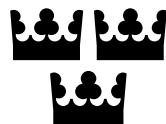


Ålderspensions- systemet vid sidan av statens budget



Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Innehållsförteckning

1	Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	7
1.1	Omfattning	7
1.2	Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden	8
1.3	Resultatredovisning.....	9
1.3.1	Inkomstpensionssystemet.....	9
1.3.2	Premiepensionssystemet	12
1.3.3	Administrations- och förvaltningskostnader för ålderspensionssystemet	17
1.3.4	Pensionärernas inkomster och ekonomiska standard	17
1.3.5	Arbetets betydelse för pensionens storlek.....	21

Tabellförteckning

Tabell 1.1	Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget.....	7
Tabell 1.2	Utgifter inom premiepensionssystemet.....	7
Tabell 1.3	Genomsnittlig värdeutveckling och snittavgift för pensions sparare med AP7 Såfa, egen portfölj och förvaltningstjänst.....	16
Tabell 1.4	Kapitalviktade snittavgifter, AP7 Såfa exkluderad.....	16
Tabell 1.5	Ekonomisk standard, inrikes och utrikes födda, prognos 2016.....	21
Tabell 1.6	Inkomstgapet för kvinnor och män äldre än 65 år	24

Diagramförteckning

Diagram 1.1	Inkomstindex och balansindex 2009–2017 (prognos 2017).....	11
Diagram 1.2	Följsamhetsindexering och inflationsutveckling omvandlat till index, basår 2001 = 100	11
Diagram 1.3	Utveckling av inkomstpensionen – följsamhetsindexering 2002–2017 (prognos 2017)	12
Diagram 1.4	Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om premiepensionen i stället hade avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 31 dec 2015	13
Diagram 1.5	Antal i systemet fördelat på årlig genomsnittlig värdeutveckling till och med 2015, AP7 Såfa, egen vald portfölj och nya sparare	14
Diagram 1.6	Värdeutvecklingen fondrörelsen till och med 2015	14
Diagram 1.7	Antal fondbyten respektive antal unika pensions sparare som bytt fonder per år, 2000–2015	15
Diagram 1.8	Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet, 2006–2015.....	17
Diagram 1.9	Fördelningen av administrations- och förvaltningskostnaderna inom ålderspensionssystemet 2015.....	17
Diagram 1.10	Olika inkomstkällor. Genomsnittliga belopp för kvinnor och män äldre än 65 år.....	18
Diagram 1.11	Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst för kvinnor och män äldre än 65 år.....	19
Diagram 1.12	Disponibel inkomst 56–66 år för personer födda 1948	20
Diagram 1.13	Pensionärernas reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65 år, 2002–2015 (prognos från 2013).....	20
Diagram 1.14	Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften	22
Diagram 1.15	Inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män	23
Diagram 1.16	Arbetslivets längd för kvinnor och män	23
Diagram 1.17	Kvinnors inkomst resp. pensionsrätt i det allmänna pensionssystemet i procent av männens, 1999–2014.....	24
Diagram 1.18	Kompensationsgrad vid olika årsinkomst för ett typfall född 1990, inklusive respektive exklusive tjänstepension i form av ITP1.....	25

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

1.1 Omfattning

Redovisningen av de allmänna pensionerna är uppdelad på två avsnitt. Det är dels grundskyddet i form av garantipension som redovisas under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, dels den inkomstgrundade ålderspensionen, som redovisas under detta avsnitt. Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget omfattar inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet som båda är avgiftsbe-

stämda system. Avgiften till systemet är 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten och ger motsvarande pensionsrätt.

Inkomst- och premiepensionssystemen är finansiellt skilda från statens budget och hanterar sina egna inkomster och utgifter. Det innebär också att administrationskostnaderna för systemen hos Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten finansieras inom respektive system.

Tabell 1.1 Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget

Miljoner kronor

	Utfall 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017	Beräknat 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020
AP-fonderna, pensionsutgifter	264 577	282 435	297 423	311 388	321 745	333 014
Administrationskostnader	2 890	2 898	2 972	3 037	3 082	3 141
Totalt för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget	267 466	285 333	300 395	314 425	324 827	336 155

Tabell 1.2 Utgifter inom premiepensionssystemet

Miljoner kronor

	Utfall 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017	Beräknat 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020
Premiepensionssystemet	6 008	7 596	8 883	10 485	12 353	14 505

1.2 Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden

Pensionssystemet består men kräver underhåll

Långsiktiga spelregler och hållbarhet är grundläggande egenskaper som måste präglade ett pensionssystem. Endast då finns det förutsättningar för att dagens unga ska kunna lita på att det kommer att kunna betalas ut rimliga, förutsebara och tillräckliga pensioner även om 50 år. För att klara det behöver regelsystemet vara stabilt och justeras varsamt. För att det ska vara möjligt krävs i sin tur att pensionssystemet håller finansiellt även vid oväntade och stora förändringar i omvärlden. Sveriges pensionssystem har de egenskaperna. Trots en tidvis finansiellt turbulent period de senaste åren fungerar systemet utan att större förändringar har behövt göras och utan att det har byggts upp någon skuld till framtida generationer.

Pensionssystemet bygger på en överenskommelse mellan sex av riksdagens partier. Med en så stor och blocköverskridande majoritet finns mycket goda förutsättningar för att systemet ska kunna bestå under lång tid oavsett förändrade majoritetsförhållanden i riksdagen. Tillsammans med den inbyggda finansiella stabiliteten ger det så bra förutsättningar som det är möjligt för att dagens unga ska kunna vara trygga med att reglerna är rimligt likvärdiga även i framtiden. Regeringens tydliga fokus är att denna inriktning ska bestå.

Ett stabilt system innebär dock inte att regler aldrig ska förändras. Även om pensionssystemet är byggt för att klara oväntade och kraftiga påfrestningar så behöver ett pensionssystem återkommande granskas så att systemet fungerar så effektivt som möjligt. Erfarenheter av hur systemet fungerar i praktiken behöver tas om hand och ibland behövs justeringar för att möta en förändrad verklighet. En sådan genomlysning pågår sedan några år under ledning av Pensionsgruppen, som består av företrädare för de sex partierna som står bakom pensionsöverenskommelsen. Gruppen har identifierat ett antal områden där man ser behov av att göra justeringar, vilket också slagits fast i en särskild överenskommelse, dnr. S2014/03722/SF. En del av dessa områden är nu i praktiken avslutade medan det i andra fortfarande pågår arbete. De områden som ingår i översynen är:

Översyn av beräkningsregler i inkomstpensionssystemet

Det viktigaste syftet var att minska de stora variationer i pensionsutvecklingen som tidigare regler ledde till under en balanseringsperiod. Ett annat syfte var att göra inkomstpensionerna mer följsamma mot inkomstutvecklingen för de förvärvsaktiva genom att göra inkomstindexmättet mer aktuellt. Ytterligare ett syfte var att förenkla reglerna för både balanstal och inkomstindex för att göra dem mer transparenta.

Riksdagen beslutade om regeringens förslag i propositionen En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (prop. 2014/15:125) i november 2015. Förslagen träder i kraft den 1 januari 2017.

Översyn av AP-fondernas struktur och placeringsregler

Det viktigaste syftet är att förbättra förutsättningarna för en kostnadseffektiv förvaltning av inkomstpensionssystemets buffertkapital.

I departementspromemorian Nya regler för AP-fonderna (Ds 2015:34) lämnades förslag som innebar att en särskild huvudman som är skild från förvaltningen inrättas för fonderna. I promemorian föreslogs också att förvaltningen av kapitalet koncentreras till tre fonder i stället för nuvarande fem och att fonderna samtidigt fick nya och friare placeringsregler.

Departementspromemorian remitterades under hösten 2015. I december 2015 konstaterade Pensionsgruppen att det då inte fanns förutsättningar för ett gemensamt ställningstagande om förändrade regler. Gruppen konstaterade också att det inte är aktuellt att minska antalet AP-fonder.

Översyn av premiepensionssystemet

De två alternativa vägar som redovisades i departementspromemorian Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35) utreds vidare av en särskild utredare – Utredningen om ett reformerat premiepensionssystem (Fi 2014:12) – som redovisar sitt uppdrag i september 2016.

Förändringar som ska övervägas ska inte frångå premiepensionens tänkta syften: bidra till riskspridning, ökad valfrihet för individen samt möjlighet till högre avkastning. Utgångspunkten för de förslag som ligger närmast i tiden är en reformering inom ramen för nuvarande fondtorg och möjlighet till eget val.

Ett längre arbetsliv

De huvudsakliga syftena med ett längre arbetsliv är att dels säkra rimliga pensionsnivåer, dels säkerställa en tillräcklig sysselsättning för att upprätthålla den framtida välfärden. Pensionsgruppen är därför överens om att åtgärder som leder till ett längre arbetsliv behöver vidtas. Det handlar då om höjda åldersgränser, men också om åtgärder som gör det möjligt att arbeta längre. Eftersom det är frågor som berör hela samhället ska det arbetet så långt det är möjligt ske i dialog med arbetsmarknadens parter. En dialog med parterna har också skett under våren och sommaren. Med den som utgångspunkt kommer Pensionsgruppen under hösten att ta ställning till den fortsatta inriktningen av arbetet för ett längre arbetsliv.

Jämställda pensioner

En särskild granskning av pensionerna ur ett jämställdhetsperspektiv inleddes i maj 2015. Inom projektets ram har nio delområden analyserats med fokus på vilken effekt de har på pensionerna för kvinnor och män. De delområden som har analyserats är pensionsgapet och dess orsaker, delad pensionsrätt, deltidens betydelse för pensionen, överföringen av premiepension mellan makar, pensionsrätt för barnår och studier, tjänstepensionerna, utträdesåldrar för kvinnor och män, grundskyddet för ålderspensionen och efterlevandeskyddet för vuxna.

Analyserna redovisades och skickades ut för synpunkter i juni 2016. Med utgångspunkt i analyserna kommer det fortsatta arbetet i projektet att inriktas mot möjliga åtgärder som bidrar till att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män.

De förändringar som utreds avser dock inte att ändra på de grundläggande principerna i pensionssystemet. Att behålla de grundläggande principerna är centralt för såväl långsiktigheten som hållbarheten och stabiliteten i systemet och är därför prioriterat av regeringen.

