

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.....	10
1.3.2	Premiepensionssystemet	11
1.3.3	Administrations- och förvaltningskostnader för ålderspensionssystemet	14
1.3.4	Pensionernas tillräcklighet	15
1.3.5	Jämställda pensioner	17
1.3.6	Vägen mot ett längre arbetsliv	18

Tabellförteckning

Tabell 1.1	Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.....	7
Tabell 1.2	Utgifter inom premiepensionssystemet.....	7
Tabell 1.3	Inkomstgapet för kvinnor och män äldre än 65 år, 2017.....	17

Diagramförteckning

Diagram 1.1	Inkomstindex och balansindex 2009–2020.....	11
Diagram 1.2	Följsamhetsindexering och inflationsutveckling omvandlat till index, basår 2001 = 100	11
Diagram 1.3	Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om premiepensionen i stället hade avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 31 dec 2018	12
Diagram 1.4	Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet.....	14
Diagram 1.5	Fördelning av kostnader för inkomst- och premiepensionssystemet 2018.....	15
Diagram 1.6	Pensionärernas genomsnittliga reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65 år, (prognos från 2018).....	15
Diagram 1.7	Olika inkomstkällor. Genomsnittliga belopp för kvinnor och män äldre än 65 år.....	16
Diagram 1.8	Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst för kvinnor och män äldre än 65 år.....	17
Diagram 1.9	Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften 1970–2018.....	19
Diagram 1.10	Genomsnittlig inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män 1976–2018	20
Diagram 1.11	Arbetslivets längd för kvinnor och män 1976–2017	20

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

1.1 Omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad på två avsnitt. Under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom redovisas grundskyddet för äldre och ersättning till efterlevande. I detta avsnitt redovisas ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, dvs. den inkomstgrundade ålderspensionen som omfattar

inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Båda systemen är avgiftsbestämda. Avgiften 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 att även administrationskostnaderna för systemen hos Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Statens servicecenter finansieras inom respektive system.

Tabell 1.1 Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Miljoner kronor

	Utfall 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020	Beräknat 2021	Beräknat 2022
AP-fonderna, pensionsutgifter	304 443	314 504	322 994	331 556	340 553
Administrationskostnader	2 911	2 911	3 027	3 158	3 249
Totalt för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	307 354	317 415	326 021	334 714	343 802

Tabell 1.2 Utgifter inom premiepensionssystemet

Miljoner kronor

	Utfall 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020	Beräknat 2021	Beräknat 2022
Premiepensionssystemet	10 141	11 682	13 450	15 388	17 595

1.2 Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden

Ett i grunden sunt och stabilt pensionssystem som ska bli ännu bättre

Pensionssystem är mycket långsiktiga åtaganden och behöver därför också präglas av långsiktighet som håller över generationer. Av det skälet har *politisk hållbarhet* hög prioritet. Ålderspensionssystemet bygger på beslutet från 1994 om införandet av ett nytt allmänt pensionssystem, som fem partier stod bakom. Sedan 2014 ingår sex partier i den s.k. Pensionsgruppen. Med en så stor riksdagsmajoritet finns mycket goda förutsättningar för att systemet ska kunna bestå politiskt under lång tid oavsett förändrade majoritetsförhållanden i riksdagen.

För att dagens unga ska kunna lita på att det kommer att kunna betalas ut rimliga och förutsebara pensioner även om 50 år är det lika angeläget att pensionssystemet också är *finansiellt hållbart* och utgår från långsiktiga spelregler. För att klara det behöver regelsystemet vara så stabilt att det klarar även stora påfrestningar. Trots finansiellt turbulenta perioder fungerar systemet utan att större förändringar har behövt göras och utan att det har byggts upp någon skuld till framtida generationer. Tillsammans med den inbyggda finansiella stabiliteten ger det bra förutsättningar för att dagens unga ska kunna vara trygga med att reglerna är likvärdiga även i framtiden.

Ett stabilt system innebär dock inte att regler aldrig behöver förändras. Även om pensionssystemet är byggt för att klara oväntade och kraftiga påfrestningar så kan det behöva anpassas till en förändrad omvärld om det ska fungera så effektivt som möjligt. Det handlar dessutom om att systemet ska leverera pensioner som uppfattas som tillräckliga och trygga. Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionssystemet, har därför i uppgift att följa upp och vårda pensionssystemet. Det resulterade i december 2017 i en blocköverskridande överenskommelse – Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner (S2017/07369/SF). Överenskommelsen fokuserar på förbättrade förutsättningar för just höjda och trygga pensioner och innehåller tydliga åtgärder främst i fråga om ett reformerat och tryggare premiepensionssystem, ett förstärkt grundskydd och ett längre arbetsliv.

