

Finanspolitiska rådet (2022), Pensionssystemet och pensionärernas inkomster

Folksam (2024), Så kan höjd pension finansieras

Folksam (2024), Den allmänna pensionen fortsätter att sjunka – en rapport om pensionsnivåerna 2024

LO (2022), Starkare inkomstskydd i pensionssystemet

Minpension (2023), Kompensationsgradsrapporten 2023

Pensionsmyndigheten (2022a), Ett nytt pensionssystem? (Rapport nr 4 i vägvalsserie om pensionerna)

Pensionsmyndigheten (2022b), Effekter av lagändringen för garantipension och bostadstillägg, augusti 2022

Pensionsmyndigheten (2024a), Nyblivna pensionärers kompensationsgrader

Pensionsmyndigheten (2024b), Pensionsåldrar och arbetslivets längd - svar på regeringsuppdrag 2024

SACO (2023), Stärkt allmän pension - Dags att uppgradera det allmänna pensionssystemet

Scherman KG (2022), "Det stabila pensionssystemet finns inte mer, analys och råd inför framtiden", skrivelse till Pensionsgruppen och Socialförsäkringsutskottet, kg-scherman.se, 2022-02-10

SPF Seniorerna (2021), Trygg pension – ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner

SPF Seniorerna (2023), Lönar det sig att arbeta för pensionen? Skrift nr 2, 2023

SPF Seniorerna (2024), Fler och fler seniorer jobbar - rekord för seniorernas sysselsättning 2023

TCO (2023), Lön för mödan? Ett helt arbetsliv måste göra skillnad för pensionen

Statistik mm

Pensionsmyndigheten databas (allmän pension; total pension)

Pensionsmyndighetens Typfallsmodell version 2024 4.62

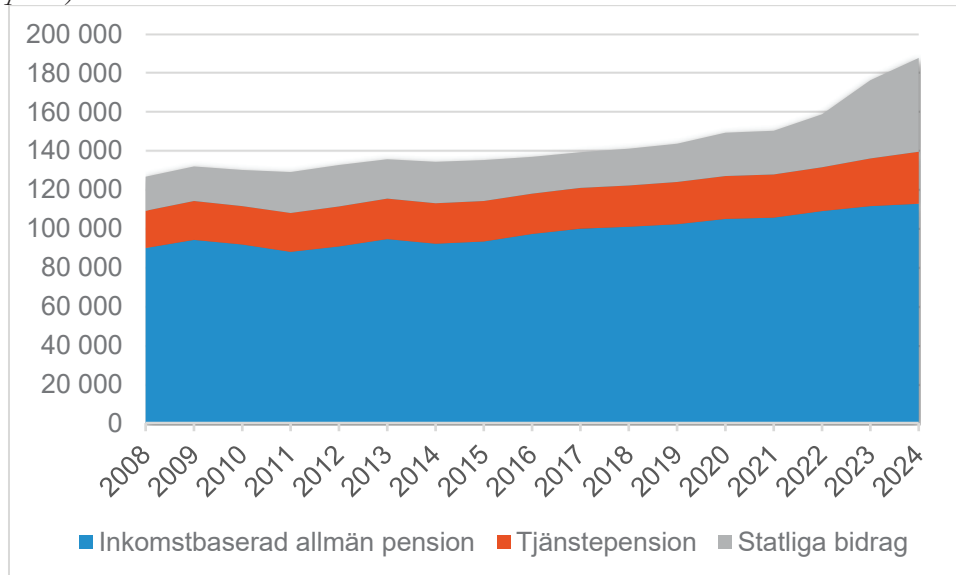
SCB databas (Inkomst av tjänst)

SCB Pensioner

BILAGA 1

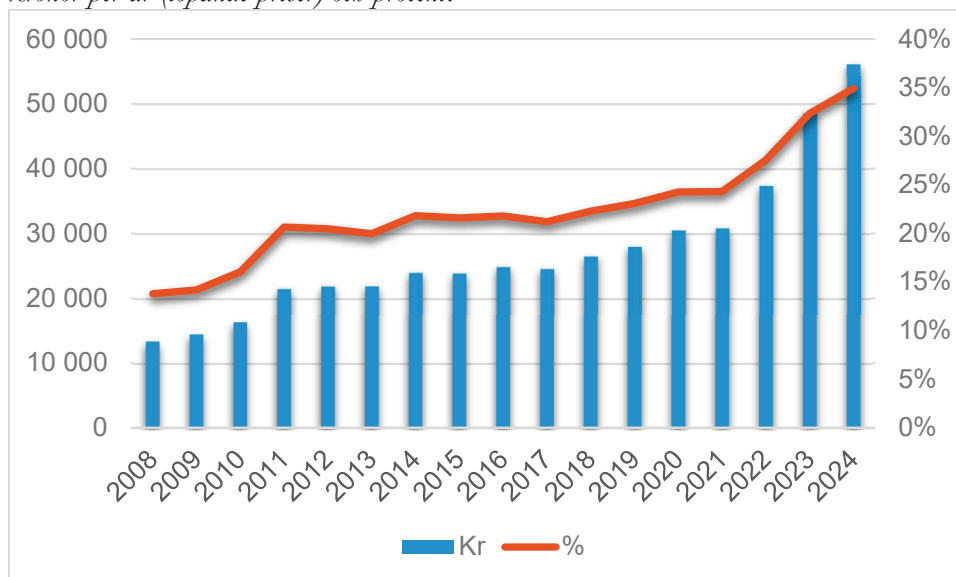
Bilaga 1 avser typfall 4 och 5 födda 1943 (som nämndes i avsnitt 6.1)