1.3 Resultatredovisning

Grundläggande och prioriterade egenskaper för pensionssystemet är politisk stabilitet, finansiell hållbarhet och tillräckliga pensioner. Den första egenskapen vilar tungt på pensionsöverenskommelsen och Pensionsgruppens arbete.

Pensionsgruppen har i uppdrag att vårda överenskommelsen och förvalta det regelsystem som de sex partierna gemensamt står bakom. Trots de senaste årens stora finansiella turbulens som tvingat många länder att reformera sina pensionssystem ligger pensionssystemet fast och den politiska enigheten om detta är stark. Någon närmare analys av den politiska stabiliteten görs därför inte här – fokus i resultatredovisningen är i stället på finansiell hållbarhet och tillräcklighet.

För att studera den finansiella hållbarheten och visa hur systemen fungerar inleds resultatredovisningen med beskrivningar av den inkomstgrundade pensionens två delsystem – inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet.

För att visa systemens betydelse för kvinnor och män som är pensionärer och pensionernas tillräcklighet, följer en kort redovisning av de samlade kostnaderna för pensionssystemet samt en redovisning av pensionärernas inkomster och ekonomiska standard. Det allmänna pensionssystemet är en del av en större helhet och den ekonomiska standarden under pensionstiden är beroende av mer än ersättningar från det allmänna pensionssystemet. För de flesta pensionärer är tjänstepensionen den viktigaste inkomsten vid sidan av den allmänna pensionen, men även andra inkomster är av betydelse. För att redovisningen ska vara heltäckande för pensionärernas samlade inkomster ingår därför förutom inkomstgrundad pension även garantipension, tjänstepension, privat pension, inkomst av arbete, i vissa fall även kapitalinkomst, bidrag samt skatt i redovisningen.

Frågan om arbetslivets längd är väsentlig både för pensionssystemets hållbarhet och tillräcklighet och det är därför viktigt att följa denna utveckling. I det avslutande avsnittet behandlas därför utvecklingen av arbetslivets längd och den faktiska pensionsåldern.

1.3.1 Inkomstpensionssystemet

Av den totala pensionsavgiften på 18,5 procent går 16 procentenheter till inkomstpensionssystemet.

Inkomstpensionssystemet är ett så kallat fördelningssystem, där de avgifter som betalas in av de förvärvsarbetande under ett visst år används för att betala pensionerna samma år.

De över- eller underskott som uppstår när avgifterna över- respektive understiger utbetalningarna lagras i en buffertfond. Buffertfonden utgörs av fem AP-fonder. Buffertfondens främsta syfte är att stabilisera pensionsutbetalningarna i förhållande till ekonomiska och demografiska variationer. Ett annat syfte är att bidra med kapitalavkastning till inkomstpensionssystemet.

Balanseringen är garantin för systemets finansiella hållbarhet

Pensionssystemet är finansiellt hållbart och klarar ekonomiska såväl som demografiska förändringar. Den finansiella hållbarheten har sin grund i att pensionsutbetalningarna kopplas till livslängdsutvecklingen genom så kallade delningstal och att pensionernas indexering är kopplad till den ekonomiska tillväxten.

Under vissa förhållanden räcker inte det för att garantera en långsiktig finansiell hållbarhet. För att garantera hållbarheten finns balanseringsmekanismen som ser till att tillgångarna långsiktigt kan finansiera pensionsutbetalningarna och därmed inte skjuter eventuella underskott på framtiden.

Inkomstpensionssystemets finansiella hållbarhet mäts genom balanstalet som är kvoten mellan tillgångarna och pensionsskulden. Buffertfonden tillsammans med systemets framtida avgifter utgör systemets tillgångar. Pensionsskulden består av de summerade pensionsåtagandena till både förvärsaktiva och pensionärer.

Avgiftsnettot är negativt och beräknas vara det under många år framöver

Avgiftsnettot är skillnaden mellan avgiftsinkomsterna och pensionsutbetalningarna. Utbetalningarna var större än inkomsterna första gången 2009 och beräknas vara det i över 20 år till, vilket var förutsett och kalkylerat med redan när pensionssystemet infördes. Att avgiftsnettot är negativt beror på att de stora årskullarna födda på 40-talet har gått i pension.

Att avgiftsnettot av detta skäl är negativt och beräknas vara det under många år framöver påverkar inte systemets finansiella hållbarhet. I huvudsak hanteras detta genom uttag från

buffertfonden, som bland annat har syftet att vara just en buffert.

Den finansiella ställningen försvagades under 2015 men slutade ändå på plus

Pensionssystemets finansiella ställning presenteras varje år i pensionssystemets årsredovisning *Orange Rapport*. Rapporten och redovisningen är viktig för att tydligt visa pensionssystemets finansiella utveckling och förklara vad den beror på. Genom detta skapas förutsättningar för en förståelse för systemets uppbyggnad och vad som påverkar den finansiella ställningen.

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning försvagades under 2015 eftersom skulden ökade mer än tillgångarna. Balalet för 2017 är beräknat till 1,0201 vilket innebär att tillgångarna var 2,01 procent högre än skulden per den 31 december 2015.

Systemet befinner sig sedan 2010 i en balanseringsperiod

Inkomstpensionerna förräntas med förändringen av genomsnittsinkomsten i Sverige som mäts genom ett särskilt inkomstindex. När balanstalet är över 1 och systemet inte befinner sig i balanseringsperiod påverkas inte indexeringen av balanstalens storlek. När balanstalet faller under 1 för första gången inleds en balanseringsperiod, vilket innebär att balanstalet får en direkt påverkan på pensionsomräkningarna och förräntas med balansindex. Under balanseringsperioden kommer ett balanstal under 1 att bidra till lägre omräkningar medan ett balanstal över 1 bidrar till högre omräkningar än annars.

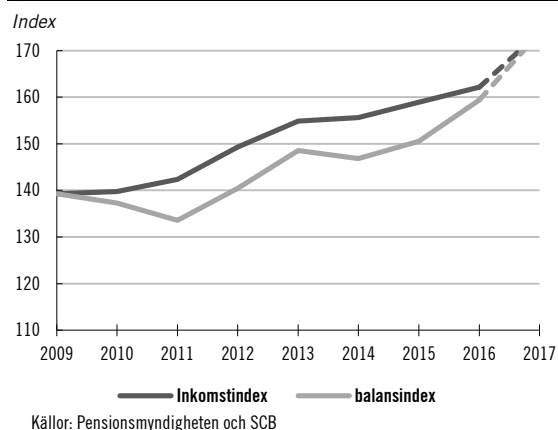
År 2010 föll balanstalet under 1 för första gången och den nuvarande balanseringsperioden inleddes. Under balanseringsperioden har pensionerna sänkts flera gånger till följd av både balanstal under 1 och låga inkomstökningar. De senaste åren har den finansiella ställningen stärkts bland annat till följd av hög avkastning på AP-fonderna och ökad sysselsättning.

När lämnar vi balanseringsperioden?

En balanseringsperiod avslutas när balansindex är på samma nivå som inkomstindex, det vill säga

på samma nivå som om balanseringen inte hade skett. Då har de underskott som har uppstått hanterats genom att pensionerna har indexerats lägre än vad de hade gjort om balanseringen inte hade aktiverats, samtidigt som indexeringen under vissa år har varit högre för att successivt ta sig tillbaks till ursprungsnivån. Diagram 1.1 visar just detta genom inkomst- och balansindex utveckling sedan den nuvarande balanseringsperioden inleddes. Åren 2010, 2011 och 2014 var balanstalet under 1 och inkomstpensionerna sänktes. 2012, 2013, 2015 och 2016 var balanstalet över 1 och pensionerna höjdes. Balanstalet för 2017 är ännu inte fastställt, men beräknas bli över 1.

Diagram 1.1 Inkomstindex och balansindex 2009–2017 (prognos 2017)



Enligt den senaste prognosen från Pensionsmyndigheten kommer gapet mellan inkomst- och balansindex att slutas inom de kommande åren, det vill säga balanseringsperioden kommer att avslutas. Prognoserna är dock beroende av många olika faktorer. Relativt små förändringar av den ekonomiska utvecklingen kan förändra bilden. Inkomstindex för 2017¹ är ännu inte fastställt, vilket innebär att pensionsförändringen för 2017 är en prognos.

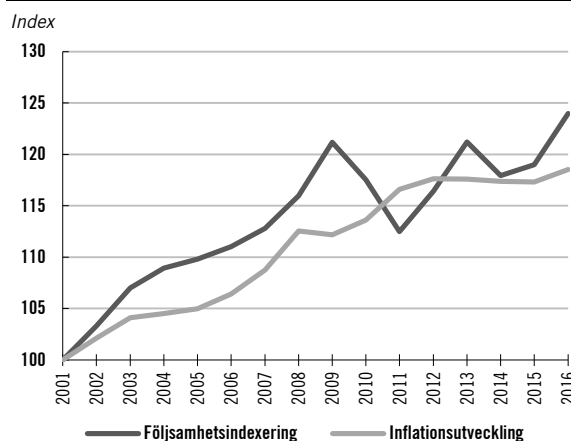
¹I vanliga fall fastställs inkomstindex i augusti, men till följd av de förändrade reglerna för inkomstindex (se *Förändrade regler för inkomstpensionernas indexering för att minska pensionernas svängningar*) sker beräkning och fastställande i oktober 2016. Efter detta år gäller ordinarie tidpunkt.

Följsamhetsindexeringen har varit högre än prisutvecklingen

Inkomstpensionen beräknas genom att pensionsbehållningen divideras med förväntad återstående livstid, alltså antal år som pensionen förväntas räcka. För att pensionen inte ska vara så låg i början av tiden som pensionär och som högst i slutet av livet får man ett förskott på den förväntade förräntningen. Detta förskott kallas just förskottsrenta och är en uppskattning av vad den framtida inkomstutvecklingen kommer att bli. Förskottsrentan i inkomstpensionssystemet är 1,6 procent och dras av från inkomst- eller balansindex. Indexeringen efter avdrag för förskottsrentan kallas följsamhetsindexering.

