



Dags för en gaspedal i pensionssystemet

En rapport från Pensionärernas riksorganisation, SKPF Pensionärerna och Tankesmedjan Tiden

PRO

SKPF
pensionärerna

tankesmedjan
TIDEN

Ett pensionssystem att ha förtroende för

På pappret har Sverige ett pensionssystem som skapar drivkrafter till arbete, är finansiellt stabilt, ger människor valfrihet och är hållbart över tid. Pensionssystemet har egentligen bara ett problem: Det ger för låga pensioner.

Pensionssystemet har inte förvaltats väl. Ett kvartssekel efter att systemet sjösattes är bristerna många. Det har lappats och lagats, men systemet behöver långsiktiga lösningar för att ge goda och förutsägbara pensioner. Alla har rätt till ekonomisk trygghet vid ålderdom. Pensionssystemet behöver ses över.

De lägsta pensionerna har höjts det senaste året. Riksdagen höjde garantipensionen 2022 och därefter har höjningarna fortsatt med den ovanligt snabba prisökningstakten. Det är bra att garantipensionen höjs. De lägsta pensionerna har varit alldeles för låga, framför allt handlar det här om kvinnors pensioner. Samtidigt innebär utvecklingen att skillnaden mellan garantipension och inkomstpension minskar.

För breda LO-grupper märks överhuvud taget inte 40 eller 45 års lönearbete i pensionskuvertet. Detta undergräver pensionssystemets grundprincip att pensionen ska stå i paritet med vad som betalas in. Det måste löna sig att ha arbetat. Men det är inte grundskyddet som ska försämrats utan inkomstpensionen som ska bli högre!

Allmänhetens förtroende för pensionssystemet är avgörande. I ett gott samhälle hyser människor tillit till att de kommer att få en materiellt dräglig ålderdom.

Svenskarnas förtroende för sitt pensionssystem är lägre än motsvarande förtroende i de andra nordiska länderna. Missnöjet med pensionssystemet är särskilt högt bland kvinnor, arbetare och i den åldersgrupp som gör sig beredd att lämna arbetslivet och gå i pension. Det visar en rapport av Maria Oskarsson, professor emerita i statskunskap vid Göteborgs universitet, som vi låtit titta på frågan om svenskarna känner tillit till pensionssystemet. Det är en alarmerande bild.

Maria Oskarsson har använt SOM-institutets datamaterial. Hennes bidrag har tillfogats rapporten som en forskarbilaga och hon svarar själv för resonemangen i den.

I den här rapporten visar vi hur svenska inkomstpensioner på några år kan höjas med tio procent inom ramen för dagens pensionssystem. Vi har valt att särskilt lyfta fram betydelsen av att införa ett sätt att betala ut överskottet i pensionssystemet i form av högre pensioner – en gas i pensionssystemet.

Åsa Lindestam
Ordförande
Pensionärernas riksorganisation

Liza di Paolo-Sandberg
Förbundsordförande
SKPF Pensionärerna

Johan Sjölander
Verksamhetschef
Tanquesmedjan Tiden

Rapportens förslag i sammanfattning

Pensionärernas riksorganisation (PRO) och SKPF Pensionärerna (SKPF) har tillsammans drygt 430 000 medlemmar. Tillsammans med Tankesmedjan Tiden lägger vi fram rapporten Dags för en gas i pensionssystemet med förslag på hur pensionssystemet kan ge fler pensioner som det går att leva på och som är hållbara över tid.

Vi vill att:

- Pensionssystemet, inklusive grundskyddet och tjänstepensionen, ska ses över med målsättningen att den allmänna pensionen i genomsnitt ska ge pensioner som minst är 60 procent av slutlönen vid riktåldern för pension. Det som var målet med dagens pensionssystem när det sjösattes på 1990-talet. Inkomstpensionen måste höjas för att målet ska nås.
- En regel för automatisk utdelning av överskottet i inkomstpensionssystemet bör införas. En sådan "gas" i pensionssystemet kan höja inkomstpensionerna på sikt. Tillgångarna i pensionssystemet är idag större än skulderna. Prognoser tyder också på att överskottet i systemet kommer att öka. Överskottsutdelning bör ske när överskottet är tillräckligt stort och utdelning kan ske på ett långsiktigt hållbart sätt.
- Pensionsavgiften ska höjas från 17,21 till 18,5 procent som ett första steg. Effekten av gasen och höjda avgifter bör komma både dagens och framtidens pensionärer till del. Den kombinerade effekten av dessa åtgärder pekar på 10 procents högre inkomstpension inom ett antal år.
- Respektavståndet, alltså skillnaden mellan dem som har varit yrkesverksamma ett helt liv och de som helt eller delvis saknar arbetsinkomster, måste öka utan att grundskyddet försämras. Arbete måste löna sig även för yrkesverksamma inom låglöneyrken.
- De summor som arbetsgivarna betalar in till pensionssystemet över det tak som ger rätt till allmän pension ska användas till pensioner.
- Pensionsrätten ska beräknas på den bakomliggande lönen vid vård av barn, sjukdom och arbetslöshet.
- Fortsatta höjningar av pensionsåldern ska frysas till dess att den fysiska och psykiska arbetsmiljön har förbättrats. Förutsättningarna för ett längre arbetsliv måste bli mer rättvisa.

- Pensionssystemet ska bli hållbart över tid och därmed ge förutsägbara pensioner för ekonomisk trygghet på äldre dar. Breda politiska pensionsöverenskommelser i riksdagen är av vikt för ett stabilt och hållbart system. Vi vill se en bred demokratisk debatt om pensionsfrågor.
- Trygghetspensionen som införts i sjukförsäkringen för personer i slutet av yrkeslivet utvecklas vidare. Trygghetspensionen är en viktig reform för de personer som har tunga arbeten, och som har slitits ut i förtid så att de inte ska behöva ta ut sin pension i förtid med negativa konsekvenser för den framtida pensionen. Som ett nästa steg anser vi att en svensk variant av Danmarks så kallade Arnepensionen bör utredas.
- Beskattningen av arbetsinkomster och pensionsinkomster ska vara likvärdig. Det är angeläget att återgå till en ordning där inkomst som huvudregel beskattas lika, oavsett ålder och inkomstslag.

Ett pensionssystem med problem

Dagens pensionssystem sjösattes på 1990-talet. Målet med det nya systemet var att nå samma kompensationsgrad som det tidigare ATP-systemet: 60 procent av slutlönen i allmän pension. Men pensionssystemet lever inte upp till de förväntningar som fanns då det infördes. Vår grunduppfattning är därför att man nu, snart trettio år efter införandet, bör utvärdera hela pensionssystemet – inklusive inkomstpensionen och grundskyddet.

I denna rapport fokuserar vi främst på inkomstpensionen som utgör basen för våra pensioner.

Pension – uppskjuten lön

”Pension är uppskjuten lön”, brukar man säga. Det handlar om att vi i Sverige har ett system där man genom lönearbete jobbar ihop till sin pensionsrätt. Konkret görs detta genom att arbetsgivaren betalar in pensionsavgifter till pensionssystemet för de anställda. Pensionssystemet är därmed en central del av den arbetslinje som det finns en bred politisk enighet kring i Sverige. Tanken är att systemet på så sätt blir tydligt, rättvist samt stimulerar till arbete.

På samma sätt som lön är det yttersta uttrycket för arbetets värde och för möjligheten att leva ett ekonomiskt självständigt liv, så är pensionerna ett uttryck för det värde samhället sätter på ålderdomen och att kunna leva ett bra liv också efter de yrkesverksamma åren. Det finns dock en viktig skillnad. När man jobbar kan många själva påverka sin lön. Det kan ske genom

utbildning, att ta ett nytt jobb eller att försöka ta karriärkliv. De som på grund av ålder inte arbetar längre har sällan samma möjlighet att själva påverka sin ekonomi, förutom att jobba hel- eller deltid igen efter att de börjat ta ut pension. Men långt ifrån alla har kraft kvar att bli ”jobbonärer”, det vill säga dryga ut pensionen med arbetsinkomst.

Den allmänna pensionen – en del av socialförsäkringen

Kärnan i den svenska välfärdsmodellen är ett generellt socialförsäkringssystem som ger inkomst vid sjukdom, föräldraledighet, arbetslöshet och ålderdom. Med andra ord ett system med inkomstbortfallsförsäkringar. Systemen finansieras av avgifter kopplade till inkomsternas storlek och förmånerna följer samma princip.

Den allmänna pensionens syfte är att ge ekonomisk trygghet vid ålderdom och grundprincipen här är att nivån på pensionen avgörs av livsinkomsten. Kopplingen mellan livsinkomst och pension fungerar dock inte i praktiken fullt ut idag. Nivån på den inkomstgrundade pensionen, den så kallade inkomstpensionen, är alldeles för låg för alldeles för många pensionärer. Många får därför sin inkomstpension utdrygad med statsfinansierade bidrag för att komma upp till en ”lägsta” nivå. Andelen pensionärer som tar emot någon form av grundskyddsbidrag (garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och/eller inkomstpensionstillägg) har sedan 2020 ökat från 33 till 70 procent.¹ Det är med andra ord bara 30 procent av Sveriges 2,3 miljoner pensionärer som faktiskt har en pension bara utifrån sin livsinkomst.

Vi är på väg att ersätta ett pensionssystem där pensionen är i paritet med inkomsten under arbetslivet med ett system där en allt större grupp pensionärer får en likartad allmän pension i form av en grundpension. Högre inkomstpension krävs för att livsinkomsten ska få tillbaka sin betydelse för de med de lägre inkomsterna.

Mer rättvisa förutsättningar till en god pension

Med livsinkomsten som grundprincip för pensionen innebär det också att orättvisor som präglar arbetslivet och samhällslivet i stort återspeglas i den pension man får. Inkomstskillnader mellan kvinnor och män, hög- och låginkomsttagare, utslitna och kärnfriska består. Förutsättningarna för att arbeta ihop en bra pension måste därför bli mer rättvisa för att pensionssystemet ska bli mer legitimt. Arbetsmiljön måste bli bättre inom exempelvis välfärdsyrkena och statusen och lönen i de kvinnodominerade yrkena måste höjas.

Höjning av pensionsrelaterade åldrar

Ett sätt att höja inkomstpensionen är att höja pensionsåldern när medellivslängden i Sverige stiger och pensionen ska räcka längre. Om vi förlänger arbetslivet tjänar vi in mer pengar till pensionssystemet och åren som pensionär blir samtidigt färre. Den intjänade pensionsrätten behöver därmed räcka i färre år. På så sätt urholkas inte nivån på inkomstpensionen, allt annat lika.