Reformeringen innebär väsentliga förändringar för ett bättre fungerande system som kommer att bidra till bättre och tryggare pensioner. De grundläggande principerna för ett finansiellt stabilt och livsinkomstbaserat system ligger dock fast. I grunden är det samma system och det är också väsentligt för förtroendet. Ett långsiktigt åtagande som ett pensionssystem måste präglas av stabilitet. Pensionssystemet, Pensionsgruppen och genomförandet av åtgärderna i den nya pensionsöverenskommelsen borgar för att förutsättningarna för en sådan långsiktighet bibehålls.

Ett hållbart och längre arbetsliv är väsentligt för pensionerna, pensionssystemet och för välfärden

Pensionssystemet är finansiellt autonomt och pensionerna blir precis så stora som systemet kan finansiera. Ett längre arbetsliv och de avgifter som betalas in har därför en direkt koppling till pensionernas storlek men förstärker också pensionssystemets finanser och gör systemet bättre rustat för finansiella påfrestningar. Därutöver är ett längre arbetsliv av stor betydelse för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. Av flera anledningar är det således viktigt att fler ges möjlighet att faktiskt arbeta längre. Det kräver förbättrad arbetsmiljö och åtgärder som underlättar omskolning och karriärväxling. Regeringen kommer att ha ett fortsatt stort fokus på denna fråga.

Höjda pensionsåldrar i pensionssystemet är en nödvändig och betydande åtgärd för att ändra normen om när individen lämnar arbetslivet. Det är också en åtgärd där regeringen har lämnat förslag till riksdagen (prop. 2018/19:133). Denna typ av åtgärd har genomförts och planeras i flera europeiska länder.

Alla kan inte förlänga arbetslivet. För att upprätthålla förvärvsgraden i samhället är det därför väsentligt att de som har förmåga att arbeta längre också faktiskt ges den möjligheten. Åtgärder som motverkar åldersdiskriminering och främjar att den seniora arbetskraften tas till vara ska därför prioriteras. För att upprätthålla pensionsnivåer och förvärvsgrad är hela arbetslivet av betydelse. Ett större fokus på början av förvärvslivet och inträdesåldern i arbetslivet behövs därför.

Premiepensionen ska bli tryggare

Premiepensionen har hittills haft en mycket god genomsnittlig avkastning som bidragit till bättre pensioner. Systemet har dock visat sig ha brister som lett till att systemet kunnat missbrukas av oseriösa aktörer. Fonderna har också varierat i effektivitet och avkastning. Det statliga systemets syfte är att vara effektivt och tryggt och ge goda pensioner. Det är ett socialförsäkringssystem och staten måste ta ett tydligt och större ansvar för att det levererar optimalt. Pensionsgruppen har därför tagit initiativ till att ersätta det öppna systemet med ett upphandlat fondtorg där trygghet och avkastning sätts i fokus. Det ska fortsatt finnas en reell valfrihet mellan kvalitetssäkrade fonder för dem som vill välja men systemet ska i större utsträckning ta sin utgångspunkt i att leverera en god och trygg pension utan att ställa krav på individens kunskap eller aktivitet. Det statliga systemet har infört förändrade placeringsregler för att bättre optimera avkastningen inom fondförvaltningen.

Avgiften till pensionssystemet bör ses över

Pensionssystemet är avgiftsbestämt vilket innebär att vi får pension i förhållande till vad som har betalats in. För en högre pension måste man öka inbetalningarna genom mer arbete, vilket ofta innebär ett längre arbetsliv. Det ger rättvisa pensioner och ett finansiellt hållbart system vilket är viktiga egenskaper. Systemet ska också leverera pensioner som människor anser vara tillräckliga. Vi lever allt längre vilket dels förutsätter ett längre arbetsliv för att vi ska få tillräckliga pensioner. För att pensionerna ska vara tillräckliga måste dock också pensionsavgiften vara på rätt nivå. Inom ramen för pensionsöverenskommelsen ska nivån på pensionsavgiften analyseras inom ramen för Pensionsgruppens arbete.

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 nuvarande sex partierna gemensamt står bakom. Finansiella och demografiska påfrestningar har tvingat många länder att reformera sina pensionssystem medan det svenska pensionssystemet ligger fast och den politiska enigheten om detta är mycket stark. Någon närmare analys av den politiska stabiliteten görs därför inte här – fokus i resultatredovisningen ligger 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 ålderspensionens två delsystem – inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Konstruktionen är autonom och självreglerande och är därför per definition alltid finansiellt stabil.