Följsamhetsindexering har tillämpats sedan 2002. Som framgår i diagram 1.2 har systemet med följsamhetsindexering, mätt sedan starten och fram till 2017, gett en högre indexering än inflationsutvecklingen och därmed en något bättre köpkraft, trots att inkomstpensionssystemet sedan 2010 befinner sig i balanseringsperiod. Resultatet varierar som synes över tid och är också beroende av vilken tidsperiod som studeras. Utfallet på individnivå är också beroende av vid vilket år individen började ta ut sin pension.

Diagram 1.2 Följsamhetsindexering och inflationsutveckling omvandlat till index, basår 2001=100

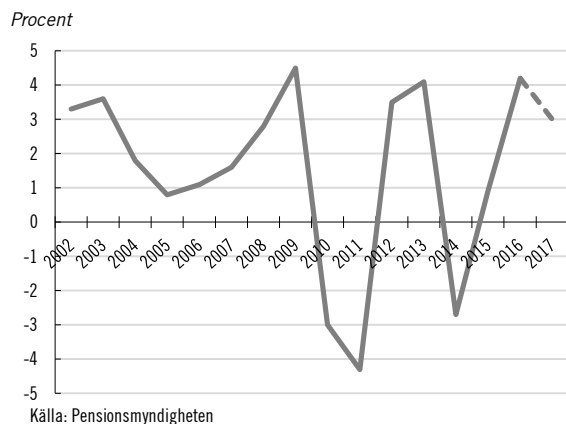


Förändrade regler för inkomstpensionernas indexering för att minska pensionernas svängningar

Av diagram 1.3 framgår att pensionsutvecklingen under senare år varit påtagligt volatil och att de årliga pensionsförändringarna har växlat mellan

förhållandevis kraftiga upp- och nedgångar. En sådan slagig utveckling var inte förutsedd och är heller inte önskvärd.

Diagram 1.3 Utveckling av inkomstpensionen – följksamhetsindexering 2002–2017 (prognos 2017)



För att minska volatiliteten i pensionerna under en balanseringsperiod har Pensionsgruppen enats om vissa justeringar. I enlighet med propositionen En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (prop. 2014/15:125) kommer balanseringen att begränsas till en tredjedel av uppkommet under- eller överskott. Vid beräkningen av balansindex används därmed ett dämpat balanstal i stället för balanstalet. Förslaget ger en jämnare utveckling av pensionerna utan att den finansiella hållbarheten i pensionsystemet äventyras. Det nya inkomstindexet införs från och med 2017.

Balanstalet för 2017 är beräknat till 1,0201. Vid indexeringen av pensionerna årsskiftet 2016/17 kommer för första gången det dämpade balanstalet att användas. En tredjedel av 2,01 är 0,67, det vill säga det dämpade balanstalet är 1,0067.

I analysen av volatiliteten konstaterades även att inkomstindex i sig bidrar till volatiliteten och dessutom är onödigt komplicerat till sin konstruktion. För att dels minska inkomstindex bidrag till volatiliteten, dels se till att inkomstindex bättre speglar den genomsnittliga inkomstutvecklingen kommer inkomstindex att beräknas utifrån förändringen i den nominella snittinkomsten mellan de två närmast föregående åren. Det ger ett index som både är mer aktuellt dvs. följer utvecklingen av snittinkomsten bättre, och samtidigt är enklare att förstå.

Migrationen förstärker inkomstpensionssystemets finansiella hållbarhet

Den ökade migrationen under de senaste åren påverkar pensionssystemet på flera sätt. Fler personer som arbetar leder till ökade avgifts-inkomster och därmed till högre tillgångar i inkomstpensionssystemet. Det i sin tur ger ett högre balanstal och därmed mindre risk för balansering. Hur stor effekten blir är beroende av hur många av de invandrade som kommer i arbete.

Om de invandrade kommer in på arbetsmarknaden med en lägre genomsnittsinkomst än övriga, vilket är troligt, kommer det allt annat lika att ge ett lägre inkomstindex och lägre uppräkning av pensionerna och pensionsbehållningarna. Den totala effekten för pensionerna är svår att förutsäga och beror till stor del på hur väl integrationen på arbetsmarknaden fungerar.

Ytterligare en följd av den ökade invandringen är att statens utgifter för garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension i form av garantipension kan förväntas öka. Detta beror på att de invandrade i större utsträckning förväntas ha lägre medelinkomster, lägre sysselsättningsgrad och färre antal år med inkomst i Sverige och därmed ett större behov av grundskyddsformåner.

1.3.2 Premiepensionssystemet

Av den totala pensionsavgiften på 18,5 procent går 2,5 procentenheter till premiepensionssystemet.

Premiepensionssystemet är ett fonderat system där de avgifter som betalas in fonderas separat för varje enskild person. Systemet är utformat som en fondförsäkring, där spararen själv väljer fonder. Om pensionsspararen inte gör något fondval, placeras pengarna i generationsfonden AP7 Såfa som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Ett av premiepensionens syften är att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen och möjliggöra högre avkastning. Den allmänna pensionens utveckling påverkas alltså dels av inkomstpensionen som beror på löneutveck-

lingen² i samhället, dels på premiepensionen som beror på utvecklingen på kapitalmarknaden. Ett annat motiv för att införa premiepensionen var att öka valfriheten för individen att själv få bestämma placeringsinriktning på delar av sitt pensionskapital.

Premiepensionssystemet är per definition finansiellt hållbart eftersom det är ett fonderat system.

Utbetalningarna av premiepension till dagens pensionärer är alltså små och har normalt en begränsad betydelse för dem. År 2015 svarar premiepensionen för två procent av utbetalningarna från hela det allmänna ålderspensionssystemet. I takt med att premiepensionssystemet fasas in kommer kapitalet att fortsätta att växa och systemet beräknas vara fullt infasat först på 2060-talet. Då beräknas premiepensionen utgöra drygt 20 procent av utbetalningarna från det allmänna ålderspensionssystemet.

Genomsnittligt god avkastning för spararna 2015

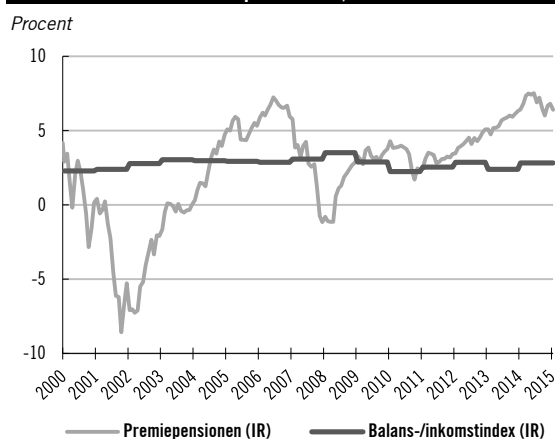
Den genomsnittliga avkastningen för fondspararna var 6,2 procent under 2015. För sparare med egen vald portfölj var värdeutvecklingen i genomsnitt 6,6 procent medan värdeutvecklingen var 5,8 procent för AP7 Såfa. Till följd av de senaste årens goda avkastning hade 98 procent av alla sparare i slutet av 2015 en positiv genomsnittlig utveckling på sitt sparande.

Bättre avkastning på premiepensionen än inkomstpensionen

Premiepensionskapitalet är placerat i fonder, i huvudsak aktiefonder, och följer därför i stor utsträckning borsutvecklingen, medan värdet på inkomstpensionen följer inkomstindex, som speglar den genomsnittliga löneutvecklingen i Sverige. Eftersom borsutvecklingen varierar betydligt mer än löneutvecklingen blir en jämförelse av avkastningen mellan systemen beroende av vilken tidsperiod som mäts. Diagram 1.4 visar den årliga värdeutvecklingen för premie-

pensionskapitalet sedan starten år 2000 jämfört med om kapitalet hade varit placerat i inkomstpensionssystemet. Den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen var 6,4 procent för premiepensionen jämfört med 2,8 procent för inkomstpensionen per den 31 december 2015.

Diagram 1.4 Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om premiepensionen i stället hade avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 31 dec 2015



Källa: Pensionsmyndigheten

Anm: Värdeutvecklingen är beräknad som internränta. Det innebär att man vid beräkningen tar hänsyn till alla flöden in och ut ur systemet och vid olika tidpunkter som flödena har skett samt det totala marknadsvärdet i fonderna vid tidpunkten för beräkningen.

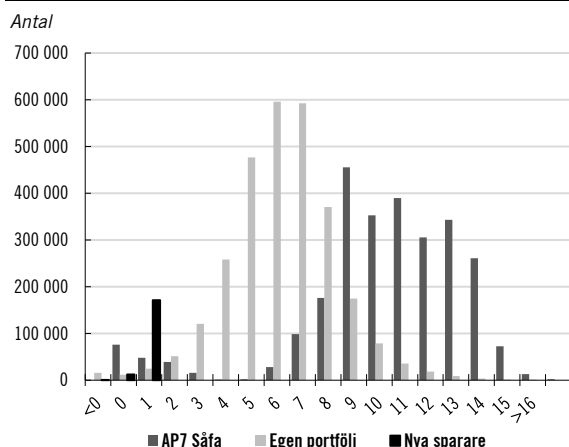
Den genomsnittliga avkastningen för de sparare som varit med sedan systemet startade 2000 har varit högre för AP7 Såfa (9,3 procent) än för dem som gjort ett eget val (6,2 procent). Allra lägst har avkastningen varit för dem som har anlitat en förvaltningstjänst (5,4 procent).

Stor spridning i avkastning mellan sparare

De flesta sparare har haft en genomsnittlig avkastning på 5–12 procent per år. Av diagram 1.5 framgår att spridningen i utfall mellan dem som har haft en svag utveckling och dem som haft en väldigt bra utveckling emellertid är stor. Skillnaden i avkastning mellan kvinnor och män är försumbar.

² Under en balanseringsperiod har även kapitalmarknaden en inverkan på inkomstpensionen eftersom AP-fondernas kapital påverkar balanstalet.