¹ Presentation Pensionsmyndigheten, *Ett nytt pensionssystem*, mars 2023, Ole Settergren.

Riksdagen har därför tagit beslut om att stegvis höja åldersgränser i pensions-, skatte- och trygghetssystemen. Höjningar som bygger på en överenskommelse i pensionsgruppen från 2017. Flera steg har tagits i upptrappningen av höjda pensionsrelaterade pensionsåldrar och olika åldrar gäller nu beroende på årskull, vilket år man är född. Tidigast ålder för uttag av den allmänna pensionen är exempelvis nu 63 år för födda 1961 eller 1962. Även åldern för att få garantipension eller bostadstillägg har höjts från 65 år till 66 år för många.

Från 2026 kommer de pensionsrelaterade åldrarna att vara kopplade till medellivslängdens utveckling, en så kallad riktålder. Samtidigt med upptrappningen av de pensionsrelaterade åldrarna har åldern för rätt att kvarstå i anställning i lagen om anställningsskydd (LAS) stegvis höjts från 67 till 69 år.

Höjd pensionsålder missgynnar kvinnor i arbetaryrken

Medellivslängden ökar dock inte för alla eller lika mycket för alla. Det finns tydliga skillnader mellan låg- och högutbildade och skillnaderna ökar. Störst ökning av medellivslängd under de senaste tio åren har de med högre utbildning haft.² Lågutbildade kvinnor (förgymnasial utbildning) är den grupp vars återstående medellivslängd vid 30 års ålder har en motsatt utveckling, den minskar.³ Det innebär att lågutbildade kvinnor kommer att lyfta allmän pension i än färre år än högutbildade män och kvinnor i takt med höjd pensionsålder. Politiska insatser krävs för att vända utvecklingen för den här gruppen.

Människor har olika förutsättningar. Vissa kan och vill arbeta längre medan andra inte har den förmågan. Många, främst de inom arbetaryrkena, orkar inte ens arbeta till gårdagens pensionsnorm 65 år. Akademiker och tjänstemän som har mindre fysiskt ansträngande arbeten är oftare i god form och väl motiverade för fortsatt arbete även om både fysisk och psykisk ohälsa kan vara ett problem även för dessa grupper. För dem som inte kan jobba till 65 år är hälsoskäl den främsta orsaken.⁴ Enligt Inspektionen för socialförsäkringar, ISF, påverkas besluten om pension starkt av arbetsvillkor, arbetsmiljö och möjligheten att gå ned i arbetstid.⁴

Beslutet om höjda pensionsåldrar premierar ett förlängt arbetsliv men bortser från att det kan förlängas genom såväl ett tidigt inträde i början av arbetslivet som ett utträde sent i slutet av detsamma. Förslaget om ett förlängt arbetsliv riskerar därför att i första hand gynna akademiker och tjänstemän och missgynna personer inom arbetaryrkena. De olika förutsättningarna till att förlänga arbetslivet riskerar därmed leda till en allt större ojämlikhet inom gruppen äldre.

Vår uppfattning är därför att ytterligare höjningar av pensionsåldern bör läggas på is och avvaktas med till dess att förbättringar genomförts i arbetsmiljön och trygghetssystemen och tills attityder i arbetslivet har förändrats (diskriminering och ålderism). Förutsättningarna att orka arbeta och orkar arbeta längre måste bli mer rättvisa.

² Statistikmyndigheten, SCB, *Demografisk analys: Återstående medellivslängd efter utbildningsnivå*, 2023.

³ Folkhälsomyndigheten, *Hälsa – resultat för uppföljningen av övergripande indikatorer på hälsa*, 2023.

⁴ Inspektionen för socialförsäkringar (ISF), *Rapport 2020:7, Tidig och sen pensionering – En analys av pensionsålder, pensionsmotiv och förutsättningar för ett förlängt arbetsliv*.

Vilka var förväntningarna på pensionssystemet och hur blev det?

Den genomsnittliga allmänna pensionen före skatt för bosatta i Sverige är idag 15 600 kronor. För kvinnor är den 14 300 kronor⁵ och för män är den 17 100 kronor per månad.⁶

Skillnaderna mellan könen är ingen tillfällighet utan det handlar om ett ojämlikt och icke jämställt arbetsliv och samhälle.

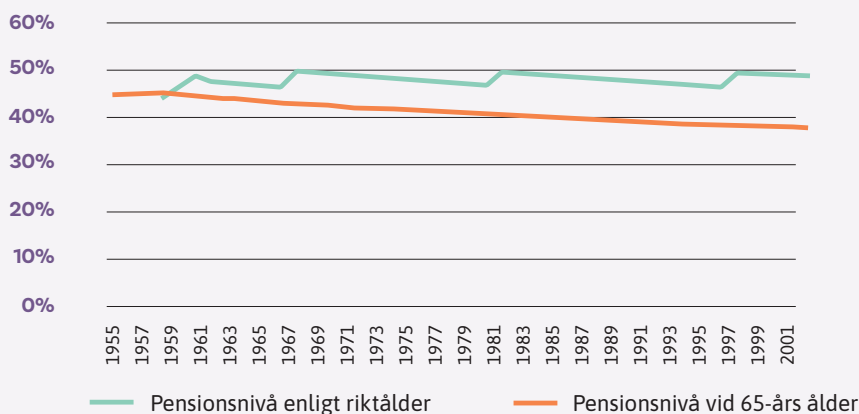
När man som löntagare avstår från en del av lönen måste man vara trygg i att få tillbaka den uppskjutna lönen i form av en rimlig pension. Så menar vi att det inte är idag, framför allt inte för kvinnor med arbetaryrken.

Kompensationsgrad

Den allmänna pensionen måste utvärderas utifrån löftet om 60 procent i kompensationsgrad vid riktåldern för pension. Inte ens med höjda åldersgränser i pensionssystemet klarar systemet att leverera den utlovade kompensationsgraden.

Nedan beskrivs en realistisk utveckling av kompensationsgraden i den allmänna pensionen.⁷

Kompensationsgrad allmän pension



Kompensationsgrad är ett mått som används för att jämföra pensionsnivåer. Måttet mäter skillnaden i inkomstnivå före och efter pension. Hög kompensationsgrad innebär att pensionsnivån är hög i förhållande till slutlönen, men det betyder inte att pensionsutbetalningen, är hög i kronor.

Som synes har de höjda åldersgränserna och införandet av en riktålder i pensionssystemet en påtaglig effekt på kompensationsgraden. Utan höjningen är den prognosticerade kompensationsgraden för årskullen som är född 2001 blott 38 procent.

⁵ Statistikmyndigheten, SCB, *Demografisk analys: Återstående medellivslängd efter utbildningsnivå*, 2023.

⁶ Folkhälsomyndigheten, *Hälsa – resultat för uppföljningen av övergripande indikatorer på hälsa*, 2023.

⁷ Grafen bygger på data från rapporten *Svenskarnas allmänna pensioner faller som en sten*, Folksam 2023.

Framskrivningen är baserad på den genomsnittliga pensionsbehållningen för årskull 1955 som uppgick till 2 873 298 kronor och en slutlön år 2021 på 372 901 kr/år. Pensionsbehållningen ökar därmed med 68 907 kronor för varje år som pensioneringen skjuts upp. Varje efterkommande årskull förväntas uppnå 1955:ornas pensionsbehållning som divideras med Pensionsmyndighetens senaste preliminära delningstal för pension vid 65 år samt preliminära riktålder. Riktåldern är 65 år för årskullarna 1955-1957, 66 år för årskullarna 1958-1959, 67 år för årskullarna 1960-1966, 68 år för årskullarna 1967-1982, 69 år för årskullarna 1983-1994 och 70 år för årskullarna 1995-2002.

Det verkligt intressanta i grafen är dock att höjda åldersgränser stabiliserar kompensationsgraden kring 50 procent – tio procentenheter under målet. Om årskullen 2002 går i pension vid sin riktålder på 70 år är kompensationsgraden 50 procent.

Den totala pensionen

Den allmänna pensionen är bara en del av den totala pensionen som pensionär. En allt större andel av den totala pensionen utgörs av tjänstepension, framför allt för de som har haft ett hyfsat långt arbetsliv med bra lön. Det är inte bara inkomsten som avgör tjänstepensionens andel av den totala pensionen, utan också intjänandeåldern för tjänstepensionen och avsättningsnivån. Enligt vissa tjänstepensionsavtal görs avsättningar till tjänstepensionen från första intjänade krona och så länge anställningen pågår. Enligt andra avtal görs avsättningar till tjänstepensionen först när du uppnått en viss ålder, för att sedan upphöra vid 65 års ålder.⁸

Den allmänna pensionen består av inkomstpension och premiepension. Premiepensionen placeras i fonder som man väljer själv. Värdeutvecklingen beror på hur fonderna utvecklas under tid.

Våra organisationer vill att pensionssystemet ska ha som målsättning att minst 70 procent av ett genomsnitt av slutlönen de sista yrkesverksamma åren ska utgå i total pension. Av detta ska den allmänna pensionen utgöra minst 60 procentenheter. Då behöver avgifterna till det allmänna pensionssystemet öka.

Det ska löna sig att ha arbetat – för alla

Möjligheten att få gå i pension medan man är aktiv och frisk torde vara ett livsmål för många blivande pensionärer och en strävan för ett välfärdssamhälle. Att en majoritet av svenskarna är emot höjd pensionsålder stöds av opinionsundersökningar – mest kritiska är kvinnorna.

Med detta sagt är det också en viktig princip att det ska löna sig att ha arbetat ett långt arbetsliv – arbetet ska med andra ord avspeglas i nivån på den allmänna pensionen. Det bör också vara en skillnad i pension i förhållande till de som i huvudsak uppbär grundskydd i form av garantipension eller bostadstillägg, alltså till de personer som lönearbetat lite eller inte alls.

Beräkningar från Pensionsmyndigheten visar att skillnaden i disponibel inkomst mellan en person med enbart garantipension och bostadstillägg och en kvinnlig pensionär med genomsnittliga inkomster endast var 1 300 kronor per månad 2023. Skillnaden mellan en motsvarande manlig pensionär och en pensionär med garantipension och bostadstillägg var 2 900 kronor. Respektavståndet har krympt.⁹

Garantipensionen och maxtaget i bostadstillägget har höjts genom politiska beslut de senaste åren. Garantipensionen följer också prisutvecklingen i samhället och räknas om med förändringen av prisbasbeloppet. Till följd av inflationen har det inneburit kraftigt höjd garantipension.