Priset för ett absolut finansiellt system är att tillräckligheten inte är garanterad. Tillräckliga pensioner är dock ett grundläggande och självklart syfte för ett pensionssystem och för dess trovärdighet. Den ökande livslängden i kombination med att arbetslivet inte förlängs i samma utsträckning har inneburit att nybeviljade pensioner som andel av slutlönen tenderar att bli allt lägre. Diskussionen om pensionsnivåerna har därför tilltagit och det har blivit allt mer väsentligt med en redovisning av tillräckligheten i pensionssystemet. Pensionsnivåerna är dock starkt beroende av arbetslivets längd och framför allt av utträdesåldern. En redovisning och analys av tillräckligheten måste därför göras med beaktande av arbetslivets längd. Eftersom det alltjämt finns strukturella skillnader mellan könen som i och med livsinkomstprincipen fortplantar sig till pensionssystemet är graden av jämställdhet även en väsentlig aspekt när tillräckligheten diskuteras.

Det allmänna pensionssystemet står endast för en del av de inkomster som äldre har 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, efterlevandepension, tjänstepension, privat pension, inkomst av arbete, kapitalinkomst, bidrag samt skatt i redovisningen.

1.3.1 Inkomstpensionssystemet

Av den totala pensionsavgiften på 18,5 procent går 16 procentenheter till inkomstpensionssystemet¹.

Inkomstpensionssystemet är ett fördelnings-system, där de avgifter som betalas in av de förvärvsarbetande under ett visst år används för att betala pensionerna samma år. När inbetalningarna till systemet är större än utbetalningarna sparas överskottet i Första-Fjärde AP-fonderna. På motsvarande sätt tas medel från nämnda fonder när utbetalningarna är större än inbetalningarna. Sjätte AP-fonden är också en buffertfond men har inga betalningsflöden gentemot pensionssystemet. Buffertfondernas 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

Inkomstpensionssystemet är finansiellt hållbart och klarar såväl ekonomiska som demografiska förändringar. Den finansiella hållbarheten har sin grund i att pensionsutbetalningarna har kopplats till livslängdsutvecklingen genom s.k. delningstal som speglar den genomsnittliga livslängden för varje årskull och genom 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 systemets tillgångar och skulder. Tillgångarna består av pensionssystemets buffertfond, Första-Fjärde AP-fonden och Sjätte AP-fonden, tillsammans med systemets förväntade framtida avgiftsinkomster, avgiftstillgången. Av tillgångarna

står avgiftstillgången för 86 procent och pensionssystemets buffertfond för 14 procent. Pensionsskulden består av de summerade pensionsåtagandena till både förvärvsaktiva och pensionärer.

Avgiftsnettot är negativt och beräknas vara det under många år framöver

Avgiftsnettot beräknas som skillnaden mellan avgiftsinkomsterna och pensionsutbetalningarna. Utbetalningarna från systemet var större än inkomsterna första gången 2009 och beräknas vara det i över 20 år till. 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 var förutsett redan när pensionssystemet infördes och påverkar inte systemets finansiella hållbarhet. I huvudsak hanteras detta genom uttag från pensionssystemets buffertfond.

Den finansiella ställningen stärktes under 2018

Pensionssystemets finansiella ställning presenteras varje år i pensionssystemets årsredovisning Orange Rapport. Rapporten sammanställs av Pensionsmyndigheten och är viktig för att förklara pensionssystemets finansiella utveckling. Genom detta skapas förutsättningar för förståelse för systemets uppbyggnad och vad som påverkar den finansiella ställningen.

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning stärktes under 2018 genom att tillgångarna ökade mer än skulderna. Balanstalet för 2020 är beräknat till 1,0505 vilket innebär att tillgångarna var 5,05 procent högre än skulden per den 31 december 2018.

¹ Här avses även tilläggspensionen. Personer födda före 1938 har inte tjänat in vare sig inkomst- eller premiepension utan får i stället tilläggspension som baseras på pensionspoäng som motsvarar en del av den försäkrades

pensionsgrundande inkomst. Personer födda 1938–1953 får vissa andelar av såväl inkomst- och premiepension som tilläggspension.

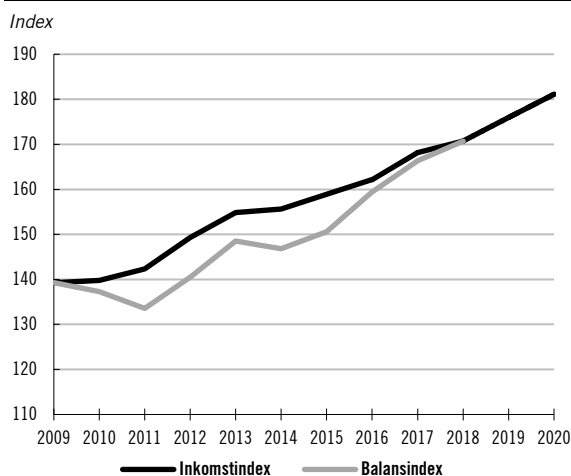
Indexering med inkomstindex sedan 2018

Inkomstpensionerna och pensionsbehållningarna förräntas med förändringen av genomsnittsinkomsten i Sverige som mäts genom ett särskilt inkomstindex. När balanstalet är över 1 och systemet inte befinner sig i en balanseringsperiod påverkas inte indexeringen av balanstalets storlek.