Diagram 1.5 Antal i systemet fördelat på årlig genomsnittlig värdeutveckling till och med 2015, AP7 Såfa, egen vald portfölj och nya sparare



Källa: Pensionsmyndigheten

Den årliga avkastningen i AP7 Såfa är visserligen densamma för alla inom samma generation, men det finns ändå en spridning mellan spararna. Spridningen beror dels på olika inträdesår och olika löneutveckling (kapitalet som har satts in i fonden har placerats vid skilda tidpunkter, då marknadsvärdet på fonden varit olika högt eller lågt), dels på att aktieexponeringen i AP7 Såfa är högre för yngre än för äldre.

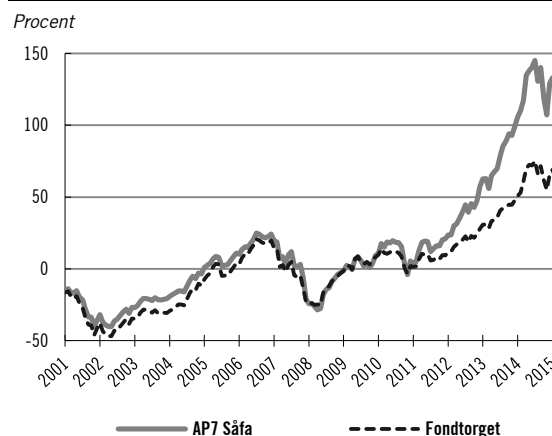
Den genomsnittliga avkastningen varierar påtagligt beroende på om man läser av resultatet när börsen står lågt eller högt.

En dominerande andel av fondmedlen är placerade på aktiemarknaden. Till följd av en positiv börsutveckling har fondvärdet därför ökat mycket under senare år. I AP7 Såfa finns en så kallad hävstång som normalt motsvarar 50 procent av fondkapitalet, vilket innebär att aktieexponeringen i det fallet uppgår till 150 procent. Som framgår av diagram 1.6 har det också inneburit att AP7 Såfa ökat betydligt mer än den genomsnittliga utvecklingen. Den stora aktieexponeringen innebär också en förväntad motsvarande sämre utveckling vid en negativ börsutveckling. Under 2015 drogs hävstången ned på grund av börsens värdering och fondens risktolerans. I slutet av 2015 uppgick hävstången till 25 procent.

Spridningen är högre för dem med AP7 Såfa än för dem med egen vald portfölj. Bland dem med egen vald portfölj hade majoriteten en avkastning mellan 3 och 10 procent medan majoriteten av dem med AP7 Såfa hade en avkastning mellan 6 och 14 procent i slutet av 2015. En anledning till den stora spridningen i AP7 Såfa är att de äldre spararna har delar av kapitalet place-

rat i AP7 Såfas räntefond. Eftersom räntefonden inte har haft samma positiva utveckling som aktiefonden kommer en stark utveckling av aktiefonden öka skillnaden mellan räntefonden och aktiefonden vilket också ökar spridningen mellan spararna.

Diagram 1.6 Värdeutvecklingen fondrörelsen till och med 2015



Källa: Pensionsmyndigheten

Lägre fondavgifter ger högre pensioner

På lång sikt har avgiftsnivån stor betydelse för pensionsutfallet. En avgift på 0,5 procent reducerar pensionen på sikt med cirka 15 procent i förhållande till en avgiftsfri portfölj.³ Den framtida avkastningen i en fond är alltid okänd. Avgiften däremot är alltid känd och påverkar avkastningen.

I syfte att sänka pensionsspararnas kostnader är de fondförvaltare som är anslutna till premiepensionssystemet tvungna att lämna rabatt på fondens ordinarie avgifter. Under 2015 återfördes en rabatt om cirka 4 miljarder kronor till spararnas konton. Den genomsnittliga förvaltningsavgiften i premiepensionssystemet 2015 var 0,25 procent efter rabatter, jämfört med 0,76 procent utan rabatt. Sett till ett helt arbetsliv betyder denna rabatt mycket.

Pensionsmyndigheten kompletterade 2014 rabattsystemet med ett kostnadstak för fondavgifterna, vilket innebär att all avgift över ett visst tak återförs till systemet.

³En investerad krona finns i pensionsspararnas portfölj i genomsnitt under 31,8 år.

Kostnadstaket infördes eftersom vissa förvaltare skapat särskilda fonder där innehålllet i fonderna byttes i stället för att som tidigare när själva fonderna byttes ut i stor skala. I några fall fick dessa nya fonder höga avgifter. Tack vare rabattsystemet återfördes visserligen största delen av den högre avgiften, men genom att sätta avgiften påtagligt högre sattes rabattsystemet delvis ur spel. Införandet av kostnadstak beräknas ha sänkt spararnas avgifter med över 200 miljoner kronor under 2015.

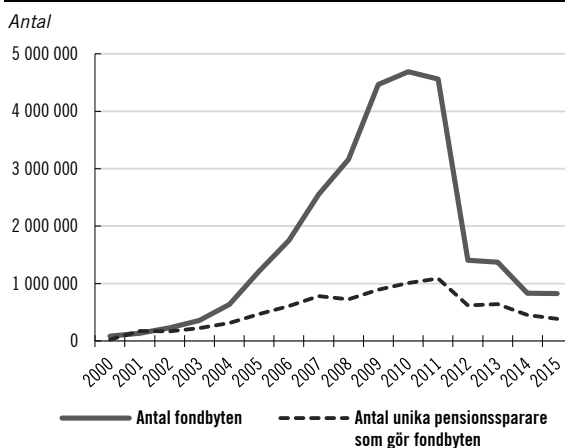
Många fonder att välja mellan, men få väljer och ännu färre byter

I slutet av 2015 fanns det 830 fonder att välja mellan på Pensionsmyndighetens fondtorg. En sparare kan välja att placera sitt premiepensionskapital i en till maximalt fem av dessa fonder. Nya pensionsrätter placeras därefter årligen i de fonder som valts. En sparare kan under hela sparandetiden och pensioneringstiden välja att byta fonder.

Därutöver finns det statliga förvalsalternativet (AP7 Såfa) för de sparare som avstår från att välja en fond på fondtorget. Av premiepensions-spararna har 48 procent sina medel placerade i AP7 Såfa. De som har sitt kapital i AP7 Såfa är i genomsnitt yngre och har ett mindre kapital än de som har en egen vald portfölj. Av det totala fondkapitalet förvaltas 30 procent av AP7 Såfa. Denna andel har ökat sedan 2010. Bland nyspararna finns ett tydligt mönster av att allt färre inledningsvis väljer en egen fondportfölj.

Antalet premiepensionssparare som byter fond ökade mellan 2001 och 2011 för att därefter sjunka betydligt, se diagram 1.7. År 2011 bytte drygt en miljon sparare fond minst en gång under året. Därefter har antalet minskat betydligt. Antalet unika fondbytare var knappt 385 000 år 2015, vilket motsvarar knappt 6 procent av alla pensionärer och pensions-sparare. En större andel av fondbytena gjordes av män (56 procent) än av kvinnor (44 procent).

Diagram 1.7 Antal fondbyten respektive antal unika pensionssparare som bytt fonder per år, 2000–2015



Källa: Pensionsmyndigheten

Enskilda pensionssparare är dock fortsatt mycket aktiva genom att byta fonder ofta. Ett tiotal pensionssparare gjorde fondbyten i intervallet 60–70 fondbyten under 2015.

Det årliga antalet fondbyten ökade ännu mer än antalet personer som bytte fond under ett antal år. Detta till följd av förvaltartjänsterna som bytte fonder åt många kunder samtidigt, så kallade massfondbyten. Antal fondbyten kulminerade 2010 då nära 5 miljoner fondbyten gjordes. Till följd av det införde Pensionsmyndigheten stopp för massfondbyten, vilket resulterade i att antalet fondbyten kraftigt sjönk. Antalet fondbyten sjönk även avsevärt mellan 2013 och 2015, vilket sannolikt beror på att det i början av 2014 infördes krav på e-legitimation för att göra ett fondbyte via internet.

Antal byten via blankett ökar dock explosionsartat. Mellan 2013 och 2015 ökade antal fondbyten via blankett med 2 000 procent, från cirka 6 000 till cirka 132 000. Det mesta talar för att det är ett nytt arbetssätt hos förvaltningsföretagen som ligger bakom ökningen.

Förvaltningstjänster har gett lägre avkastning till högre kostnad

Totalt anlitar cirka 600 000 pensionssparare, drygt var sjätte pensionssparare med egen portfölj, förvaltningstjänster för förvaltning av sina premiepensionsfonder. Tjänsten innebär att företag övertar förvaltningen mot en avgift. Kvinnor och män anlitar förvaltningstjänster i samma utsträckning.

I tabell 1.3 visas att avkastningen för de pensionssparare som anlitar förvaltningstjänst i

genomsnitt varit lägre än för de pensionssparare med AP7 Såfa och de med egen portfölj. De som anlitat förvaltningstjänstföretag har betalat den högsta avgiften och samtidigt haft den sämsta utvecklingen i genomsnitt.

Den genomsnittliga avgiften efter rabatt på förvaltningsföretagens fonder den 30 april 2015 låg på 0,52 procent.

De dyraste förvaltningstjänsterna kostar cirka 1 300 kronor för ett års förvaltning. Det är 8,5 gånger mer än för en pensionssparare i förvaltsfonden AP7 Såfa som betalar 140 kronor på ett år.

Tabell 1.3 Genomsnittlig värdeutveckling och snittavgift för pensionssparare med AP7 Såfa, egen portfölj och förvaltningstjänst

Procent			
	2015	Sedan start	Snittavgift
AP7 Såfa	5,8	9,3	0,12
Egen portfölj	6,6	6,2	0,31
Förvaltningstjänst	3,8	5,4	0,50

Källa: Pensionsmyndigheten

Fonder med miljö/etisk märkning har lägre avgift och högre avkastning

I premiepensionssystemet kan pensionsspararna välja fonder som är miljö/etiskt (M/E)-märkta. Märkningen anger att fondförvaltaren tar miljö och/eller etisk hänsyn i samband med beslut om hur pengarna i fonden skall förvaltas.

För att få M/E-märkning i premiepensionssystemet krävs att förvaltaren har en tydligt beskriven och väl definierad process för hur fonden placerar med miljö- och/eller etikhänsyn. Denna inriktning ska vara tydligt angiven i information och marknadsföring. Fondbolagen måste också ha en systematisk och regelbunden uppföljning av inriktningen och naturligtvis följa denna inriktning i fondens placeringar.