⁸ minPension kompensationsgradsrapport – Hur mår våra pensioner på börsen 2022, sid 24.

⁹ Pensionsmyndigheten 2023, Utvecklingen av de disponibla inkomsterna 2014–2027.

Det är fullt rimligt att även pensionärer som av olika skäl inte arbetat ett helt arbetsliv har en dräglig materiell tillvaro. Men att garantipensionen ökar snabbare än inkomstpensionen innebär samtidigt att det lönar sig allt mindre att ha arbetat.

Större respektavstånd – en fråga om legitimitet

Om respektavståndet blir för litet – som det är idag, inte minst för många kvinnor – är det vår övertygelse att pensionssystemet tappar i legitimitet. Respektavståndet måste därför öka utan att grundskyddet försämras. För att arbetstagare med en arbetsmiljö som slitit hårt på hälsan ska orka arbeta fram till pensionsåldern måste saker göras här och nu. Exempelvis kan det behövas regler som möjliggör ett tidigare uttag av pension utan att det drabbar dem ekonomiskt för framtiden. Vi välkomnar därför en fördjupad utredning av hur andra länder löst frågan och hur sådana lösningar passar in i det svenska pensionssystemet. En förebild kan vara den danska så kallade Arnepensionen.

Mer än var tionde pensionär har fortfarande låg ekonomisk standard

Många har en god pension, men inte alla. Ett sätt att analysera fattigdom är att mäta andelen med låg relativ ekonomisk standard, det vill säga hur den ekonomiska standarden bland pensionärer förhåller sig till den ekonomiska standarden för den svenska befolkningen i stort. Andelen med låg relativ ekonomisk standard är ett internationellt vedertaget mått. Det definieras som andelen som har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen för hela befolkningen. År 2021 motsvarade det en disponibel inkomst på cirka 13 900 kronor i månaden. Eftersom pensionärernas situation relateras till hela befolkningen påverkas andelen med låg relativ ekonomisk standard också av utvecklingen för andra. På så sätt speglar måttet de ekonomiska ojämlikheterna i samhället.

Andelen pensionärer med relativ fattigdom har varierat mellan 11 och 15 procent under tidsperioden 2013–2021. Pensionärer är dock ingen homogen grupp, utan det förekommer stora skillnader bland pensionärerna. Ensamstående pensionärer i allmänhet och ensamstående kvinnor i synnerhet är de grupper som har låg ekonomisk standard. Enligt prognosen för 2022 har andelen pensionärer med låg ekonomisk standard minskat till 12 procent, från cirka 15 procent året innan.¹⁰

Minskningen beror till stor del på riskdagens beslut om att höja garantipensionen med 1 000 kronor per månad förra året samt bostadstillägget. Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard kommer framöver minska ytterligare med anledning av årets och nästa års stora uppräknings av garantipensionen med anledning av inflationen jämfört med den allmänna löneutvecklingen.

Grundskyddet i den allmänna pensionen är därmed av stor betydelse för att förbättra ekonomin för äldre och i synnerhet för ensamstående äldre kvinnor. Härmed utjämnar grundskyddet också de stora ojämlikheterna och ojämställdheten från arbetslivet och som livsinkomstprincipen orsakar.

¹⁰ Regeringen, budget 2024, Utgiftsområde 11 – Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Åtgärder för höjd inkomstpension

Det mest grundläggande problemet med dagens system är att inkomstpensionen är för låg – både i relation till slutlöner och i kronor och ören – och att det lönar sig för lite att ha arbetat ett helt arbetsliv.

Vissa åtgärder för att höja den allmänna pensionen kan göras omgående. Vi vill särskilt lyfta fram betydelsen av en höjd pensionsavgift och en gas i pensionssystemet – alltså en mekanism som innebär att överskottet i pensionssystemets buffert kan utbetalas som högre pensioner. Dessa åtgärder bör komma både dagens och framtidens pensionärer till del.

Höjd pensionsavgift

En av de viktigaste åtgärderna är att öka inbetalningarna till pensionssystemet. Från dagens 17,21 procent av inkomsten till pension till 18,5 procent som det var tänkt, som ett första steg. Orsaken att bara 17,21 procent avsätts är att pensionsrätten beräknas på den pensionsgrundande inkomsten, som bara är 93 procent av den totala inkomsten.

En höjning av pensionsavgiften till 18,5 procent skulle innebära att pensionsrätternas värde ökar med 6,6 procent (cirka 21 miljarder kronor 2022) enligt beräkningar från Pensionsmyndigheten.¹¹ Vid lägre lönelägen torde dock höjningen bli lägre på grund av att den höjda inkomstgrundande pensionen sänker garantipensionen. Även detta bör beaktas och motverkas i en kommande översyn av pensionssystemet.

Finansiering av höjd pensionsavgift

En möjlig finansiering är att överföra det arbetsgivarna betalar in utöver intjänandetaket på 7,5 inkomstbasbelopp (46 438 kronor 2023) till pensionssystemet. Det handlar om cirka 20–30 miljarder kronor årligen. Sedan pensionssystemet trädde i kraft för snart trettio år sedan handlar det om hundratals miljarder kronor som gått in i statskassan i stället för till inkomstpensionen.

En annan möjlighet till finansiering är att föra över medel från den allmänna löneavgiften till pensionsavgiften.

Inför en gas

En annan åtgärd är att införa en regel för automatisk utdelning av överskottet i inkomstpensionssystemet, en så kallad gas i inkomstpensionen. En sådan ”gas i pensionssystemet” kan höja inkomstpensionerna redan nu.

Bromsen i pensionssystemet

I dag är pensionssystemet konstruerat så att inkomstpensionerna sänks om systemets skulder är större än tillgångarna. Denna automatiska mekanism har kommit att kallas för ”bromsen i pensionssystemet”. Effekten är att pensionssystemet – och i förlängningen staten – inte tar någon ekonomisk skada om samhällsekonomin går dåligt och pensionssystemets resurser inte

¹¹ Pensionsmyndigheten 2021: Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet.

räcker för att klara åtagandena. Hela risken i pensionssystemet bärs av dagens och framtidens pensionärer. För närvarande är det emellertid ingen risk att bromsen slår till och sänker pensionerna. Problemet är ett helt annat: Varje år läggs stora överskott till det så kallade buffertkapitalet, svenska och utländska aktier och andra värdepapper som förvaltas av de statliga AP-fonderna.¹² Värdet av de tillgångar som finns i buffertfonderna motsvarar omkring 15 procent av pensionssystemets ekonomiska åtagande. Prognoserna pekar mot att buffertkapitalet kommer att tillväxa i framtiden. Någon mekanism för att öka pensionsutbetalningarna i stället för att ackumulera kapital i AP-fonderna finns inte. En sådan mekanism – en gas i pensionssystemet – behövs.

Balansen mellan pensionssystemets tillgångar och skulder

De pensionsavgifter som betalas in till pensionssystemet ett visst år finansierar pensionsutbetalningar samma år. För att säkerställa att pensionssystemet kan betala ut pensioner även år då inbetalningarna understiger utbetalningarna finns fonderade medel. Detta buffertkapital är nödvändigt i ett pensionssystem som det svenska, där pensionssystemet är skilt från statsbudgeten.

För att få ett mått på inkomstpensionssystemets finansiella ställning kan systemets tillgångar (en beräkning av framtida inbetalningar och det buffertkapital som finns i AP-fonderna) jämföras med systemets skulder (en beräkning av de framtida utbetalningarna av pension till nuvarande och framtida pensionärer).

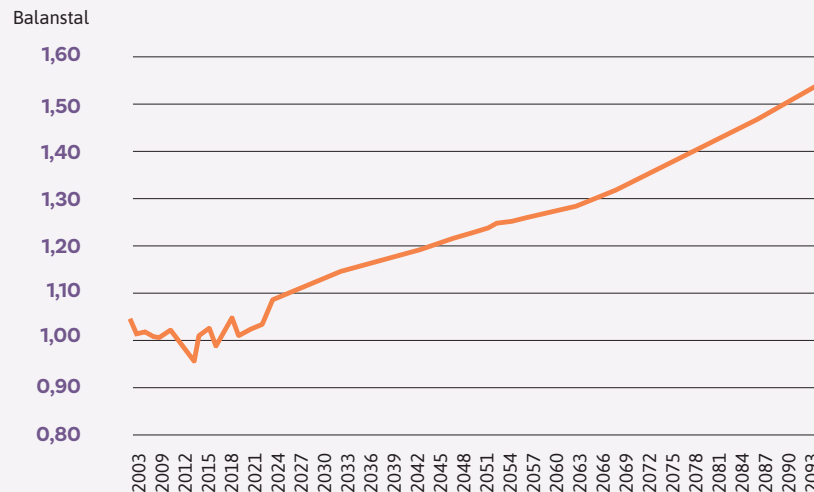
Det så kallade balanstalet beskriver förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder. Balanstalet beräknas genom att systemets tillgångar divideras med pensionsskulden. Är balanstalet precis 1 är tillgångar och skulder i balans, är talet större än 1 är tillgångarna större än skulderna och är talet under 1 är skulderna större än tillgångarna. Bromsen aktiveras om balanstalet går under 1.

I dagsläget är balanstalet en bra bit över 1, för 2024 har det fastställts till 1,1295. Det ska utläsas som att inkomstpensionssystemets tillgångar är värda nästan 13 procent mer än systemets beräknade skulder. Det växande överskottet skapar en rejäl fallhöjd till de nivåer där bromsen slår till. Däremot innebär inte överskottet att pensionerna växer. För att det ska bli möjligt krävs ändrade regler.

Balanstalet väntas stiga

Flera faktorer påverkar inkomstpensionssystemets tillgångar och skulder och därmed balanstalet. Enligt prognoser utförda av Regeringskansliet och Pensionsmyndigheten kommer balanstalet att kontinuerligt stiga i framtiden, givet oförändrade regler. Det beror främst på överavkastning (att värdet av det fonderade kapitalet ökar), befolkningstillväxt (att fler personer som betalar in till systemet tillkommer) och kohorteffekter (att gruppen pensionärer som får utbetalningar från systemet minskar i relation till gruppen löntagare som betalar in till systemet).

¹² Första, Andra, Tredje, Fjärde och Sjätte Allmänna Pensionsfonderna.

Prognos över balanstalets utveckling¹³

Vid värdet 1,0 är pensionssystemets tillgångar och skulder lika stora. Vid värdet 1,10 är tillgångarna värda 10% mer än skulderna. Om värdet är under 1,00 slår bromsen i pensionssystemet till.