Under 2010 föll balanstalet under 1 för första gången och en balanseringsperiod inleddes. Denna balanseringsperiod avslutades 2018.

Pensionssystemet befinner sig alltså inte i en balanseringsperiod nu och inkomstpensionerna och pensionsbehållningarna indexeras därför med inkomstindex sedan 2018. Enligt den senaste prognosen förväntas ingen ny balanseringsperiod inledas de närmaste åren.

Diagram 1.1 Inkomstindex och balansindex 2009 2020



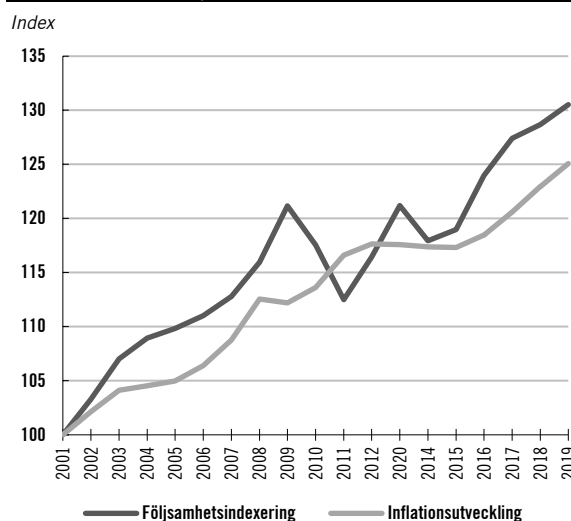
Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Följsamhetsindexeringen styr inkomstpensionernas utveckling

Inkomstpensionen beräknas genom att pensionsbehållningen i princip divideras med förväntad återstående livstid för respektive årskull, dvs. antalet år som pensionen förväntas räcka. För att försöka hålla pensionen på en reall oförändrad nivå får pensionären ett förskott på den förväntade förräntningen. Detta förskott kallas förskottsrenta och är en uppskattning av hur den framtida realinkomstutvecklingen kommer att bli. Förskottsrentan i inkomstpensionssystemet är 1,6 procent och den dras sedan av vid den årliga indexeringen av pensionerna. Indexeringen efter avdrag för förskottsrentan kallas följsamhetsindexering.

Följsamhetsindexering har tillämpats sedan 2002. Som framgår av diagram 1.2 har systemet med följsamhetsindexering, mätt sedan starten och fram till 2019, gett en högre indexering än inflationsutvecklingen och därmed en något bättre köpkraft, trots att inkomstpensionssystemet befann sig i en balanseringsperiod från 2010 till 2018. Utvecklingen varierar som synes över tid och är beroende av vilken tidsperiod som studeras. Även utfallet på individnivå är beroende av vilket år individen började ta ut sin pension. Inkomstindex för 2020 fastställs i november 2019, vilket innebär att den exakta indexeringen av inkomstpensionerna ännu inte är beräknad. Den senaste prognosen visar en följsamhetsindexering på ca 1,3 procent.

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



Källa: Pensionsmyndigheten, SCB och egna beräkningar.

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 aktivt fondval, placeras pengarna i generationsfonden AP7 Såfa som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Två av premiepensionens syften är att bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen och att möjliggöra högre avkastning. Den allmänna

pensionens utveckling påverkas alltså dels av inkomstpensionen som beror på löneutvecklingen i samhället, dels av premiepensionen som beror på utvecklingen på kapitalmarknaden. Ett ytterligare 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 därför normalt en begränsad betydelse för dem. År 2018 svarade premiepensionen för tre procent av utbetalningarna från hela det allmänna inkomstgrundade ålderspensionssystemet. I takt med att premiepensionssystemet fasas in kommer kapitalet att fortsätta att växa och systemet beräknas vara fullt infasat först på 2060-talet.

Genomsnittligt negativ värdeutveckling för spararna 2018

Aktiemarknaden både i Sverige och globalt hade en negativ utveckling 2018. Detta påverkade värdeutvecklingen av premiepensionen och den genomsnittliga avkastningen för fondspararna var -3,4 procent under 2018. För sparare med egenvald portfölj var värdeutvecklingen i genomsnitt -3,8 procent medan värdeutvecklingen var -2,7 procent för sparare i AP7 Såfa.