Vid ingången av 2015 fanns det 121 fonder med M/E-märkning och vid utgången av året fanns 191 fonder, en ökning med 57 procent. Den kraftiga ökningen av antalet M/E-fonder berodde till största delen på att några fondbolag med många fonder fick sina fonder godkända som M/E-märkta under året.

Den genomsnittliga fondavgiften är lägre i M/E-fonderna än i övriga fonder, se tabell 1.4.

Tabell 1.4 Kapitalviktade snittavgifter, AP7 Såfa exkluderad

Procent		
	Brutto	Netto
Övriga fonder	1,27	0,35
M/E-fonder	0,62	0,21

Källa: Pensionsmyndigheten

M/E-fonderna på premiepensionssystemets fondtorg har i genomsnitt hittills presterat bättre än övriga fonder. Värdeutvecklingen över ett femårigt genomsnitt är 7,2 procent för M/E-märkta fonder jämfört med 5,6 procent för övriga fonder. Skillnaden är ännu större för fondtypen aktiefonder där M/E-märkta fonder har haft en värdeutveckling på i genomsnitt 8,1 procent jämfört med övrigas på 6,0 procent. Även här kan noteras att fondkategorin med lägre avgifter haft högre avkastning.

Premiepensionssystemet ses över

Den pågående premiepensionsöversynen har som huvudsaklig uppgift att lämna förslag på hur befintligt premiepensionssystem kan ändras så att fler sparare får en långsiktigt bra avkastning på sitt premiepensionsskapital till rimlig risk och kostnad. Utredningen tar sin utgångspunkt i de förslag som presenterades i promemorian Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35) som innehöll en analys över hur premiepensionssystemet har fungerat. Promemorian innehöll också en beskrivning av identifierade brister och utmaningar med dagens premiepensionssystem samt pekar på ett antal möjligheter att inom ramen för nuvarande fondtorg möta problemen. Promemorian beskrev också ett alternativt förslag där det öppna fondtorget ersätts med en handfull upphandlade fonder.

Enligt promemorian finns det flera förbättringsområden inom premiepensionssystemet:

- bristande kunskap och intresse hos premiepensionsspararna för egen aktiv förvaltning på fondtorget
- onödigt höga kostnader för egen förvaltning på fondtorget
- risk för betydande spridning i slutlig premiepension

Promemorian pekar på att riskerna och kostnaderna i premiepensionssystemet kan reduceras på olika sätt och att det ytterst är en fråga om hur man värderar valfrihet och kostnader.

Pensionsgruppen enades om att beredning av promemorian förslaget bör fortsätta. Med utgångspunkt i problemanalysen har därför en utredare getts i uppdrag (Ett reformerat premiepensionssystem, dir. 2014:107) att närmare utreda de beskrivna alternativen.

Enligt direktivet ska utredningen bland annat analysera och föreslå genomförande av förslag att införa avgiftstak för fonderna på fondtorget liksom obligatoriskt bekräftelseval för placering av nya pensionsrätter. Dessutom ska utredningen undersöka åtgärder för att begränsa möjligt risktagande på fondtorget och om att Pensionsmyndigheten under vissa omständigheter ska kunna rekommendera sparare att välja AP7 Såfa (tilläggsdirektiv, dir. 2015:76).

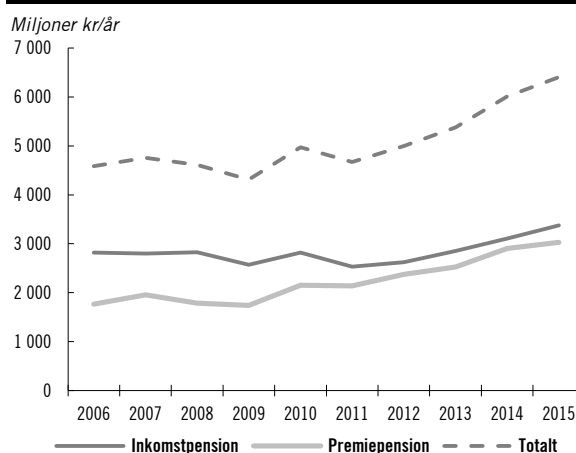
Utredningen Ett reformerat premiepensionssystem (Fi 2014:12) redovisar sitt uppdrag i september 2016.

1.3.3 Administrations- och förvaltningskostnader för ålderspensionssystemet

Kostnadernas storlek är en viktig faktor för den framtida pensionen. Vissa kostnader är svåra att påverka för den enskilda pensionsspararen, medan andra är lättare, till exempel premiepensionens fondavgift.

Den sammanlagda administrations- och förvaltningskostnaden för ålderspensionssystemet var 6,4 miljarder kronor 2015, vilket framgår av diagram 1.8. Det är en ökning med 400 miljoner kronor jämfört med året innan. Ökningen består till stor del av ökade kapitalförvaltningskostnader som i huvudsak beror på att det förvaltade kapitalet i både AP-fonderna och premiepensionsfonderna har ökat i storlek. Kapitalförvaltningskostnaderna i förhållande till förvaltad kapital minskar dock.

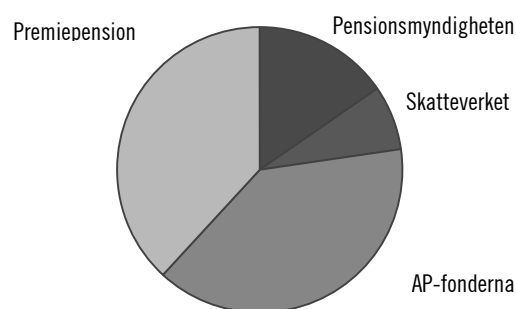
Diagram 1.8 Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet, 2006–2015



Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport

I diagram 1.9 visas fördelningen av kostnaderna under 2015 och där framgår att den största delen av kostnaderna utgörs av just kapitalförvaltningskostnader (AP-fonderna och premiepensionsfonderna) som sammantaget uppgår till 77 procent av de totala kostnaderna. Denna kostnad ökar med växande kapital. Myndigheternas förvaltningskostnader svarar sammantaget för 23 procent av kostnaderna. Av dessa kostnader står Pensionsmyndigheten för drygt 15 och Skatteverket för drygt 7 procentenheter.

Diagram 1.9 Fördelningen av administrations- och förvaltningskostnaderna inom ålderspensionssystemet 2015



Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport

1.3.4 Pensionärernas inkomster och ekonomiska standard

För att visa systemens betydelse för pensionärerna, dess tillräcklighet, följer här en redovisning av pensionärernas inkomster och ekonomiska standard. Det allmänna pensionssystemet är en del av en större helhet och den ekonomiska standarden under pensionstiden är beroende av

mer än ersättningar från det allmänna pensionsystemet.

Tillräcklighet kan innebära olika saker. En sak är hur inkomsten som pensionär är i förhållande till hur den var tiden innan pensionstiden, vilket presenteras i detta avsnitt. Men med tillräcklighet kan också avses hur inkomsterna skyddar pensionärerna från att bli fattiga. Det senare presenteras under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Mer än pensionsinkomster har betydelse för pensionärernas ekonomi

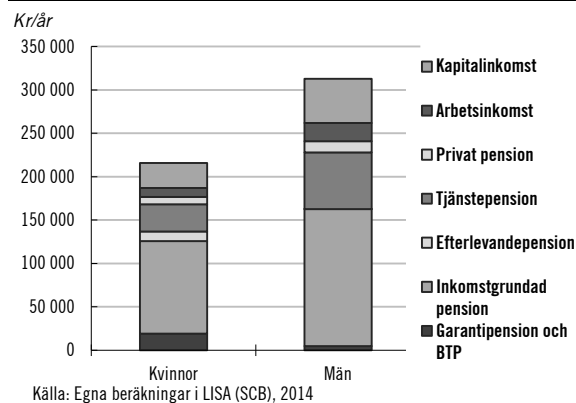
Inkomster från den allmänna pensionen är för de allra flesta den klart dominerande inkomstkällan efter förvärvslivet. De flesta (uppskattningsvis cirka 90 procent av dem som går i pension nu) har också en tjänstepension som ofta har en stor betydelse för den ekonomiska standarden. Det gäller särskilt för personer som har haft inkomster över intjänandetaket för den allmänna pensionen (drygt 39 800 kronor per månad 2016) eftersom det över taket finns tjänstepension men ingen allmän pension. Tjänstepensionerna har successivt fått en ökad betydelse för den totala pensionen, vilket främst beror på ökade avsättningar. De privata pensionernas andel av den totala pensionen är alltså liten.

Utöver pensionsinkomster har många kvinnor och män över 65 år även arbetsinkomster och kapitalinkomster. I diagram 1.10 visas den genomsnittliga inkomstsammansättningen 2014 för personer över 65 år. Eftersom många har betydande inkomster från andra håll än pensionssystemet innebär det att individernas inkomster kan utvecklas i andra riktningar än inkomsterna från den allmänna pensionen.

Det framgår tydligt av diagram 1.10 att män i genomsnitt har högre inkomstgrundad pension än kvinnor, vilket förklaras av att pensionens storlek står i relation till den tidigare förvärvsinkomsten som i genomsnitt är lägre för kvinnor. Kvinnor har därför också en större andel av sin inkomst i form av grundskydd (garantipension och bostadstillägg). Den allmänna pensionen är i genomsnitt högre för män än för kvinnor, men den allmänna pensionen har en större betydelse för kvinnor eftersom den står för en större andel, drygt 63 procent, av hela inkomsten. Män har i genomsnitt högre övriga inkomster i form av tjänstepension, arbetsinkomst och kapital-

inkomst än kvinnor. Det ska betonas att det rör sig om genomsnittsvärden. Gruppen är långt ifrån homogen och det finns stora variationer bland landets drygt två miljoner kvinnor och män över 65 år.