Både principiellt och praktiskt framstår en obegränsad tillväxt av buffertkapitalet som orimlig. Vid någon punkt blir buffertkapitalet helt enkelt för stort för att det ska gå att motivera. Det ackumulerade kapitalet är avsett att finansiera inkomstpensioner – växande förmögenheter i AP-fonderna är inget självändamål.

En gas i systemet

Förhållandet att ett växande buffertkapital inte kan höja de pensioner som kapitalet är avsett att finansiera har varit känt sedan pensionssystemets tillkomst på 1990-talet. Systemet är designat med en broms, men saknar en gas. Frågan om en gas har dock låtit utredas av regeringen under åren 2002–2004 och ett konkret förslag på hur den kan se ut finns tillgängligt i ett slutbetänkande från utredningen.¹⁴

Utredningen föreslog att en regel införs som innebär att överskott i inkomstpensionssystemet ska kunna delas ut i form av högre pensioner. Utredningen föreslog att utdelning ska påbörjas när balanstalet överskrider 1,1. Det innebär att om tillgångarna överstiger skulderna med minst 10 procent, skall utdelning ske. Utredningen föreslog att överskottsutdelningen skulle genomföras som en ökning av inkomstpensionsbehållningarna för löntagare och som en ökning av inkomstpensionen för pensionärer. Utredningen påpekar att statskassan skulle tjäna på systemet, då högre inkomstpension innebär att färre behöver garantipension från staten.

En mekanism för att utdela överskott i pensionssystemet behöver utredas ånyo. Pensionssystemet behöver en buffert för att vara långsiktigt hållbart. Men ett pensionssystem som tar in avgifter av befolkningen för att finansiera ett ständigt växande överskott kan inte försvaras.

¹³ Regeringskansliets promemoria *Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner*, 2022.

¹⁴ UTÖ-utredningens betänkande *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (SOU 2004:105)*.

Hur mycket kan pensionen höjas?

Den kombinerade effekten av de förslag som beskrivs ovan – höjd pensionsavgift och en gas i pensionssystemet – har potential att höja inkomstpensionen betydligt över tid. Beräkningar pekar mot att den genomsnittliga inkomstpensionen stiger med 2 procent på två år och 10 procent på fjorton år.¹⁵

Andra åtgärder för ett bättre pensionssystem

I det allmänna pensionssystemet finns ett skattefinansierat grundskydd med olika förmåner för de som har låg eller ingen inkomstgrundad pension.

Se över grundskyddet

Det är inte bara inkomstpensionen som behöver ses över och stärkas, utan även grundskyddet i den allmänna pensionen. Grundskyddet är av stor betydelse för de med lägre inkomstpension eller ingen allmän inkomstgrundad pension för att säkerhetsställa att de inte hamnar i ekonomisk utsatthet.

De som främst är i behov av ekonomiskt stöd är kvinnor. Detta trots att de har ett långt arbetsliv bakom sig – många tidigare yrkesverksamma i kvinnodominerade yrken med dålig arbetsmiljö, hänvisade till deltid och sämre betalt för sitt slit. 70 procent av de drygt en miljon pensionärer som idag får en viss del garantipension är kvinnor. Kvinnor är även överrepresenterade när det gäller mottagandet av bostadstillägget.

För att höja de lägsta pensionerna och i vissa fall för att öka respektavståndet har grundskyddet byggts ut under åren. Lappandet och lagandet har bidragit till att grundskyddet blivit komplext. Med dess komplexitet riskerar pensionärer i behov av stöd att gå miste om det ekonomiska stöd de är berättigade till eller få fel ersättning.

Vi anser därför att grundskyddet behöver ses över för att göra det enklare för pensionärerna att förstå och göra det mer rättssäkert, men även att man vid en sådan översyn tittar på garanti-pensionens samordningsregler med inkomstpensionen. Arbete måste löna sig bättre för de med lägre inkomster.

Beräkna pensionsrätten på lönen vid föräldraledighet och sjukdom

Pensionsrätt bör beräknas på den bakomliggande lönen vid vård av barn, sjukdom och arbetslöshet. Detta är en åtgärd som kan höja kvinnors pensioner.

Pensionsgruppen

Pensioner är ett långsiktigt åtagande. Dagens och morgondagens pensionärer behöver ett förutsägbart pensionssystem för att kunna få ekonomisk trygghet på ålderns höst. Pensionssystemet bör vara politiskt stabilt även vid skiftande politiska majoriteter. Därför är det av vikt att beslut om pensionerna tas med bred politisk förankring så att de håller över regeringsskiften. Här fyller pensionsgruppen en viktig roll. Vi anser emellertid att pensionsgruppen måste bli mer transparent och verka för en bred demokratisk debatt om pensionerna.

¹⁵ Regeringskansliets promemoria *Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner*, 2022.

Premiepensionen

Den allmänna pensionens sammansättning kommer att förändras alltmer med yngre generationer. Premiepensionen, som är den delen av den allmänna pensionen där intjänade pengar placeras i fonder, kommer att utgöra en allt större andel av den allmänna pensionen. Detta eftersom intjänandet till premiepensionen tillkom först vid slutet av 1990-talet. Det innebär att en allt större andel av den allmänna pensionen kommer påverkas av förändringar på kapitalmarknaden.

Premiepensionen har utretts med anledning av att fondförvaltare på premiepensionens fondtorg har ägnat sig åt brottsliga förfaranden. Förändringar har därefter genomförts med ambitionen att göra systemet tryggare och säkrare. Mot bakgrund av dessa händelser och för att premiepensionen är en del av den allmänna pensionen som är en socialförsäkring, talar det dock för att en insättningsgaranti bör inrättas i premiepensionen. Hur en sådan garanti ska utformas och finansieras bör utredas närmare.

Inkomstpensionstillägget

Det tillfälliga inkomstpensionstillägg som riksdagen beslutat om och som infördes 2021 träffar pensionärer med pensioner i intervallet 9 000–17 000 kronor i bruttopension per månad och finansieras via statsbudgeten. Inkomstpensionstillägget ökar det så kallade respektavståndet och påverkar inte grundskyddet, vilket är positivt.

Inkomstpensionstillägget bör vara kvar och eventuellt höjas till dess att åtgärder för att höja inkomstpensionen kommer på plats.

Trygghets- och skattesystemen spelar roll för pensionärerna

Förutsättningarna för att orka arbeta, arbeta längre och tjäna ihop till en god pension är väldigt olika med anledning av bristerna i arbetsmiljön inom exempelvis välfärdsyrkena. Tills detta har åtgärdats är trygghetssystemen av stor vikt. Trygghetspensionen, med speciella regler för äldre, som infördes 2022 är exempelvis en viktig reform för att inte äldre ska tvingas ta ut sin pension i förtid och då riskera att få en mycket lägre pension. Vi anser att den här reformen kan göras än mer träffsäker.

En annan viktig fråga som ligger utanför själva pensionssystemet, är att det ska vara lika skatt på pension och lön, oavsett ålder. Pension är uppskjuten lön och ska beskattas så.

Alla orättvisor löses inte inom ramen för pensionssystemet

Många av de orättvisor som finns i arbetslivet följer med in i pensionssystemet och begränsar många pensionärers möjligheter att leva ett bra liv. Vi föreslår därför att fler reformer genomförs som bidrar till ett tryggare och bättre arbetsliv, bland annat i syfte att uppnå rättvisa pensioner för fler.

Arbetsmiljö, tjänstepensioner, trygghetssystem

Arbetsmiljön måste förbättras så att fler orkar arbeta ända fram till pensionsåldern. För att arbetstagare med en arbetsmiljö som slitit hårt på hälsan fysiskt och psykiskt ska orka arbeta fram till pensionsåldern måste saker göras här och nu. Exempelvis att de efter ett långt arbetsliv med tunga jobb har möjligheten till ett tidigare uttag av pension utan att det drabbar dem ekonomiskt för framtiden. Vi välkomnar därför en fördjupad utredning av hur andra länder löst frågan och hur sådana lösningar passar in i det svenska pensionssystemet.

Arbetsmarknadens parter bör se över och uppdatera sina tjänstepensioner. Premieinbetalningarna kan till exempel inte lysa med sin frånvaro före en viss ålder och inte upphöra vid 65 år. I princip alla arbetsinkomster bör räknas med. Arbetsmarknadens parter bör särskilt beakta jämlikhetsaspekterna som följer av att tjänstepensionerna är väldigt gynnsamma i höga lönelägen. Då män är överrepresenterade i gruppen högvärlönde blir följderna att män i genomsnitt höjer sin totala pension till följd av tjänstepensionens konstruktion.

Arbetsmarknadens trygghetssystem ska reformeras. För att fler som vill och kan arbeta längre än den gamla pensionsnormen om 65 år krävs förutom förbättringar i arbetsmiljön att trygghetssystemen och attityder i arbetslivet förändras och – för att ansluta till temat för denna rapport – att en väsentlig höjning av den allmänna pensionen beslutas och genomförs.

Rättvisa villkor

Åldersdiskriminering och ålderism måste motverkas mer effektivt. Det förebyggande arbetet för att främja likabehandling och motverka att diskriminering oavsett ålder inträffar behöver lyftas fram och bli verklighet.

Ojämnställda framtida pensioner motverkas bäst och främst utanför själva pensionssystemet. Alltför låga löner måste höjas och ofrivilliga deltider och otrygga anställningar och villkor motverkas. Åtgärder krävs för att främja att ansvaret för barn och hem fördelas lika mellan könen.

Pension är uppskjuten lön och ska därför beskattas lika med lön och inte hårdare som är fallet idag. Det gäller alla som lyfter pension inklusive den grupp som tidigare hade förtidspension men numera har sjukersättning. Konstruktionen med ett ordinarie jobbskatteavdrag kompletterat med åldersbundna jobbskatte- och grundavdrag har skapat ett oöverskådligt och för många orättvist skattesystem. Att förtidspensionärer, alltså personer som får sjukersättning, inte omfattas av någon nedsättning av skatten och därför beskattas högre vid ett givet inkomstläge är oacceptabelt.

Forskarbilaga

– Vem är nöjd med pensionssystemet?