Diagram 8: Total pension per år uppdelad på olika pensionsdelar 2008-2024 för typfall 4, före skatt (löpande priser)



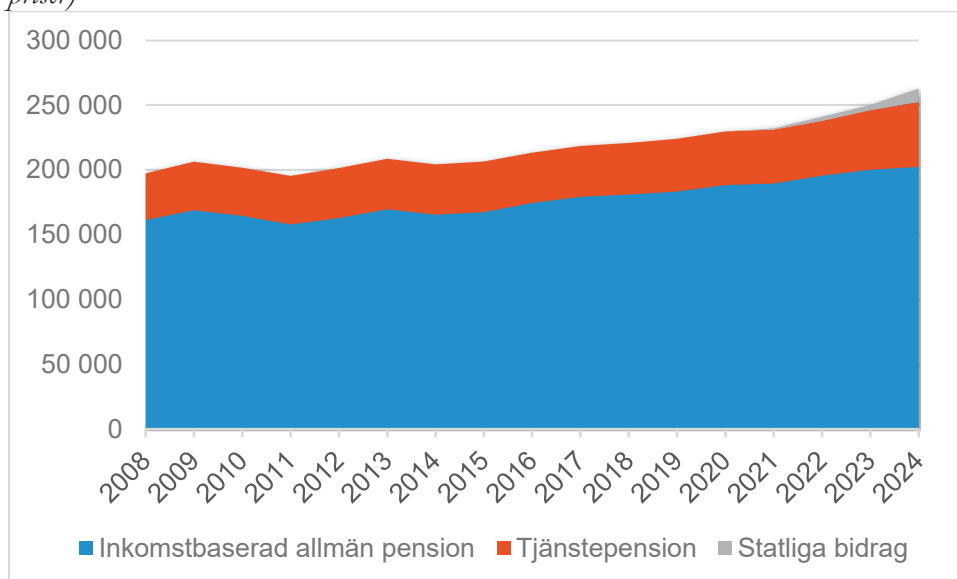
Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

Diagram 9: Del av total pension efter skatt från förhöjt grundavdrag och statliga bidrag för typfall 4, 2008-2024, kronor per år (löpande priser) och procent.



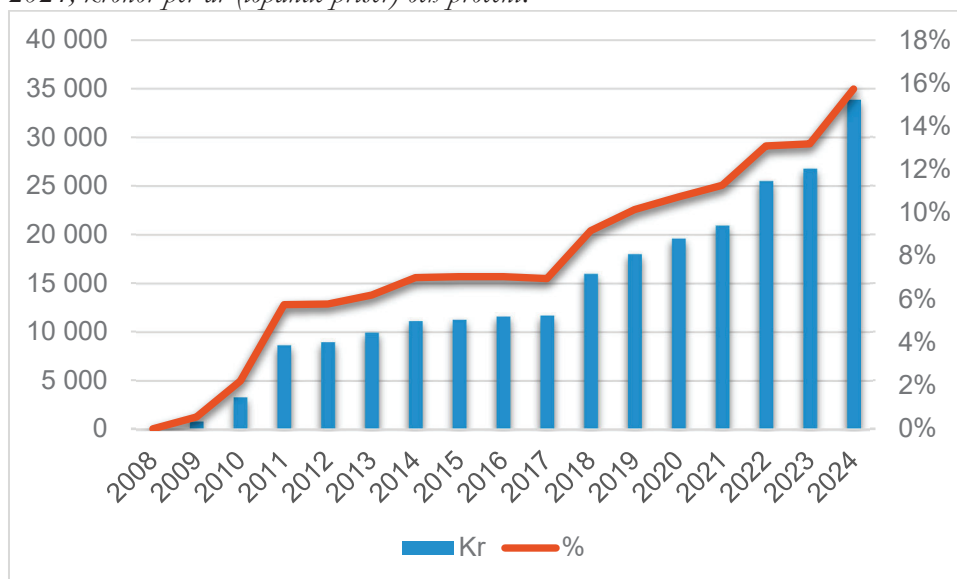
Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

Diagram 10: Total pension per år uppdelad på olika pensionsdelar 2008-2024 för typfall 5, före skatt (löpande priser)



Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

Diagram 11: Del av total pension efter skatt från förhöjt grundavdrag och statliga bidrag för typfall 5, 2008-2024, kronor per år (löpande priser) och procent.



Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

BILAGA 2

Yngre pensionärer med standardtjänstepension

De första exemplen födda 1953 rör typfall med tjänstepensioner enligt prognosticerad standard, utifrån medianvärdena för årskullen. Även för typfallen födda 1953 ligger andelen förhöjt grundavdrag av nettopensionen på 12,5-12,6 procent. I tabell 5 redovisas hur stor andel av nettopensionen år 2024 för de fem typfallen födda 1953 som kommer från inkomstrelaterad allmän pension, tjänstepension och politiska beslut. Inkomstrelaterad allmän pension står för 53-65 procent, beroende på typfall, av den totala nettopensionen medan 16-20 procent kommer från

tjänstepensionen. Mellan var tredje och var sjunde pensionskrona (15-31 procent) kommer från politiska beslut i form av förhöjt grundavdrag, inkomstpensionstillägg och höjd garantipension.

Tabell 5: Andel av nettopensionen 2024 från allmän pension, tjänstepension och politiska beslut, typfall 1-5 födda 1953 med prognosticerad tjänstepension

Typfall	1	2	3	4	5
Andel av nettopensionen från inkomstrelaterad allmän pension	59,0%	55,4%	61,7%	52,8%	64,8%
Andel av nettopensionen från tjänstepension	18,4%	17,3%	19,3%	16,4%	20,2%
Andel av nettopension från politiska beslut (inkomstpensionstillägg, höjd garantipension och förhöjt grundavdrag)	22,6%	27,4%	19,1%	30,8%	14,9%

Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

Yngre pensionärer med fiktiv tjänstepension

Ett bekymmer i sammanhanget är att i de officiella siffrorna för total pension för årskull 1953 är tjänstepensionen klart större²⁹ än i standardberäkningarna i tabell 5. Detta beror sannolikt på att delar av tjänstepensionskapitalet tas ut tidsbegränsat, och att detta förfarande är vanligare numera än till exempel i årskull 1943. Andra anledningar kan vara att individerna har haft ett större eller annorlunda intjänande till tjänstepension än standarden för typfallen, premiebestämda tjänstepensioner kan också ha avkastat bättre än prognoserna.

Eftersom tidsbegränsade tjänstepensionsuttag hos en grupp äldre leder till en överskattning av tjänstepensionens storlek inom total pension för samtliga seniorer, som här vid 69 års ålder, kommer i nedan uppskattningar antas att halva skillnaden mellan den faktiska tjänstepensionen och standardtjänstepensionen är en sådan överskattning.

I det som följer kommer typfallen att ha samma allmänna pension och statliga bidrag som typfallen med standardtjänstepension. Men typfallen i tabell 6 ges en högre tjänstepension, här kallad fiktiv tjänstepension, ökningen motsvarar halva skillnaden mellan faktisk och standardtjänstepension.³⁰ Detta påverkar den totala pensionen.

Tabell 6: Andel av nettopensionen 2024 från allmän pension, tjänstepension och politiska beslut, typfall 1-5 födda 1953 med fiktiv tjänstepension

Typfall	1	2	3	4	5
Andel av nettopensionen från inkomstrelaterad allmän pension	55,3%	52,2%	56,5%	52,3%	55,9%
Andel av nettopensionen från tjänstepension	22,7%	21,3%	24,9%	17,0%	29,5%
Andel av nettopension från politiska beslut (inkomstpensionstillägg, höjd garantipension och förhöjt grundavdrag)	22,0%	26,5%	18,5%	30,6%	14,6%

Källa: Typfallsmodellen, egna beräkningar

I tabell 6 framgår, beroende på typfall, att inkomstrelaterad allmän pension bidrar med 52-57 procent till den totala nettopensionen. Mellan 17 och 30 procent av nettopensionen för de fem typfallen kommer från tjänstepensionen. Andelen av nettopensionen för typfallen som härstammar från politiska beslut ligger mellan cirka 15 och 31 procent, alltså någonstans mellan var tredje och var sjunde krona i pension är statlig finansiering.

²⁹ För typfall 1 och 2 är den faktiska tjänstepensionen 62 respektive 63 procent högre än den prognosticerade, för typfall 3 handlar det om en skillnad på 83 procent, för typfall 4 om 10 procent och för typfall 5 om 138 procent.

³⁰ Exempelvis för Typfall 1 är standardtjänstepensionen år 2024 cirka 54 600 kronor per år medan den enligt officiella data skulle hamna på cirka 89 100 kronor. Fiktiv tjänstepension blir då cirka 71 600 kronor.

www.spfseniorerna.se

Oktober 2024

Box 38063, 100 64 Stockholm

Tel 08-692 32 50

info@spfseniorerna.se

SPF
SENIORERNA