Diagram 1.10 Olika inkomstkällor. Genomsnittliga belopp för kvinnor och män äldre än 65 år



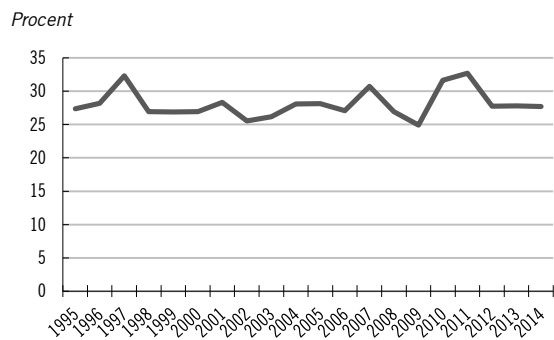
Inkomstsammansättningen varierar även med födelseår. Under de senaste decennierna har det skett en förändring av pensions- och arbetsmönster. Allt fler arbetar allt högre upp i åldrarna, samtidigt som uttaget av pension sprids ut. Det är inte längre en självklarhet att ta ut sin pension och sluta arbeta när man fyller 65 år. Många tar ut sin pension tidigare och en del senare och det är också en ökande andel som tar ut sin pension och samtidigt fortsätter arbeta.

Tjänstepension och arbetsinkomst utgör en ökande andel av den samlade inkomsten, främst för män men även för kvinnor. Detta gör att den allmänna pensionens andel av inkomsterna minskar. Skillnaden mellan kvinnors och mäns sammanlagda inkomst har varit relativt konstant över tid.

Gapet mellan kvinnors och mäns pensioner

Skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomst kallas inkomstgapet och mäter hur mycket lägre kvinnors genomsnittliga inkomst är i förhållande till mäns. Skillnaden i disponibel inkomst mellan kvinnor och män är större för pensionärer än för förvärvsaktiva. Inkomstgapet för förvärvsaktiva är 19 procent jämfört med 26 procent för dem som är äldre än 65 år.

Gapet mellan kvinnors och mäns disponibla inkomst har varit relativt konstant över tid, vilket framgår av diagram 1.11.

Diagram 1.11 Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst för kvinnor och män äldre än 65 år

Källa: Egna beräkningar i HEK (SCB)

När olika inkomsters bidrag till gapet för pensionärer studeras, framkommer att den inkomstgrundade pensionen och tjänstepensionen ökar gapet mest, medan garantipension, änkepension och skatt är det som minskar gapet mest. Om enbart den allmänna pensionen och dess tillhörande förmåner⁴ studeras är inkomstgapet på 17 procent. När tjänstepensionen adderas ökar gapet till 27 procent.

Trots att de äldsta kvinnliga pensionärerna generellt har haft ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande än de yngre kvinnliga pensionärerna är det bland de äldsta pensionärerna som inkomstgapet är som minst och det är i stället som störst bland de yngsta pensionärerna. Detta beror bland annat på att de yngre pensionärerna har mer arbetsrelaterade inkomster såsom arbetsinkomst och inkomst- och tjänstepension. Män har i genomsnitt mer av dessa inkomster än kvinnor vilket leder till att gapet blir större.

Tillräcklighet kan mätas på olika sätt

Om pensionerna är tillräckliga och om systemet är konstruerat så att det ger tillräckliga pensioner kan mätas på flera sätt. Ett sätt är att studera ekonomisk standard bland olika grupper pensionärer. Ett annat är att sätta pensionen i relation till slutlönen genom att till exempel mäta kompensationsgrad.

En kompensationsgrad mäter pensionens storlek i relation till inkomsten före pensionering. Arbetsinkomsten åren före pension förändras dock ofta och resultatet kan därför variera

kraftigt beroende på mätmetod och vilka antaganden som görs.

Kompensationsgraden har beräknats för två typfall; en genomsnittlig kvinna och en genomsnittlig man. Kompensationsgraden har beräknats för två olika pensionsåldrar: 65 respektive 67 år.

Personerna antas ha haft ett arbetsliv utan avbrott och en jämnt stigande inkomst och de har tagit ut pension år 2015⁵. Både genomsnittskvinnan och genomsnittsmannen beräknas då ha en kompensationsgrad på cirka 60 procent vid 65 års ålder och på 66 procent vid 67 års ålder. Beräkningen avser allmän pension och tjänstepension. Eftersom beräkningen är gjord på typfall beror resultatet i stor utsträckning på vilka antaganden som gjorts om avtalsområde, lönetillväxt, arbetslivets längd med mera.

Diagram 1.12 visar ett exempel på verklighetens inkomstutveckling fram till 66 år ålder i form av den disponibla medianinkomsten för kvinnor och män födda 1948 vid åldrarna 56–66 år. Eftersom många pensionärer, framförallt de yngre, har andra inkomster än pension är det väsentligt att titta på hur den totala inkomsten utvecklas och därför visas hela den disponibla inkomsten. Grupperna har delats upp utifrån personernas huvudsakliga försörjning vid 63 år. Cirka 57 procent av kvinnorna och 61 procent av männen hade arbetsinkomst som huvudsaklig försörjning vid 63 års ålder.

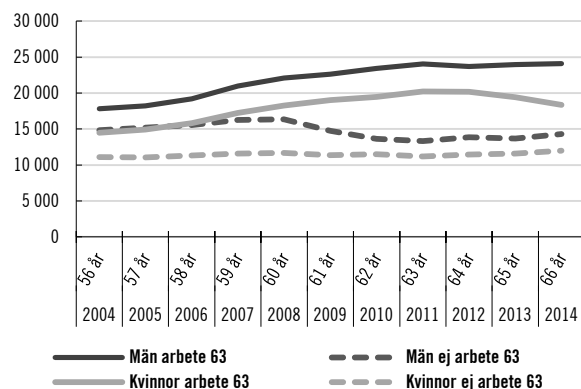
Av diagrammet framgår att bland de som arbetade ökade medianinkomsten fram till 63 års ålder för att därefter minska. För de som inte hade arbete som huvudsaklig försörjning vid 63 års ålder är inkomstutvecklingen inte alls densamma. Dessa pensionärer hade snarare en något högre medianinkomst när de blev 66 än de hade åren innan pension. Utvecklingen är likartad för både kvinnor och män, men kvinnornas inkomst är i båda fallen lägre än männens.

⁴ bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och änkepension

⁵ Genomsnittlig kvinna, slutlön 23400 kr/månad och genomsnittlig man, slutlön 29 900 kr/månad

Diagram 1.12 Disponibel inkomst 56–66 år för personer födda 1948

kr/mån



Källa: Egna beräkningar i LINDA, SCB

I typfallsberäkningarna antogs en rak löneprofil, det vill säga att lönen ökar lika mycket varje år. Ökningen antas vara 3,8 procent nominellt. Här framkommer dock att i verkligheten är inkomstutvecklingen ofta mer varierande och den kan både öka och minska åren före pension. För genomsnittspersonen är inkomstökningen inte lika stor varje år fram till 66 års ålder, utan den är ofta avtagande även för de som arbetar. Detta innebär att den stora inkomstminskningen vid pensioneringen som typfallen visade är mer drastiskt än vad många i verkligheten får.

Slutsatsen som kan dras utifrån inkomstutvecklingen åren innan pension är att det finns stora skillnader mellan olika grupper pensionärer avseende deras verkliga kompensationsgrad. Exempelvis har de som inte förvärvsarbetar före pensionering ofta en högre kompensationsgrad eftersom deras inkomst vid pensionering blir relativt sett hög jämfört med åren före pension. De som förvärvsarbetade fram till pension har generellt sett en lägre kompensationsgrad.

Om inte pensioneringen senareläggs, sjunker ingångspensionen när medellivslängden ökar

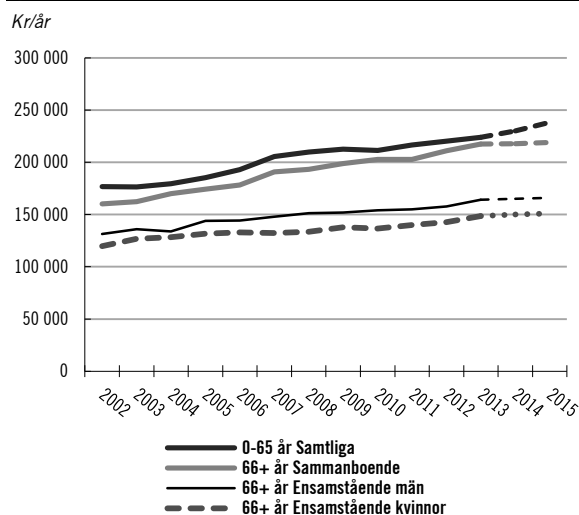
När man mäter tillräcklighetens utveckling över tid visar det sig att kompensationsgraden i form av allmän pension har sjunkit och trendmässigt kommer att fortsätta sjunka framöver om inte levnads- och pensionsmönster förändras. Den främsta orsaken till att pensionsnivåerna sjunker är att pensionen anpassas efter den genomsnittliga och stigande medellivslängden – den in-

tjänade pensionen ska räcka till fler antal år som pensionär.

För att upprätthålla en rimlig pensionsnivå krävs att arbetslivets längd anpassas efter medellivslängdens utveckling samt att arbetsvillkoren utformas så att fler orkar arbeta fram till pensionsåldern. En sådan utveckling har hittills inte skett i tillräcklig grad. Så länge som en sådan utveckling inte sker kommer pensionssystemet få svårare att leverera tillräckliga pensioner.

Den ekonomiska standarden har ökat för pensionärerna som grupp

Skillnaderna i ekonomisk standard mellan olika pensionärsgupper är stora vilket framgår av diagram 1.13. Diagrammet visar att sammanboende pensionärer endast har en något lägre ekonomisk standard än befolkningen i åldern 0–65 år. De har inte heller tappat gentemot de yngre de senaste tio åren. De ensamstående har däremot en betydligt lägre ekonomisk standard än både personer under 65 år och sammanboende pensionärer. Särskilt gäller detta för ensamstående kvinnliga pensionärer. Trots skillnaderna har dock alla grupper pensionärer reellt sett ökat sin ekonomiska standard under perioden.