Maria Oskarson¹⁶

Inledning

Det svenska pensionssystemet som infördes på 1990-talet i enlighet med pensionsöverenskommelsen 1994 är sagt att vara ett robust och långsiktigt pensionssystem. Det må så vara, men det är inte utan problem. Under senare år har en rad rapporter påtalat att utfallet av pensionssystemet kanske inte riktigt har blivit det som var tänkt (ISF 2017; Kirs et al. 2023; Kruse and Ståhlberg 2020). Också från de politiska partiernas sida har synpunkter på pensionssystemets utfall förts fram, och reformer föreslagits. Men det är också av stor vikt att beakta medborgarnas synpunkter på pensionssystemet. Att systemet uppfattas som legitimt och välfungerande är väsentligt för det långsiktiga stödet och i förlängningen för det mer generella politiska förtroendet (Kumlin 2007). I denna rapport ställs därför svenska folkets bedömningar och uppfattningar om det svenska pensionssystemet i fokus. Utifrån rikstäckande surveyundersökningar och tidigare forskning redogörs för svenska folkets tillit och bedömning av det svenska pensionssystemet sedan 2004, men med särskilt fokus på de senaste åren. Analyserna baseras i huvudsak på de nationella SOM-undersökningarna som genomförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet.¹⁷ Mätningarna visar att svenska folket är ganska missnöjt med pensionssystemet, och i det följande kommer detta missnöje att beskrivas och några möjliga förklaringar identifieras.



Foto: Göteborgs universitet

Bakgrund

I en generös och universell välfärdsstat som den svenska är förtroendet och acceptansen för välfärdspolitikens olika program en förutsättning för såväl människors trygghet i olika livs-faser som för acceptansen att finansiera välfärdspolitiken med offentliga medel (Rothstein 1994). Pensionssystem tillhör en modern välfärdsstats allra mest komplexa och politiskt känsliga frågor. De är oavsett utformning långsiktiga, omfattande och kostsamma system. Det är system som på ett eller annat vis bekostas av medborgarna under stora delar av deras arbetsliv antingen genom skatter eller genom försäkringsinbetalningar eller i princip uppskjuten lön. De förväntas vara stabila så att de ger såväl arbetstagare som arbetsgivare kända planeringsförutsättningar. Och, pensionssystemet är närmast avgörande för medborgarnas levnadsstandard när man lämnat arbetsmarknaden som pensionär. Att medborgarna känner tillit till att pensionssystemet fungerar så som det är tänkt är därför grundläggande för systemets legitimitet, och i förlängningen acceptansen för att bidra till det. Inte minst är detta fallet i Sverige, där pensionssystemet sedan länge setts som en väsentlig och bärande del av den svenska välfärdsstaten. Liksom merparten av de svenska välfärdsystemen och socialförsäkringarna är pensionssystemet i grunden universellt (alla omfattas), generellt (samma regler för alla) och politiskt kontrollerat (beslutas i riksdagen).

¹⁶ Maria Oskarson är professor emerita knuten till Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

¹⁷ SOM-institutet är en oberoende undersökningsorganisation vid Göteborgs universitet. Sedan 1986 har SOM-institutet regelbundet genomfört vetenskapliga frågeundersökningar bland den svenska befolkningen. <https://www.gu.se/som-institutet>.

Redan år 1913 fattade riksdagen beslut om att införa en allmän pensionsförsäkring. Sverige var därmed först i världen att införa en försäkring som i stort sett omfattade hela befolkningen. År 1948 reformerades det bitvis spretiga och orättvisa pensionssystemet och den så kallade folkpensionen infördes. Den kompletterades i början av 1960-talet med allmän tilläggspension (ATP). Under 1990-talet reformerades pensionssystemet. Ett avgiftsbestämt system med livsinkomsten som grund för intjänande av pensionsrätter ersatte det tidigare förmånsbestämda systemet, och består nu av i huvudsak tre delar: Inkomstpension, premiepension samt garantipension. Därtill har de allra flesta anställda också tjänstepension som betalas av arbetsgivaren. Denna varierar mellan olika sektorer och avtalsområden, och även för olika inkomstgrupper. Vidare uppmanas medborgarna till privat pensionssparande i exempelvis privata pensionsförsäkringar, vilket många har. I samband med pensionsreformen slopades också den fasta pensionsåldern, och successivt har åldersgränsen för olika delar av pensionssystemet liksom den så kallade riktåldern höjts (Johannisson and Philip 2015; Socialdepartementet 2023). I många avseenden innebar det pensionssystem som infördes under 1990-talet att pensionssystemet i hög utsträckning individualiserades och även till viss del baseras på den enskildes val och beslut.

Den så kallade pensionsöverenskommelsen 1994 fattades under en period präglad av allvarlig ekonomisk kris. För att möjliggöra ett långsiktigt och stabilt system eftersträvades ett brett politiskt samförstånd, och därför stod de flesta av Riksdagens partier bakom den. Dessa partier – Socialdemokraterna, dåvarande Folkpartiet, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna – har sedan dess utgjort pensionsgruppen, med ansvar att överse pensionssystemet. En konsekvens av denna breda uppgörelse är att frågor om pensionssystemets utformning och funktion i det stora hela hållits borta från den politiska dagordningen och valrörelserna.

Under senare år har dock pensionsfrågan trots detta kommit upp på den politiska agendan. Under hösten 2021 och våren 2022 kom frågan om de lägsta pensionerna i fokus i och med uppgörelsen mellan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet, och inför valet var det flera partier som lovade förstärkningar av pensionssystemet, om än med lite olika fokus. I samband med riksdagsvalet 2022 visade SVT:s vallokalsundersökning (VALU) att pensionerna låg på 10:e plats som viktigast sakfråga för partivalet, och bland väljare över 65 år låg pensionerna på tredje plats som viktigaste fråga (Solevid 2022).

Missnöje med pensionssystemet

Redan i 2004 års SOM-undersökning ställdes en fråga om hur nöjda de svarande är med pensionssystemet, och den har sedan upprepats ett flertal gånger ända fram till 2022 års undersökning. Frågan har ingått i en svit tillsammans med bedömningar av sjukförsäkrings-systemet och A-kassan, och rapporterats i flera bokkapitel och forskningsartiklar (Oskarson 2013; Oskarson 2015; Oskarson and Bendz 2021).¹⁸

Tabell 1 visar svarsfördelningen på frågan om hur nöjd man är med pensionssystemet. Frågans formulering syftar på det allmänna (offentliga) pensionssystemet, och alltså inte tjänstepension. Vi inleder med hur bedömningen av pensionssystemet varit sedan 2004.

Tabell 1. Bedömningar av Pensionssystemet 2004–2022. Procent.

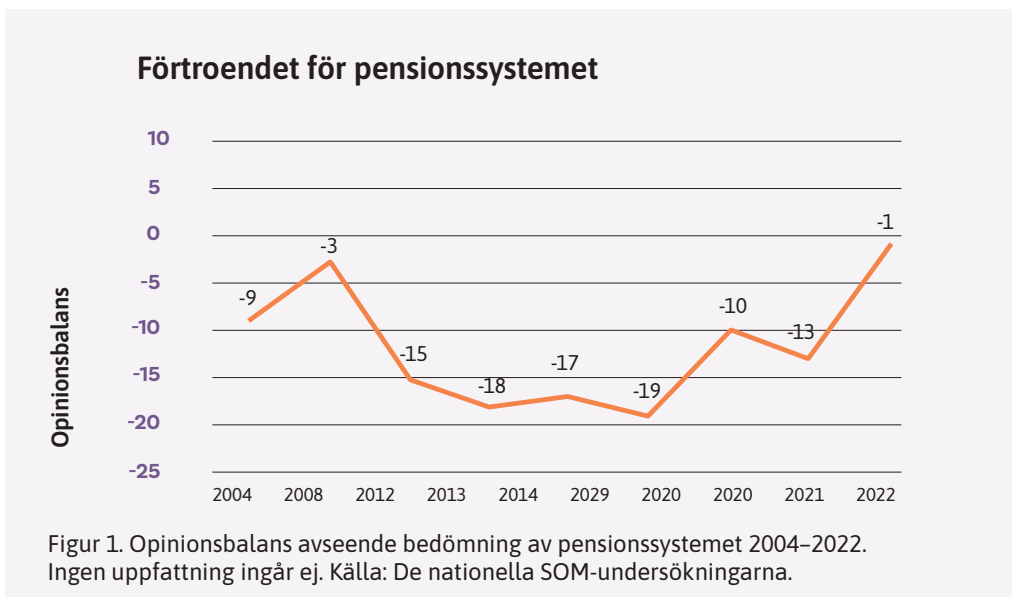
Pensionssystemet								
	2004	2008	2012	2014	2019	2020	2021	2022
Mycket nöjd	4	5	3	2	3	2	3	5
Ganska nöjd	17	18	15	17	19	23	21	25
Varken nöjd eller missnöjd	25	33	26	27	25	24	26	25
Ganska missnöjd	19	17	20	22	21	21	23	20
Mycket missnöjd	12	9	12	14	17	14	13	9
Ingen uppfattning	24	19	23	18	14	14	14	16
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal svarande	1 690	2 334	1 485	1 631	1 577	1 788	1 530	1 755

Källa: De nationella SOM-undersökningarna. Frågans formulering var ”– Hur nöjd är du med hur följande offentliga försäkringssystem fungerar? Pensionssystemet”

En första iakttagelse är att ungefär en fjärdedel av de svarande anger att de varken är nöjda eller missnöjda, och att därtill andelen som svarat att de inte har någon uppfattning minskat något över tid, men ändå varit omkring 15 procent av de svarande under senare år. För samtliga år i mätserien utom 2022 är andelen missnöjda betydligt högre än andelen som uppger att de är nöjda. Som störst var skillnaden år 2019 då det var 16 procentenheters skillnad och hela 38 procent uppgav att de var missnöjda. Allra lägst andel nöjda var det år 2014 då endast 19 procent uttryckte att de var nöjda, vilket kan jämföras med att hela 30 procent var nöjda 2022.

I figur 2 förtydligas denna opinionsbalans mellan nöjda och missnöjda. Figuren visar andelen mycket eller ganska nöjda minus andelen mycket eller ganska missnöjda. Ett negativt värde anger därmed att andelen missnöjda överväger andelen nöjda. De utan uppfattning är exkluderade här, liksom i de följande tabellerna då det är mycket svårt att ha något antagande om vad ingen uppfattning egentligen står för.

¹⁸ Frågorna i de nationella SOM-undersökningarna 2021 och 2022 bekostades av Försäkringskassan och användande av dem för denna rapport är godkänt av Malin Junestav på Försäkringskassans analysavdelning. Övriga år har frågesviten bekostats av olika forskningsprojekt under författarens ledning och SOM-institutet.



Figur 2 visar att missnöjet med pensionssystemet övervägt för samtliga redovisade år sedan 2004, men att opinionsbalansen blivit jämnare under senare år då framför allt färre uppger att de är missnöjda. År 2022 är andelen missnöjda och nöjda i princip lika varför opinionsbalansen är nära 0.