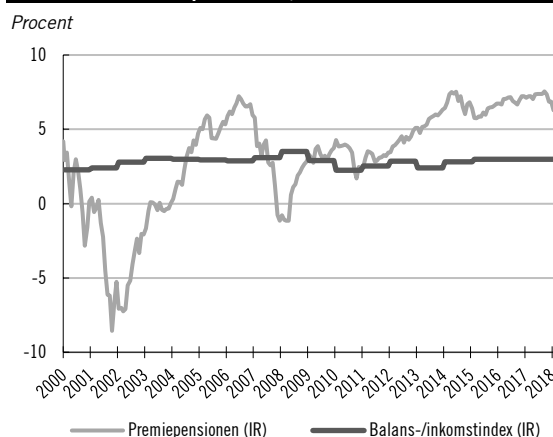
Trots att den genomsnittliga värdeutvecklingen var negativ under 2018 hade 92,7 procent av alla sparare i slutet av 2018 haft en positiv genomsnittlig utveckling på sitt sparande som följd av tidigare års goda avkastning.

Bättre avkastning på premiepensionen än inkomstpensionen

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

Diagram 1.3 visar den årliga värdeutvecklingen för premiepensionskapitalet sedan starten år 2000 jämfört med om kapitalet hade varit placerat i inkomstpensionssystemet. Den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen var 6,3 procent för premiepensionen jämfört med 3,0 procent för inkomstpensionen per den 31 december 2018.

Diagram 1.3 Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om premiepensionen i stället hade avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 31 dec 2018



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 sparare i AP7 Såfa (8,2 procent) än för dem som gjort ett eget val (5,9 procent). Skillnaden i avkastning sedan starten mellan kvinnor och män är försumbar.

Fondavgiftens betydelse för pensionen

På lång sikt har fondavgiftsnivån stor betydelse för pensionsutfallet. En avgift på 0,5 procent reducerar pensionen på 30 års sikt med cirka 14 procent i förhållande till en avgiftsfri portfölj, vilket innebär att en högre avgift behöver kunna motiveras med en motsvarande högre avkastning. Den framtida avkastningen i en fond är alltid okänd. Avgiften är däremot alltid känd och påverkar avkastningen. Det finns dock i förväg inga förutsebara samband mellan avgiftens storlek och avkastningens storlek.

I syfte att sänka pensionspararnas kostnader är de fondförvaltare som är anslutna till premiepensionssystemet tvungna att lämna rabatt på fondens ordinarie avgifter. Under 2018 återfördes en rabatt om drygt 4,7 miljarder kronor till

spararnas konton. Den genomsnittliga förvaltningsavgiften i premiepensionssystemet 2018 var 0,21 procent efter rabatter, jämfört med 0,59 procent utan rabatt. Sett till ett helt arbetsliv har rabatten på fondavgiften stor betydelse för den framtida pensionen.

Stor valfrihet men allt färre väljer

I slutet av 2018 fanns det 783 fonder att välja mellan på Pensionsmyndighetens fondtorg. Den reformering av premiepensionssystemet som har inletts, som en del av pensionsöverenskommelsen från december 2017, kommer dock under de närmaste åren avsevärt minska antalet valbara fonder. Pensionsspararna kan välja att placera sitt premiepensionskapital i en till maximalt fem fonder. Nya pensionsrätter placeras därefter årligen i de fonder som har valts. En sparare kan välja att byta fonder när som helst, även som pensionär.

Därutöver finns det statliga förvalsalternativet (AP7 Såfa) för de sparare som avstår från att välja fonder på fondtorget². Av det totala fondkapitalet förvaltas 39 procent av AP7 Såfa. Denna andel har ökat sedan 2010 då den var 27 procent. Bland nyspararna finns ett tydligt mönster av att allt färre inledningsvis väljer en egen fondportfölj, vilket leder till att en allt större andel av spararna har sitt kapital i AP7 Såfa. Av premiepensionsspararna har 59 procent sina medel placerade i AP7 Såfa.

Antalet premiepensionssparare som byter fond har minskat sedan 2011, och minskade även under 2018. Antalet fondbytare 2018 var drygt 330 000, vilket motsvarar 5 procent av alla pensionärer och pensionssparare. En lägre andel av fondbytena gjordes av kvinnor (41 procent) än av män (59 procent).

Premiepensionssystemets konstruktion har utnyttjats av oseriösa aktörer

Under de senaste åren har en rad oegentligheter med anknytning till premiepensionens fondtorg uppdagats. Enligt Pensionsmyndighetens bedömning handlar det om omfattande bedrägeri

och förskingring med internationella förgreningar. Det har också förekommit att fonder har marknadsförts med olämpliga och till och med otillåtna metoder och att fonders medel har investerats på ett sätt som inte varit i andelsägarnas intresse.

För att göra nuvarande fondtorg mer säkert genomfördes under 2018 lagändringar (prop. 2017/18:247, bet. 2017/18:SfU30, rskr. 2017/18:347) som innebar omfattande förändringar av fondtorget. Fondförvaltare måste numera ansöka om att få ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten och nya villkor för att få ingå fondavtal har införts. Det har också införts ett förbud mot att marknadsföra och sälja produkter med anknytning till premiepensionssystemet på telefon.