Diagram 1.13 Pensionärernas reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65 år, 2002–2015 (prognos från 2013)

Källa: Egna beräkningar i HEK (SCB)

Stora skillnader mellan olika grupper pensionärer

Gruppen pensionärer är heterogen vad gäller ålder, civilstånd, födelseland, tidigare förvärvsmönster och ekonomisk standard. Flest pensionärer, 46 procent, är sammanboende i åldern 66–79 år och det är också den grupp som har den högsta ekonomiska standarden. Gruppen yngre sammanboende pensionärer har en ekonomisk standard som är drygt 50 procent högre än gruppen ensamstående kvinnor som är äldre än 80 år.

Ensamstående har störst risk för låg ekonomisk standard. Det gäller även i gruppen som är yngre än 65 år. Därutöver finns också ett generellt mönster att äldre pensionärer har lägre ekonomisk standard än yngre och att kvinnor har lägre ekonomisk standard än män. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre är också en större andel äldre kvinnor ensamstående än männen.

I tabell 1.5 har gruppen som är 66 år och äldre delats upp på inrikes och utrikes födda kvinnor och män. Tabellen visar att den ekonomiska standarden för utrikes födda kvinnor i genomsnitt är 84 procent av den för inrikes födda kvinnor. De utrikes födda männen har en ekonomisk standard som uppgår till drygt 83 procent av de inrikes födda männen.

Tabell 1.5 Ekonomisk standard, inrikes och utrikes födda, prognos 2016

Kön	Ålder	Ekonomisk standard	Antal i befolkningen
Kvinnor	Inrikes födda 66+	195 000	876 000
	Utrikes födda 66+	163 000	127 000
	Samtliga 0-65	249 000	3 836 000
Män	Inrikes födda 66+	228 000	752 000
	Utrikes födda 66+	191 000	100 000
	Samtliga 0-65	253 000	3 964 000

Källa: Egna beräkningar i HEK (SCB) 2013

Anm: Observera att ekonomisk standard inte är detsamma som årsinkomst. Individens ekonomiska standard är hushållets disponibla inkomst justerad efter familjestorlek.

1.3.5 Arbetets betydelse för pensionens storlek

Medellivslängden ökar för närvarande med ett år vart sjunde år. Kvinnor har en något högre

medellivslängd än män, men ökningstakten är högre för män och därför minskar skillnaden i medellivslängd mellan män och kvinnor. Den ökade medellivslängden har i stor utsträckning tagits ut under pensionstiden, det vill säga det är pensionstiden och inte arbetslivet som förlängts.

Pensionsuttaget sker alltför tidigt kring 65 år men utträdet ur arbetslivet tenderar att senareläggas

Normen om en pensionsålder vid 65 år är alltför tidigt påtaglig och uttaget av pension ligger stadigt kring 65 år. Såväl tidigt som sent uttag har dock ökat under senare år och lett till en större spridning av pensionsuttag. Män tar i större utsträckning ut pension både tidigare och senare än 65 år, jämfört med kvinnor vars uttag är starkare koncentrerat runt 65 år.

Uttag av pension är dock inte liktydigt med att man lämnar arbetslivet. Det finns en tydlig tendens att fler arbetar efter 65 års ålder, även om det inte alltid handlar om heltid.

Ett längre arbetsliv behövs för att upprätthålla rimliga pensioner

I ett autonomt avgiftsbestämt pensionssystem blir pensionen så stor som avgifterna räcker till. Lever vi allt längre utan att kompensera det med ett längre arbetsliv blir med nödvändighet pensionerna som andel av slutlönen allt lägre. Det räcker att förlänga arbetslivet med två tredjedelar av den förlängda livstiden för att behålla nivån på pensionen, men inte heller det uppnås i nuläget.

Pensionssystemet skapades utifrån medellivslängden i mitten av 1990-talet och en då antagen pensionsålder på 65 år. Sedan dess har medellivslängden ökat med 2,4 år. Ska pensionsnivåerna upprätthållas på samma nivå som gällde i mitten på 1990-talet krävs att den relation mellan livslängd och pensionsålder som gällde då behålls. Det innebär att den som är född 1955 behöver jobba till 67 år, den som är född 1970 till 68 år och den som är född 1995 till 70 år – om pensionen som andel av lönen ska vara densamma som för den som föddes 1930 och gick i pension i mitten av 1990-talet.

Fler arbetade timmar ökar pensionerna och minskar risken för balansering

Längre arbetsliv leder också till högre inkomster till pensionssystemet och ett finansiellt starkare pensionssystem, vilket minskar risken för balansering och därmed en sämre pensionsutveckling. Det finns alltså en direkt koppling mellan antalet arbetade timmar i samhället och risken för att balanseringen aktiveras. En procents ökning av antalet arbetade timmar ger en förstärkning av pensionssystemets ställning med 65–70 miljarder kronor. När inkomstpensionssystemet befinner sig i en balanseringsperiod, vilket är fallet nu, motsvarar det nästan en procentenhets bättre pensionsutveckling.

Både inträdesåldern och utträdesåldern har betydelse för arbetslivets längd

För att visa hur arbetslivets längd har förändrats behöver man studera faktiskt inträde och faktiskt utträde på arbetsmarknaden.

När medellivslängden stiger är det naturligt att i första hand fokusera på förändringen i utträdesålder. Ett vanligt sätt är då att mäta den förväntade utträdesåldern, vilket anger den ålder då dagens 50-åringar förväntas lämna arbetsmarknaden, givet att de har samma arbetskraftsdeltagande som det som gäller i dag. Måttet innehåller alltså ett antagande om framtiden på motsvarande sätt som gäller för förväntad medellivslängd. Utvecklingen av en på så sätt beräknad utträdesålder har varit positiv sedan mitten av 90-talet, men är fortfarande lägre för män än den var på 70-talet (se diagram 1.14). För kvinnor har utträdesåldern ökat sedan 1980 men här saknas tillförlitlig statistik för 70-talet. Kvinnors utträdesålder är också lägre än mäns och det skiljer 2015 cirka 1 år.

Diagram 1.14 Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften



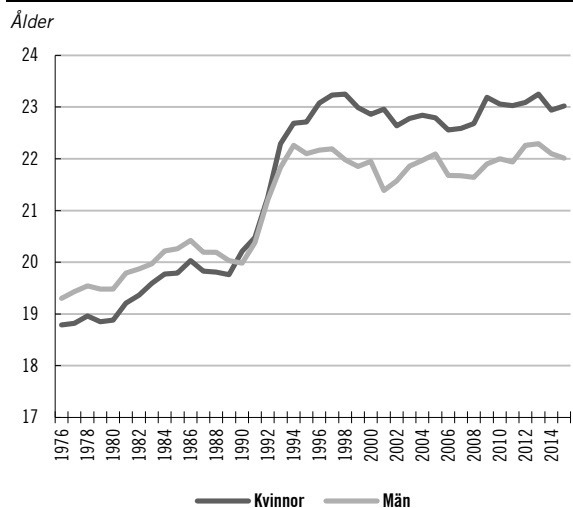
Källa: Pensionsmyndigheten

Anm. Uppgifter om kvinnors utträdesålder finns från 1980. För att visa utvecklingen dessförinnan redovisas därför enbart mäns utträdesålder perioden 1970–1979.

Utträdesmönstren för kvinnor och män har studerats i den särskilda granskningen om jämställda pensioner som publicerades i juni 2016 – Jämställda pensioner? (Ds 2016:19). Där visas att det inte är kvinnors yrken som förklarar ett tidigare utträde för kvinnor. Det som närmast kan ses som en förklaring är i stället att kvinnor är gifta med män som i genomsnitt är två år äldre och att gifta par tenderar att välja att gå i pension i nära anslutning till varandra.

Pensionens storlek beror dock på hela arbetslivets längd och inträdesåldern har därför också stor betydelse. Om man definierar den åldern som arbetskraftsdeltagande med minst 20 timmars arbetstid per vecka, så steg inträdesåldern kraftigt under en 20-årsperiod (från mitten av 70-talet till mitten av 90-talet) främst till följd av en motsvarande kraftig tillströmning till högre utbildning. Under de efterföljande 20 åren har utvecklingen varit relativt stabil och utan någon tydlig trend åt något håll, vilket framgår av diagram 1.15. Ökningen av inträdesåldern under 90-talet var större för kvinnor än för män, en skillnad som därefter har bestått.

Sverige hade enligt OECD den högsta inträdesåldern i EU år 2015.

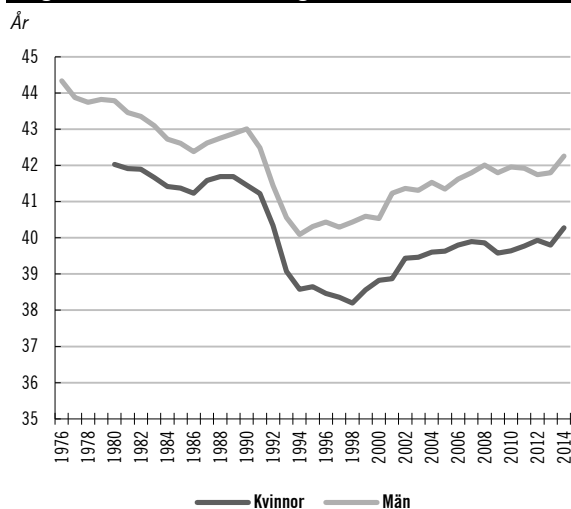
Diagram 1.15 Inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män

Källa: Pensionsmyndigheten

Den sammantagna effekten av inträdesålder och utträdesålder, dvs. den summerade effekten av diagrammen 1.14 och 1.15 ger arbetslivets längd, vilken framgår av diagram 1.16. Det är den längden som vanligen är den viktiga för pensionens storlek i ett livsinkomstbaserat system. Längden har de senaste 20 åren ökat stadigt men är fortfarande kortare än vad arbetslivets längd var 1990. Till största delen beror det på den påtagligt senare inträdesåldern i arbetslivet vars effekt är starkare än en senarelagd utträdesålder. Enligt Pensionsåldersutredningens betänkande Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25) har arbetskraftsdeltagandet ökat bland personer över 65 år, men inslaget av deltid är tydligt och omräknat till helårsarbetande var ökningen under de år som utredningen mätte (2005–2012) liten.