En möjlig förklaring till opinionsförskjutningen mellan 2021 och 2022 i bedömningen av pensionssystemet var att 2022 var ett valår och att pensionsfrågan faktiskt diskuterades mer i denna valrörelse än under tidigare år, såsom nämndes inledningsvis. Att bedömningarna förändrats så pass tydligt från ett år till ett annat är ganska anmärkningsvärt, och hänger sannolikt samman med att det upplevs som en viktig fråga av många, och att därför reformer och vallöften tas emot positivt av medborgarna. SOM-undersökningens fältperiod startade den 5e september, alltså precis innan riksdagsvalet, varför fokus på vad som diskuterades och lovades i valrörelsen antagligen påverkat svaren i hög grad. Huruvida det lägre missnöjet kommer att kvarstå får framtida mätningar visa. Då det i nuläget är svårt att fullt ut tolka vad förändringen i bedömningar av pensionssystemet mellan 2021 och 2022 innebär, kommer opinionen 2022 inte att analyseras närmare. Samtidigt är det värt att ha i åtanke att bedömningarna utvecklats i positiv riktning sedan år 2019.

Sverige i ett europeiskt perspektiv

Det är inte bara i Sverige pensionssystemets utformning och funktion diskuteras. I och med demografiska förändringar, ökad livslängd och mer eller mindre ansträngda statsfinanser är utvecklingen mot höjd pensionsålder och reformer i riktning mot någon typ av avgiftsfinansierade system något som återfinns runt om i Europa (Immergut et al. 2009). Men för att utformning och reformer ska vara möjliga krävs politiskt stöd, vilket ofta är en stor utmaning. Inte minst de otaliga protester mot pensionsreformer som präglade Frankrike är uttryck för detta. Ett pensionssystem som inte har medborgarnas stöd, eller åtminstone acceptans, riskerar undergräva dess legitimitet. En central fråga i den internationella forskningen är därför om missnöje med vad pensionssystemet levererar leder till ökat stöd för ett statligt

pensionssystem och mer resurser, eller om det leder till ett försvagat stöd för ett allmänt pensionssystem och i stället ökat stöd för mer individuella lösningar såsom privata försäkringar. I en analys av attityder i Europa, baserat på den komparativa surveystudien European Social Survey, konstateras ett starkt samband mellan missnöje med hur pensionssystemet faktiskt levererar och ökat stöd för regeringens ansvar för pensionssystemets funktion (Ebbinghaus and Naumann 2020). Analysen visar vidare att det inte är den faktiska levnadsstandard för pensionärer (utifrån offentlig statistik) eller faktiska budgetutgifter för pensionssystemet som spelar roll för missnöje med pensionärernas levnadsstandard, utan just hur man upplever den. Slutsatsen i studien är att det finns ett mycket begränsat stöd för att upplevt missnöje skulle leda till minskat stöd för regeringens ansvar. Slutsatsen är tvärtom att ju lägre levnadsstandard man upplever att pensionärerna har, desto större ansvar läggs på regeringen (Ebbinghaus and Naumann 2020). I tabell 2 visas medelvärden på de två frågor från European Social Survey som användes av Ebbinghaus och Naumann. Det är två frågor om attityder till å ena sidan hur pensionärernas levnadsnivå är, och å andra sidan i vilken utsträckning det bör vara regeringens ansvar att säkerställa en god levnadsnivå. Höga värden innebär att levnadsnivån anses vara extremt bra respektive att det helt bör vara regeringens ansvar att säkerställa pensionärernas levnadsnivå.

Tabell 2. Uppfattningar om pensionssystem i Europa år 2016. Medelvärden 0–10.

Land	Vad tycker du om pensionärernas levnadsstandard (0= extremt dåligt, 10= extremt bra)	Hur stort ansvar borde regeringen ha för att försäkra en rimlig levnadsnivå för pensionärerna (0=inte alls regeringens ansvar, 10= helt regeringens ansvar)
Belgien	5,60	7,81
Estland	3,82	8,40
Finland	5,23	8,13
Frankrike	4,41	7,84
Irland	5,03	7,92
Island	3,45	8,86
Italien	4,04	8,46
Litauen	3,02	8,74
Nederländerna	6,21	7,39
Norge	6,51	8,23
Polen	3,49	8,16
Portugal	3,25	8,62
Schweiz	6,20	7,04
Slovenien	3,52	8,19
Spanien	4,49	8,54
Storbritannien	5,05	7,81
Sverige	4,40	8,07
Tjeckien	3,73	8,21
Tyskland	5,38	7,52
Ungern	4,05	7,77
Österrike	6,00	7,98

Källa: European Social Survey round 8 (2016). Antalet svarande är mellan 1 000 och 2 000 per land.

Nöjdheten med pensionärers levnadsstandard i Sverige är lägre (4,40) än exempelvis Norge (6,51) och Finland (5,23), och mer i paritet med exempelvis Frankrike (4,41) medan stödet för att det är regeringens ansvar att säkerställa en rimlig levnadsstandard för pensionärerna är högt även i ett jämförande perspektiv. I en analys av olika pensionssystemets utfall i termer av å ena sidan fattigdom bland pensionärer och å andra sidan ekonomisk ojämlikhet hamnar Sverige nära genomsnittet i Europa, medan övriga nordiska länder utmärker sig genom låg fattigdomsrisk och förhållandevis låg ojämlikhet (Ebbinghaus 2021).

Möjliga förklaringar till missnöjet

Hur kan vi då förklara varför missnöjet med pensionssystemet i Sverige är så pass utbrett? Ett sätt att ringa in möjliga förklaringsfaktorer är att jämföra bedömningen av pensionssystemet mellan olika grupper. En första faktor som kan ha betydelse för vilken tillit man har till pensionssystemet är ens socioekonomiska situation. Å ena sidan kan de grupper som är i störst behov av den trygghet som pensionen ger vara missnöjda om de upplever att pensionssystemet inte levererar vad det lovar. Å andra sidan kan de som med högre inkomster, och som kanske inte är lika riskutsatta, uppleva att systemet kostar för mycket och att det inte lönar sig tillräckligt att ha förvärvsarbetat.

En andra förklaring som ibland förs fram är kännedom om pensionssystemet, där bristande kännedom kan ha betydelse för hur nöjd eller missnöjd man är. Tabell 1 visade att det är en ganska hög andel som uppger att de inte har någon uppfattning alls, och därtill är det enligt en rad rapporter och mätningar många som inte har god kännedom om det i många avseenden komplicerade och kanske svårgenomträngliga pensionssystemet (Elinder et al. 2020; ISF 2022). Just att man uppfattar pensionssystemet som svårgenomträngligt kan tänkas bidra till missnöje i sig.

Åsikter om pensionssystemet, likväl som andra socialförsäkringars utformning, har i tidigare studier (Oskarson 2013; Oskarson 2015; Svallfors 2010) också visat sig ha en ideologisk komponent, där de som står till vänster generellt är mer positiva till generösa system, medan de som står till höger snarare ser att en alltför generös pension minskar incitamenten för att arbeta. Denna ideologiska komponent har också återspeglats i skillnader mellan partiernas sympatisörer (Oskarson 2013).

Och avslutningsvis spelar sannolikt olika förväntningar och bedömningar roll för hur nöjd man är, i linje med den internationella studie som diskuterades ovan. I det sistnämnda fallet kanske vi inte kan se bedömningarna som orsaksfaktorer, utan snarare som indikatorer på hur åsikterna hänger samman.

I det följande ska var och en av dessa möjliga förklaringar diskuteras utifrån skillnaden i balansmått, alltså andelen nöjda minus andelen missnöjda, mellan olika grupper. Negativa värden innebär således att andelen missnöjda är högre än andelen nöjda (jämför figur 2). Om det är stor variation i balansmättet mellan olika grupper innebär detta att faktorn har betydelse, även om en fullskalig orsaksanalys inte presenteras i denna rapport.

Bedömningar i olika socioekonomiska grupper

Vem man är och vilka ekonomiska och sociala omständigheter man lever under kan naturligtvis spela roll för vilka bedömningar man gör. I tabell 3 redogörs för bedömningarna i olika befolkningsgrupper år 2021.

Tabell 3. Bedömning av pensionssystemet i olika befolkningsgrupper år 2021. Balansmått.

	2021
Kvinna	-18
Man	-7
16-29 år	-18
30-49 år	-15
50-64 år	-26
65-85 år	0
Låg utbildning	-6
Medellåg utbildning	-18
Medelhög utbildning	-25
Hög utbildning	-4
Dålig hälsa	-24
Hyfsad hälsa	-14
God hälsa	-3
Höga tjänstemän och ledande befattningar	5
Kvalificerade tjänstemän	-15
Övriga tjänstemän	-15
Småföretagare inklusive lantbrukare	-16
Arbetsledare och tekniker	-31
Yrkesutbildad inom handel/service/omsorg	-21
Yrkesutbildad arbetare	-17
Övriga arbetare	-20
Förvärvsarbetande (även sjukskriven, föräldraledig)	-20
Utanför arbetsmarknaden	-16
Ålderspensionär/avtalspensionär	0
Studerande	-20
Egen inkomst max 14 999 kr / månad	-11
15 000 kr – 24 999 kr / månad	-11
25 000 kr – 44 999 kr / månad	-22
Minst 45 000 kr / månad	3

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2020. Antal svarande är mellan 1 181 och 1 358. För detaljer avseende kodning se fotnot.¹⁹

¹⁹ Utbildning: 1=låg (max grundskola el. motsv.), 2=medellåg (max gymnasium, folkhögskola el. motsv.), 3= medelhög (eftergymnasial utb., högsk./univ. Kortare än 3 år) och 4= hög (högskola/universitet 3 år eller längre); Hälsa baseras på frågan 'Hur bedömer du ditt allmänna hälsotillstånd?' och är grupperad från placering mellan 0 och 10 enligt följande: 1= dålig hälsa (0-6) 2= ok hälsa (7-8) och 3= bra hälsa (9-10); Månadsinkomst är baserad på frågan 'Ungefär hur stor, normalt sett, är din egen månadsinkomst före skatt?' och grupperad enligt följande: 1=max 14 999 SEK, 2= 15 000-34 999 SEK och 3= mer än 35 000 SEK; Utanför arbetsmarknaden avser sjuk/aktivitetsersättning, arbetslös eller i arbetsmarknadspolitisk åtgärd och är baserad på frågan 'Vilken av de här grupperna tillhör du för närvarande?' Med svarsalternativen 'Förvärvsarbetande (även sjukskriven, föräldraledig)', 'har arbete i arbetsmarknadspolitiska åtgärder/genomgår arbetsmarknadsutbildning', 'arbetslös', 'ålderspensionär/ avtalspensionär', 'har sjuk-/aktivitetsersättning' samt 'studerande'; Klassvariabeln är baserad på Europeisk socio-ekonomisk indelning (ESeC) av eget yrke utifrån frågan 'Vilket är/ var ditt senaste yrke? Om du inte är yrkesverksam för närvarande gäller frågan ditt senaste yrke'. ekonomisk indelning (ESeC) av eget yrke utifrån frågan 'Vilket är/var ditt senaste yrke? Om du inte är yrkesverksam för närvarande gäller frågan ditt senaste yrke'.