Vissa fondförvaltare har utfört transaktioner som har varit negativa för pensionsspararna och Pensionsmyndigheten driver ett flertal processer mot dessa bolag i syfte att återfå pensionsspararnas medel. Dessa processer förväntas pågå under många år framöver.

Pensionsmyndigheten har under 2018 även avregistrerat ett flertal fonder från fondtorget, efter att myndigheten gjort bedömningen att de aktuella fonderna inte lever upp till de krav som Pensionsmyndigheten ställer i fondavtalet med fondbolagen.

En reformering av premiepensionssystemet har påbörjats

Premiepensionen tjänar sitt syfte med att sprida risk och att bidra till ökad avkastning för att stärka framtida pensioner. De problem som uppkommit med oseriösa aktörer, en svårhanterlig mängd av fonder och höga avgifter har dock behövt tas om hand och premiepensionssystemet behöver i större utsträckning anpassas till spararna. De lagändringar som har genomförts under 2018, för att åstadkomma ett säkrare fondtorg, är ett första steg.

Pensionsgruppen har gjort bedömningen att vidtagna åtgärder bidrar till att göra fondtorget tryggare men att en större reformering av premiepensionssystemet är nödvändigt för att uppnå syftet med pensionsöverenskommelsen, att skapa

² AP7 Såfa är även valbar för dem som har valt en egen portfölj.

tillit till systemet och mer trygga pensioner. Pensiongruppen har kommit överens om att premiepensionssystemet ska reformeras för att ge bättre trygghet och högre framtida pensioner. Staten bör i större utsträckning ta ansvar för att premiepensionssystemet är konstruerat utifrån hur människor faktiskt agerar och inte utifrån hur det anses att de borde agera. Det statliga systemet ska syfta till att erbjuda ett system som är tryggt, utan att staten ger någon garanti för utfallet.³

Vägen mot ett upphandlat fondtorg

Regeringen tillsatte i juni 2018 en särskild utredare som ska ta fram förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension (Fi 2018/06). Inriktningen för fondtorget ska vara valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. Fondtorget ska erbjuda kvalitativa, kostnadseffektiva och kontrollerade fonder. Utredaren ska även enligt direktiven ta fram förslag till ett regelverk som ger en myndighet i uppdrag att upphandla fonder och förvalta fondtorget för premiepension. Myndigheten ska ansvara för att det kontinuerligt finns ett urval av fonder som ger pensionsspararna möjlighet till riskspridning och valfrihet. Det närmare uppdraget om genomförandefasen kommer att förankras i Pensiongruppen.

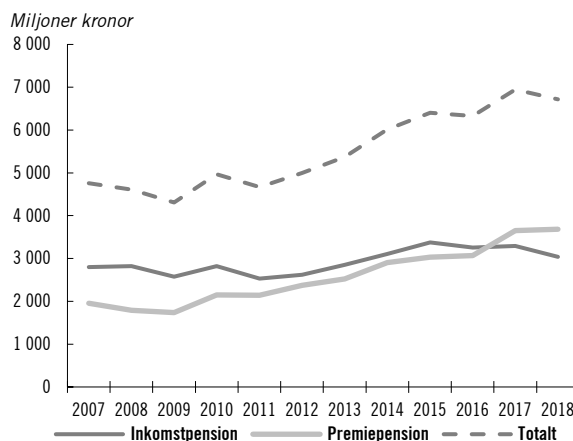
Förvaltsalternativet i premiepensionen ska vara utgångspunkten i premiepensionssystemet, där staten ansvarar för att ge en kostnadseffektiv, trygg och stabil pensionsförsäkring under hela livet utan krav på kunskap eller egna åtgärder för pensionsspararen. Pensiongruppen är överens om att riskprofilen i förvaltsalternativet ska ses över för att säkerställa att den är rimlig. En särskild översyn, utanför utredningen om ett upphandlat fondtorg, har därför genomförts. Översynen redovisades i juni 2019.

1.3.3 Administrations- och förvaltningskostnader för ålderspensionssystemet

Det allmänna pensionssystemet finansierar sina egna kostnader, och administrationskostnadernas storlek har därför betydelse för den framtida pensionen. Hur de myndigheter som administrerar pensionssystemet hanterar sin administration har därför påverkan på pensionerna, om än marginell. Den enskilda spararen kan påverka kostnaden genom sitt val av premiepensionsfond.

Den sammanlagda administrations- och förvaltningskostnaden för ålderspensionssystemet utgjorde 2018 knappt 0,3 procent av förvalt kapital och uppgick till 6,7 miljarder kronor, se diagram 1.4. Det är en minskning med 200 miljoner kronor jämfört med året före.