Sammantaget har det uppkommit en förskjutning i arbetslivet på så sätt att såväl inträdet som utträdet i genomsnitt har blivit senarelagt. Medellivslängden har stigit med flera år de senaste 25 åren samtidigt som ett genomsnittligt arbetsliv till och med har blivit något kortare. Den totala arbetstiden är cirka två år kortare för kvinnor än för män, vilket beror på ett senare inträde och tidigare utträde. Detta får stor betydelse i ett livsinkomstbaserat system. Fler antal år innebär en högre livsinkomst och en högre pension men det har också betydelse för pensionens storlek om arbetslivet förlängs i början eller slutet av arbetslivet. Ett senare utträde och därmed senare uttag av pensionen leder dessutom till att det är färre pensionsår som behöver täckas, dvs. den årliga pensionen

ökar även av det skälet. Ett tidigare inträde får inte den effekten på pensionen.

Diagram 1.16 Arbetslivets längd för kvinnor och män

Källa: Pensionsmyndigheten

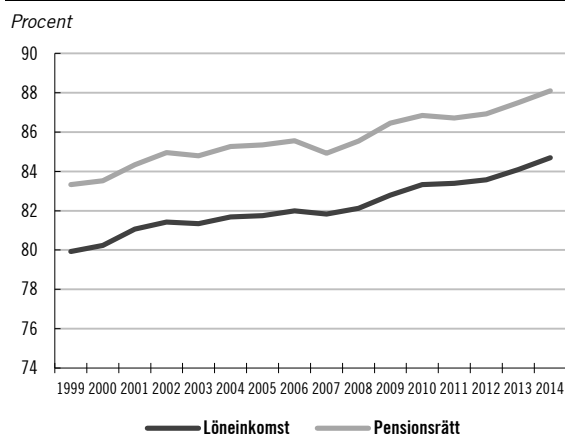
Anm. Uppgifter om kvinnors utträdesålder finns från 1980. För att visa utvecklingen dessförinnan redovisas därför enbart mäns utträdesålder perioden 1976–1979.

Skillnader mellan kvinnors och mäns pensioner beror på ett ojämlikt arbetsliv

Skillnaderna i pensionsgrundande inkomst mellan kvinnor och män har minskat något under senare år, vilket kommer att minska framtida skillnader i pension mellan könen. Det är främst skillnaden i arbetstid som har minskat, medan skillnaderna mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande inte har förändrats det senaste decenniet.

Det finns därför fortfarande en tydlig skillnad i pension mellan kvinnor och män och utjämnningen av skillnaderna går långsamt. Det allmänna pensionssystemet är i sig könsneutralt (det vill säga reglerna är likadana för kvinnor och män) och skillnaderna har därför sin orsak i faktorer och strukturer utanför pensionssystemet. Kvinnor har i genomsnitt lägre lön, arbetar mer deltid, har ett lägre arbetskraftsdeltagande och ett kortare arbetsliv. Eftersom pensionens storlek i allt väsentligt grundar sig på arbete och på livsinkomsten fortplantar sig obalansen under förvärvslivet till pensionstiden.

Det fanns sådana arbetsrelaterade skillnader även när pensionsreformen beslutades för 20 år sedan och förändringarna i arbetslivet sedan dess har som framgår av diagram 1.16 varit positiva men inte tillräckliga.

Diagram 1.17 Kvinnors inkomst resp. pensionsrätt i det allmänna pensionssystemet i procent av männens, 1999–2014

Källa: Pensionsmyndigheten

Skillnaden mellan kvinnors och mäns löner och arbetskraftsdeltagande avspeglar sig långt senare under pensionstiden. Skillnaderna i utbetald pension kommer därför att bestå under mycket lång tid – även om könsmonstren i arbetslivet skulle förändras i morgon. I ett livsinkomstbaserat system leder frånvaro på grund av till exempel vård av barn till lägre livsinkomst. Av det skälet finns fördelningsinslag, främst pensionsrätt för minderåriga barn, som kompenserar för detta. Skillnaderna i pension för de kvinnor och män som i dag får pension är däremot större eftersom dagens pensioner speglar ett historiskt förvärvsmönster.

Även om orsaken ligger utanför det allmänna pensionssystemet så är det ett faktum att skillnaderna i pensionsinkomst mellan kvinnor och män är påtaglig och också kommer att vara det under lång tid framöver. Det allmänna pensionssystemet kan inte ses isolerat från omvärlden och systemet har också konstruerats utifrån vissa antaganden om förändrade beteenden och förekomsten av kompletterande tjänstepensioner. Pensionssystemet måste därför vårdas med detta i åtanke och ojämsställda pensioner är därmed också en angelägenhet även för Pensionsgruppen. Mot den bakgrunden har det på Pensionsgruppen initiativ tagits fram en antologi med en bred analys av pensioner utifrån ett jämställdhetsperspektiv Jämställda pensioner, (Ds 2016:19).

I departementsskrivelsen konstateras att skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomstgrundade pension är 34 procent (tabell 1.6). Övriga allmänna pensionsförmåner (garantipension, änkepension och bostadstillägg) bidrar till att

minska gapet. Tar man även hänsyn till dessa så är inkomstgapet mellan kvinnor och män i genomsnitt 17 procent. Beaktar man även inkomster utanför det allmänna systemet (tjänstepension, lön och kapitalinkomster) så blir det totala gapet i genomsnitt 26 procent.

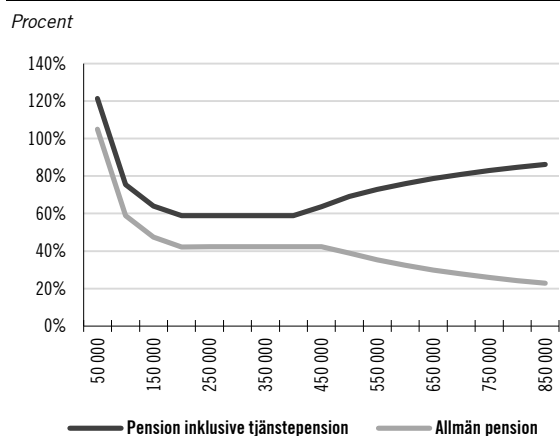
Tabell 1.6 Inkomstgapet för kvinnor och män äldre än 65 år

Inkomstslag	Gap i procent
Inkomstgrundad allmän pension	34
+ garantipension	27
+ änkepension	20
+BTP	17
+ tjänstepension och privat pension	27
+ lön m.m.	29
+ kapital m.m.	31
Disponibel inkomst (-skatt)	26

Källa: SCB, STAR-materialet 2013

För dagens pensionärer, som främst omfattas av de förmånsbestämda tjänstepensionsavtalen, beror ökningen av gapet på att det är betydligt fler män än kvinnor som har högre inkomster. Inkomstfördelningen i kombination med de nyare avgiftsbestämda tjänstepensionerna innebär dock att effekten kan förstärkas i framtiden. Det beror på att avsättningen till tjänstepensioner ovan intjänandetaket är större än under taket. Som regel är avgiften under taket 18,5 procent i allmän pension + 4,5 procent i tjänstepension = 23 procent, medan avgiften till tjänstepensionen är 30 procent över taket. OECD har i sina jämförande studier av kompensationsgrader också konstaterat att Sverige är det enda landet inom OECD där kompensationsgraden är högre vid högre inkomster (OECD Pension at a Glance 2015).

Diagram 1.18 Kompensationsgrad vid olika årsinkomst för ett typfall född 1990, inklusive respektive exklusive tjänstepension i form av ITP1



Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell

Eftersom män i genomsnitt har högre inkomster än kvinnor kan konstruktionen leda till ett ökat pensionsgap mellan könen.

Att den sammanlagda avsättningen till pensioner under taket är lägre än över taket slår också särskilt mot deltidsarbetande, vilket enligt dagens förvärvsmönster typiskt sett är kvinnor. Den som har en inkomst över taket och går ner på deltid så att inkomsten hamnar under taket tappar procentuellt sett betydligt mer i pension än i lön.

Att avsättningen är högre över taket är en i och för sig naturlig följd av den konvertering som skett i tjänstepensioner från förmånsbestämda system, där slutlönen bestämde nivån, till avgiftsbestämda system där hela livets avgifter bestämmer nivån. Fortfarande finns det förmånsbestämda delar som gör avgiftsberäkningen komplicerad.

Vägen mot ett längre arbetsliv

Eftersom arbetslivets längd i alltför liten utsträckning har anpassats till en ökad medellivslängd tog Pensionsgruppen initiativ till en översyn av åldersgränserna och möjligheter att få till stånd ett längre arbetsliv. Efter remissbehandling av Pensionsåldersutredningens betänkande, Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25), har partierna bakom pensionsöverenskommelsen enats om att inleda ett arbete med åtgärder för ett längre arbetsliv.

Ett längre arbetsliv är angeläget för att upprätthålla rimliga pensionsnivåer, men arbetslivets längd och omfattning är mer än en pensions-

fråga. Arbete är grunden för välstånd och en garant för att kunna upprätthålla välfärden. Därför är ansvaret för ett arbetsliv som matchar medellivslängden ett ansvar och en angelägenhet som angår hela samhället. Åtgärder behöver också vidtas inom flera områden vid sidan om pensionssystemet om vi ska få en hållbar utveckling av arbetslivet.

Pensionsgruppen är överens om att åtgärder för ett längre arbetsliv bör bedrivas i dialog med arbetsmarknadens parter. Socialförsäkringsministern utsåg mot den bakgrunden under våren 2016 två processledare för ett längre arbetsliv. Deras uppdrag har varit att genom samtal med arbetsmarknadens parter nå en gemensam ståndpunkt om processen för ett längre arbetsliv. Arbetet presenteras för Pensionsgruppen den 19 september i år. Pensionsgruppen avser att under hösten 2016 ta ställning till hur det fortsatta arbetet för ett längre arbetsliv ska bedrivas.

Oundvikligen behöver arbetslivet förlängas när medellivslängden ökar. Det handlar då inte bara om pensionsåldrar utan kanske viktigare – att det ska vara faktiskt möjligt för allt fler att kunna arbeta längre och arbeta fler timmar under livet. I processen för ett längre arbetsliv kan det därför även behöva övervägas åtgärder som påverkar inträdesåldern i arbetslivet och åtgärder som även underlättar och möjliggör kompetensutveckling och yrkesväxling i god tid innan en normal pensionsålder.