Tabell 3 visar att kvinnor generellt är mer missnöjda med pensionssystemet än vad män är. En förklaring som ibland är att kvinnor ofta har lägre pension än män till följd av lägre arbetsmarknadsdeltagande och lägre inkomster (ISF 2017). Bland åldersgrupper är det de som närmar sig pensionsåldern som är mest missnöjda, alltså de mellan 50 och 64 år, vilket är helt i linje med tidigare studier, liksom att de över 65 år generellt tillhör de minst missnöjda. Avseende utbildning är det främst de med medelutbildning (gymnasieexamen eller motsvarande) som är mest missnöjda, medan högutbildade (universitetsexamen) generellt är mer nöjda. Värt att poängtera är att högre utbildning är mindre vanligt bland de äldsta kohorterna. De med allra lägst utbildningsnivå återfinns ofta bland dagens pensionärer, en grupp som generellt är mindre missnöjd. Avseende självuppskattad hälsa är det personer som uppfattar sin hälsa som dålig som är mest missnöjda, vilket kan antas hänga samman med en större riskutsatthet i relation till vilken pension man förväntar sig.

När det gäller olika positioner på arbetsmarknaden är skillnaderna förhållandevis små. Högre tjänstemän och personer i ledande befattningar är generellt mindre missnöjda, sannolikt beroende på högre inkomster och lägre riskutsatthet. Personer inom arbetaryrken (motsvarande LO:s organisationsområde) tenderar vara mer missnöjda, vilket kan tänkas hänga samman med lägre inkomster och därmed lägre pension och lägre möjlighet till privat pensionssparande. Personer utanför den ordinarie arbetsmarknaden uttrycker större missnöje än förvärvsarbetande, vilket kan antas hänga samman med en större riskutsatthet. Avseende inkomstnivå är missnöjet mest övervägande bland personer med medelinkomster, medan opinionsbalansen bland dem med högre inkomster är mindre negativ.

Sammantaget kan sägas att missnöjet med pensionssystemet inte kan isoleras till någon enskild grupp, men att tendensen är att de med en något svagare ekonomisk ställning tenderar vara mindre nöjda än de med stark ekonomisk position. Även om frågan som analyseras här avser det allmänna pensionssystemet spelar en högre tjänstepension och möjligheter till privat sparande sannolikt in i bedömningarna bland höginkomsttagare och högre tjänstemän. De är genom tjänstepensionernas utformning helt enkelt något mindre beroende av det allmänna pensionssystemet.²⁰

Självskattad kunskap och politiskt intresse

Flera rapporter och mätningar har konstaterat att många upplever pensionssystemet som komplicerat och svårt att förstå, och att detta kan spela roll för bedömningarna (Elinder et al. 2020; ISF 2022; Pensionsmyndigheten 2020). I den nationella SOM-undersökningen ställdes en fråga om självuppskattad kännedom om pensionssystemet, vilken relateras till bedömningen av detsamma i tabell 4. Det är också möjligt att politiskt intresse spelar in, då personer som är mycket intresserade av politik ofta följer nyhetsrapportering etc. mer än vad de med mindre politiskt intresse gör, och därmed kan antas ha bättre kännedom. Därför inkluderas detta också i tabell 4.

²⁰ Enligt pensionsmyndigheten sätts 4,5 procent av lön upp till 46 438 kronor/månad (2023) av till tjänstepension. På lönedelar över 46 438 kronor sätts 30 procent av.

Tabell 4. Bedömning av pensionssystemet i utifrån politiskt intresse och självuppskattad kännedom år 2021 (2020). Balansmått.

	2021
Mycket politiskt intresserad	-9
Ganska politiskt intresserad	-14
Inte särskilt politiskt intresserad	-17
Inte alls politiskt intresserad	6
Mycket god kännedom om pensionssystemet (2020)	-1
Ganska god kännedom om pensionssystemet (2020)	-3
Inte särskilt god kännedom om pensionssystemet (2020)	-23
Inte alls god kännedom om pensionssystemet (2020)	-33

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2020. Frågornas formulering är "Hur intresserad är du i allmänhet av politik" respektive "I vilken utsträckning känner du till hur följande offentliga försäkringssystem fungerar? Pensionssystemet".

År 2021 var det främst bland dem med måttligt politiskt intresse som missnöjet övervägde. Bland dem med högst politiskt intresse var opinionsbalansen något mer balanserad, men fortfarande negativ. Endast bland dem med mycket lågt politiskt intresse var balansen positiv. Ett mer entydigt samband finns mellan bedömningen och den svarandes självuppskattade kännedom om pensionssystemet. Bland dem som svarade att de inte hade god kännedom om pensionssystemet är det en tydlig övervikt av missnöje, medan de med god kännedom uppvisar en opinionsbalans närmare 0 (andel nöjda och missnöjda väger lika). Detta ligger alltså i linje med tidigare studier som visat att missnöje med pensionssystemet åtminstone till viss del hänger samman med att pensionssystemet upplevs komplicerat och svår genomträngligt.

Ideologi och partisympati

Pensionssystemet beslutas av regering och riksdag, men har i och med pensionsöverenskommelsen och pensionsgruppens breda sammansättning i mångt och mycket hållits borta från den politiska debatten. Trots det finns vissa skillnader i bedömningarna mellan olika ideologiska orienteringar och olika partiers sympatisörer, vilket visas i tabell 5.

Tabell 5. Bedömning av pensionssystemet efter ideologisk orientering och partisympati år 2021. Balansmått.

	2021
Klart till vänster	-11
Något till vänster	-12
Varken till vänster eller till höger	-5
Något till höger	-18
Klart till höger	-23
Vänsterpartiet	-34
Socialdemokraterna	2
Centerpartiet	11
Liberalerna	-2
Moderaterna	-11
Kristdemokraterna	-16
Miljöpartiet	11
Sverigedemokraterna	-32

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2020. Vänster–högerplacering är svar på frågan 'Man talar ibland om att politiska åsikter kan placeras in på en vänster–högerskala. Var någonstans skulle du placera dig själv på en sådan skala? Frågan avseende partisympati var formulerad "Vilket parti tycker du bäst om i dag?"

Störst missnöje med pensionssystemet återfinns bland dem som står längst till höger ideologiskt, liksom bland Vänsterpartiets och Sverigedemokraternas sympatisörer. Att de som står till höger är mest negativa passar inte in i det generella mönstret att personer som står till vänster i allmänhet är mer positiva till olika typer av välfärdssystem med offentlig finansiering. Samtidigt har ju pensionssystemet betydlig fler komponenter än just välfärdsstatens åtaganden. Detta är ju partier som år 2021 då mätningen gjordes stod utanför pensionsgruppen och därmed kan sägas utgöra möjlig opposition till övriga partier.

Förväntningar spelar roll

En avgörande faktor för man tycker om pensionssystemet är naturligtvis vad man har för förväntningar. I tabell 6 redovisas några aspekter av detta. Frågan om förväntningar ställdes år 2020 i en mer omfattande frågesvit som också handlade om sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. När frågan också ställts i tidigare undersökningar är det tydligt att dessa grundläggande förväntningar inte förändrats nämnvärt över tid (Oskarson and Bendz 2021; Svallfors 2010).

Tabell 6 visar för det första ett tydligt stöd för att pensionssystemet borde ge möjlighet att behålla sin invanda levnadsstandard när man blir pensionär. Hela 79 procent av de svarande instämde i detta. Däremot är tilltron till att detta är fallet för ålderspensionärer i allmänhet betydligt lägre, då endast 29 procent instämde i detta påstående. Hela 52 procent bedömde också sannolikheten som stor att de själva inte får en statlig pension som ger en acceptabel levnadsstandard som pensionär. Tilltron till att pensionssystemet uppfyller förväntningarna är alltså ganska låg. Samtidigt är det viktigt att poängtera att frågorna avser det statliga

pensionssystemet, och inte tjänstepensionsdelen som de flesta också har rätt till. Vid en jämförelse av uppfattningarna mellan olika befolkningsgrupper visar det sig att skillnaderna är förhållandevis små, vilket är helt i linje med tidigare studier (Oskarson and Bendz 2021).²¹ Det tycks föreligga en tämligen stor enighet mellan olika grupper om att det allmänna pensionssystemet inte lever upp till förväntningarna.

I tabellens andra kolumn redovisas balansmättet för bedömning av pensionssystemet, och det är tydligt att vilka förväntningar man har på pensionssystemet spelar roll för vilka bedömningar man gör. Som tidigare innebär ett negativt balansmått att fler är missnöjda än nöjda med pensionssystemet.

Tabell 6. Attityder till pensionssystemet och bedömning 2020. Procent och balansmått.

		Samtliga	Balansmått nöjd - missnöjd
Rätt att förvänta sig i Sverige? Behålla sin invanda levnadsstandard när man blir pensionär			
	Bör man absolut ha rätt att förvänta sig	34	-31
	Borde man antagligen ha rätt att förvänta sig	45	-4
	Borde man förmodligen inte ha rätt att förvänta sig	16	8
	Borde man absolut inte ha rätt att förvänta sig	2	-4
	Vet inte	4	
De offentliga socialförsäkringssystemen i Sverige klarar att upprätthålla en hygglig levnadsstandard för ålderspensionärerna....			
	Mycket stor utsträckning	4	17
	Ganska stor utsträckning	25	37
	Ganska liten utsträckning	36	-12
	Mycket liten utsträckning	24	-65
	Vet inte	4	
Hur stor tror du sannolikheten är att du får en statlig pension som inte ger dig acceptabel levnadsstandard som pensionär?			
	Mycket stor utsträckning	22	-54
	Ganska stor utsträckning	30	-18
	Ganska liten utsträckning	22	14
	Mycket liten utsträckning	14	14
	Vet inte	12	

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2020. Frågeformuleringarna varierar mellan de olika frågorna. Antalet svarande är mellan 1 751 och 1 770 för de tre frågorna.²²

²¹ Detaljerad analys av förväntningar i olika befolkningsgrupper är tillgänglig hos författaren.