Diagram 1.4 Utvecklingen av administrations och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet

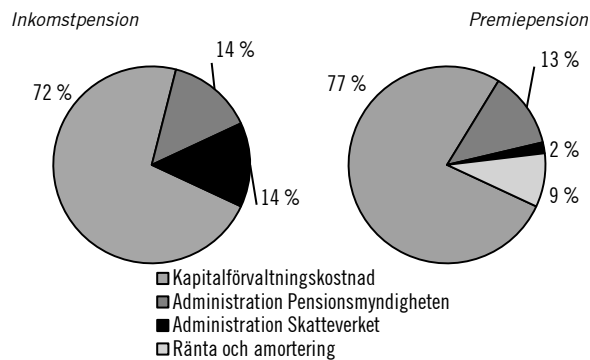


Källa: Pensionsmyndigheten, Orange rapport 2018

Minskningen i kronor beror främst på lägre kapitalförvaltningskostnader än föregående år. Både inkomst- och premiepensionen har minskande kostnader i förhållande till förvalt kapital.

I diagram 1.5 visas fördelningen av inkomst- respektive premiepensionens kostnader under 2018. Den största delen utgörs av kapitalförvaltningskostnader. För inkomstpensionssystemet utgör dessa 72 procent och för premiepensionen 77 procent.

³ Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner, S2017/07369/SF.

Diagram 1.5 Fördelning av kostnader för inkomst och premiepensionssystemet 2018

Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport 2018

Myndigheternas administrationskostnader står för 25 procent av kostnaderna varav Pensionsmyndigheten står för 13 procent, Skatteverket m.m. för 7 procent och Premiepensionens uppbyggnadslån för 5 procent.

Av den totala kostnaden stod inkomstpensionssystemet för 45 procent och premiepensionen för 55 procent 2018.

1.3.4 Pensionernas tillräcklighet

Tillräcklighet kan mätas på olika sätt

En aspekt av tillräckliga pensioner är hur inkomsterna skyddar pensionärerna från fattigdom. Detta presenteras under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom. I detta avsnitt diskuteras pensionssystemets betydelse för pensionärernas ekonomi och standard, pensionernas tillräcklighet, och hur de förhåller sig till inkomsterna under förvärvslivet.

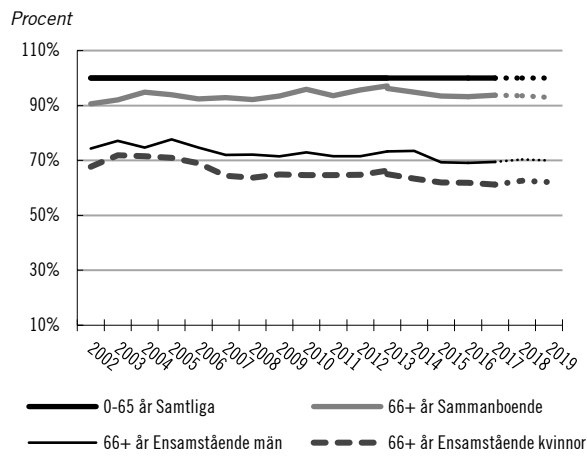
Om pensionerna är tillräckliga och om systemet är konstruerat på rätt sätt för att ge tillräckliga pensioner kan mätas på i huvudsak två sätt. Ett sätt är att studera *ekonomisk standard* bland olika grupper pensionärer och hur de förhåller sig till andra grupper. Det handlar då om hur standarden är under hela pensionstiden.

Ett annat sätt är att mäta pensionen i relation till slutlönen, vanligen kallat *kompensationsgrad*. Det mäter då pensionsnivån den dag man tar ut sin pension och hur den förhåller sig till inkomsten före pension. Det måttet kan sägas vara ett mått på hur tillräckliga pensioner som pensionssystemet levererar.

Stora skillnader i ekonomisk standard mellan olika grupper av pensionärer

Diagram 1.6 visar hur den ekonomiska standarden för olika pensionärsg grupper förhåller sig till den ekonomiska standarden för befolkningen 0–65 år, som har nivån 100 procent. Sammanboende pensionärer har högst ekonomisk standard av pensionärsg grupperna. Nivån är nära befolkningen i åldern 0–65 år. Relativt sett närmade sig denna grupp den övriga befolkningen fram till 2013, men avståndet har ökat något de senaste åren.

De ensamstående har en betydligt lägre ekonomisk standard än både personer under 65 år och sammanboende pensionärer. Detta gäller särskilt för ensamstående kvinnor som är pensionärer. Avståndet mellan ensamstående pensionärer och övriga grupper av pensionärer har ökat under perioden. Alla grupper av pensionärer har reellt sett ökat sin ekonomiska standard under perioden. Det bör noteras att det även inom respektive grupp finns stora skillnader i ekonomisk standard.