²² Frågan om förväntningar lyder Vad borde man enligt din uppfattning ha rätt att förvänta sig som invånare i Sverige? Svarsalternativen är 'borde man absolut ha rätt att förvänta sig', 'borde man förmodligen ha rätt att förvänta sig', 'borde man förmodligen inte ha rätt att förvänta sig', 'borde man absolut ha rätt att förvänta sig' Frågan om kapacitet lyder 'I hur stor utsträckning anser du att de offentliga socialförsäkringssystemen i Sverige klarar att...' med svarsalternativen 'mycket stor utsträckning', 'ganska stor utsträckning', 'ganska liten utsträckning' och 'mycket liten utsträckning'. Frågan om risk lyder 'Hur stor tror du sannolikheten är att du...' med svarsalternativen 'mycket stor sannolikhet', 'ganska stor sannolikhet', 'ganska liten sannolikhet' och 'mycket liten sannolikhet'. Svarsalternativet 'vet inte' erbjöds i samtliga frågor.

Vilka förväntningar man har på pensionssystemet spelar tydligt roll för bedömningarna. Bland dem som anser att man absolut har rätt att förvänta sig att behålla sin invanda levnadsstandard när man blir pensionär är balansmättet starkt negativt (missnöjda) medan bland dem som inte fullt ut instämmer i detta påstående är opinionsbalansen mer jämn. Nästa påstående avser att fånga upp bedömningar av huruvida pensionssystemet faktiskt klarar av att upprätthålla pensionärernas levnadsstandard, och här är sambandet med hur nöjd eller missnöjd man är än tydligare, där de som angett att pensionssystemet inte uppfyller förväntningarna är tydligt missnöjda. Motsvarande starka mönster finns när svarspersonerna ombads tänka på den egna situationen. Bland dem som bedömer sannolikheten för att själv inte få en acceptabel levnadsstandard som pensionär överväger missnöjet väldigt tydligt, medan de som inte var oroliga för den egna situationen var övervägande nöjda.

Sammantaget visar resultaten i tabell 6 att det finns höga förväntningar på att pensionssystemet ska ge pensionärer en god levnadsstandard, men att en stor andel av de svarande inte upplever att pensionssystemet lever upp till detta, och att detta leder till missnöje.

Opinionen 2022

I inledningen av denna rapport konstaterades ett tydligt minskat missnöje med pensionssystemet i 2022 års nationella SOM-undersökning (se tabell 1 och figur 1). I viss mån kan detta ses som fortsättningen på en trend mot minskat missnöje sedan 2019, men det kan också vara en effekt av att det var valår, och att SOM-undersökningen sammanföll med valrörelse och perioden närmast efter valet. I samband med riksdagsvalet 2022 diskuterades pensionsfrågan mer än i tidigare valrörelser. Flera av partierna presenterade mer eller mindre långtgående löften om ökad kompensationsgrad, förstärkt finansiering av pensionssystemet, skattelättnader och så vidare.²³

Att ökat fokus och uppmärksamhet kring en sakfråga eller policy (som pensionssystemet) kan ge opinionsförändringar är väl känt, liksom om medborgarna uppfattar att ett tidigare missnöje faktiskt bemöts (Larsen 2018). Det minskade missnöjet återfinns i de flesta befolkningsgrupper och bland samtliga partiers sympatisörer utom Miljöpartiets, men var särskilt uttalat bland kvinnor, bland dem över 65 år/pensionärer, bland medelinkomsttagare och bland dem som stod något till vänster ideologiskt. Samtidigt är det värt att hålla i minnet att trots det minskade missnöjet, är det även år 2022 ungefär lika många som uppger att de är missnöjda med pensionssystemet, som uppger att de är nöjda. En del i de förändringar som väntas de närmaste åren är höjd riktålder för olika delar i pensionssystemet, något som inte är så väl förankrat i befolkningen. I SOM-undersökningen år 2022 ställdes en fråga om inställning till höjd pensionsålder vilken visade att endast 13 procent av de svarande tyckte att detta var ett mycket eller ganska bra förslag.²⁴ Huruvida trenden mot ett minskat missnöje med pensionssystemet kommer att fortsätta får kommande mätningar visa, och beror sannolikt till en viss del om hur frågor kring pensionssystemet utvecklas.

²³ Se vidare <https://pro.se/om-oss/tidningen/nyheter-propensionaren/arkiv/2022-02-15-pensionerna---en-het-valfraga.html>.

²⁴ Frågan om höjd pensionsålder ställdes i en annan edition av den nationella SOM-undersökningen än frågor om nöjdhet med pensionssystemet. Dessa frågor kan därför inte relateras till varandra.

Vem är nöjd med pensionssystemet?

Det svenska pensionssystemet är inte särskilt populärt bland medborgarna. I synnerhet ekonomiskt svagare grupper är missnöjda, men också många i mellanskiktet. Minst missnöjda är generellt de grupper som är minst beroende av det allmänna pensionssystemet, alltså höginkomsttagare och högre tjänstemän. För dessa grupper är sannolikt tjänstepension, förmåner och eget sparande det som ger trygghet inför pensionen, snarare än den allmänna pensionen. Även om medborgarna utifrån de mätningar som presenterats här har blivit lite mindre missnöjda under de senaste åren är det tydligt att pensionssystemet inte fullt ut svarar upp mot de förväntningar medborgarna har. Att välfärdsystem, såsom pensionssystemet, lever upp till medborgarnas förväntningar har betydelse för hur nöjda de är, och därmed för själva pensionssystemets legitimitet.

I den mer omfattande mätning av förväntningar på pensionssystemet som genomfördes år 2020 (jämför tabell 6) framkommer att 52 procent av de svarande instämmer i att man borde ha rätt att behålla sin invanda levnadsstandard när man blir pensionär men att pensionssystemet inte klarar att upprätthålla en hygglig levnadsstandard för ålderspensionärerna, och 45 procent instämmer i att man borde ha rätt att behålla sin invanda levnadsstandard när man blir pensionär men att sannolikheten är stor att de själva inte får en pension som ger en acceptabel levnadsstandard. Det är också av stor vikt för legitimiteten att medborgarna förstår pensionssystemet. Kännedom om hur pensionssystemet fungerar ganska låg då endast cirka 50 procent av de svarande (SOM 2020) uppgav att de hade mycket eller ganska god kännedom om pensionssystemet, och de med åtminstone viss kännedom var också mindre missnöjda.

Om det utbredda missnöjet och de dystra förväntningarna kommer att förändras till följd av det ökade fokus och löfte om reformer som framfördes i samband med 2022 års riksdagsval får framtiden, och framtida forskning, utvisa. Men, i nuläget lever knappast vårt högt individualiserade och komplicerade allmänna pensionssystem upp till de förväntningar svenskar i allmänhet har på pensionssystemet. Det är faktiskt ganska få som är nöjda med det svenska pensionssystemet!

Referenser – Forskarbilagan

- Ebbinghaus, Bernhard and Elias Naumann. 2020. "The Legitimacy of Public Pensions in an Ageing Europe: Changes in Subjective Evaluations and Policy Preferences, 2008-2016." In *Welfare State Legitimacy in Times of Crisis and Austerity. Between Continuity and Change.*, eds. Tijs Laenen, Bart Meuleman and Wim van Oorschot. Cheltenham Edward Elgar Publishing Limited.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2021. "Inequality and poverty risks in old age across Europe: The double-edged income effect of pension systems". *Social Policy & Administration* (55: 440-455).
- Elinder, Mikael, Johannes Hagen, Mattias Nordin and Jenny Säve-Söderbergh. 2020. "Svenska folkets kunskaper om pensionen." Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Immergut, Ellen M., M. Anderson Karen and Isabelle Schulze eds. 2009. *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- ISF. 2017. "Kvinnors och mäns pensioner. En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster i dag och i framtiden." Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF. 2022. "Kvinnors och mäns kunskap om pensioner och pensionssystemet." Inspektionen för socialförsäkringen.
- Johannisson, Inger and Tora Philip. 2015. "Pensionsåldrar i Sverige – en tillbakablick." Pensionsmyndigheten.
- Kirs, Kristin, Tommy Lowén and Stefan Oscarson. 2023. "Ett nytt pensionssystem? Rapport nr 4 i vägvalsserie om pensionerna." Pensionsmyndigheten.
- Kruse, Agneta and Ann-Charlotte Ståhlberg. 2020. "Pensionsreformen 1994 – ett kvarts sekel senare." *Ekonomisk debatt* 7:19-27.
- Kumlin, Staffan. 2007. "The Welfare State: Values, Policy Preferences, and Performance Evaluations." In *The Oxford Handbook of Political Behavior*, eds. Russel J. Dalton and Hans-Peter D. Klingemann. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Larsen, Erik Gahner. 2018. "Policy Feedback Effects on Mass Publics: A Quantitative Review." *Policy Studies Journal* 47(2):372-394.
- Oskarson, Maria. 2013. "Kampen om socialförsäkringarna." In *Vägskäl*, eds. Lennart Weibull, Henrik Oscarsson and Annika Bergström. Göteborg: SOM-institutet.
- Oskarson, Maria. 2015. "Klämda mellan policy och politik – inställning till socialförsäkringarna 2004-2014." In *Fragment*, ed. Bengt Johansson Annika Bergström, Henrik Oscarsson, Oskarson, Maria. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Oskarson, Maria and Anna Bendz. 2021. "Litar svenska folket på socialförsäkringarna?" In *Ingen anledning till oro (?)*, eds. Ulrika Andersson, Anders Carlander, Marie Grusell and Patrik Öhberg. Göteborg: SOM-institutet.
- Pensionsmyndigheten. 2020. "Kunskap och attityd."
- Rothstein, Bo. 1994. *Vad bör staten göra? Om välfärdspolitikens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Socialdepartementet. 2023. "Riktålder för pension för år 2029 beslutad." [Regeringen.se](https://www.regeringen.se).
- Solevid, Maria. 2022. "Äldre väljare och äldre frågor." In *Snabbtänkt 2.0. Reflektioner från valet 2022 av ledande forskare.*, eds. Niklas Bolin, Kajsa Falasca, Marie Grusell and Lars Nord. Sundsvall, Sverige: Mittuniversitetet, Demicom.
- Svallfors, Stefan. 2010. "Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna." In *Rapport för den parlamentariska socialförsäkringsutredningen*