Diagram 1.6 Pensionärernas genomsnittliga reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65 år, (prognos från 2018)

Källa: Egna beräkningar i HEK och STAR (SCB).

Anm.: År 2013 upphörde enkätundersökningen HEK. För åren 2013–2019 redovisas därför beräkningar baserat på STAR-urvalet, därav tidsseriebrottet 2013.

Det finns 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 än män är också en större andel äldre kvinnor ensamstående.

Den grupp pensionärer som har den högsta ekonomiska standarden, sammanboende i åldern 66–79 år, är också den största (49 procent av alla pensionärer). Denna grupp har en ekonomisk

standard som är cirka 62 procent högre än gruppen ensamstående kvinnor äldre än 80 år.

Den ekonomiska standarden för utrikes födda kvinnor och män som är pensionärer är i genomsnitt lägre än för inrikes födda. För både kvinnor och män är utrikes föddas ekonomiska standard cirka 84 procent av inrikes föddas.

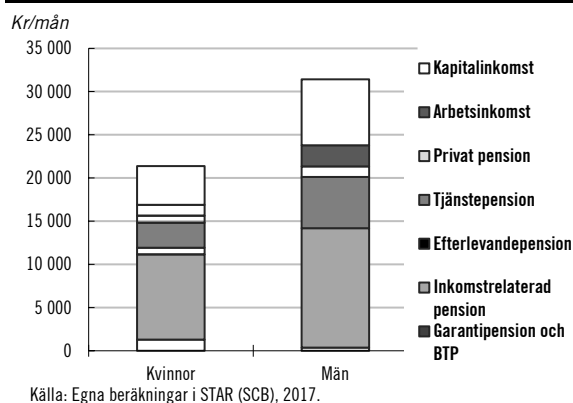
Mer än bara pensionsinkomster har betydelse för pensionärernas ekonomiska standard

Det allmänna pensionssystemet svarar sammantaget för den största delen av pensionärernas inkomster men för den ekonomiska standarden har andra förhållanden stor betydelse.

Cirka 90 procent av dem som går i pension har tjänstepension. De privata pensionernas andel av den totala pensionen är däremot fortfarande liten. Utöver pensionsinkomster har många kvinnor och män över 65 år även arbetsinkomster och kapitalinkomster.

Diagram 1.7 visar den genomsnittliga inkomstsammansättningen 2017 för personer över 65 år.

Diagram 1. 7 Olika inkomstkällor. Genomsnittliga belopp för kvinnor och män äldre än 65 år.



Det är tydligt att kvinnor i genomsnitt har lägre inkomstgrundad pension än män, 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).

Trots att den allmänna pensionen i genomsnitt är lägre för kvinnor än för män, har den allmänna pensionen en större betydelse för kvinnor eftersom den står för en större andel, drygt 56 procent, av hela inkomsten jämfört med 45 procent för männen. Kvinnor har i genomsnitt lägre övriga inkomster i form av tjänstepension,

arbetsinkomst och kapitalinkomst än män. Det ska betonas att det rör sig om genomsnittsvärden, det finns stora variationer bland landets drygt två miljoner kvinnor och män över 65 år.

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.

Stora skillnader i faktiskt uppmätt kompensationsgrad

Att mäta tillräcklighet i termer av kompensationsgrad kan ge betydande olika resultat beroende på vilken inkomst under förvärvslivet man mäter mot. Arbetsinkomsten förändras ofta under de sista åren före pension och det är inte ovanligt med sjunkande inkomster under de sista arbetsåren. Resultatet blir därför beroende av om pensionen relateras till det sista året före pension eller till t.ex. ett genomsnitt av de sista årens inkomster. En person med lång och flack inkomstutveckling eller där inkomsten sjunker de sista åren får en tydligt högre kompensationsgrad än den person som har en brant inkomstutveckling – trots lika stor livsinkomst.

Kompensationsgraden mätt på detta sätt är därutöver naturligtvis än mer beroende av antal arbetsår, vilket år man tar ut pension och inkomstutvecklingen under livet. Eftersom i princip alla har sin unika livsinkomstprofil så kommer också kompensationsgraderna variera. Följden blir att faktiskt uppmätta kompensationsgrader uppvisar stor spridning mellan individerna. Pensionsmyndigheten har i en rapport (*Pensionernas tillräcklighet, dnr S2019/01591/SF*) redovisat beräkningar av faktiskt uppmätta kompensationsgrader för de 100 000 personer som beviljades hel ålderspension under 2016 och som året innan förvärvsarbetade. Kompensationsgraden för den allmänna pensionen, mätt som pension i förhållande till pensionsgrundande inkomst, är för de flesta mellan 40 och 100 procent även om inte obetydliga avvikelser förekommer. Medianen är en kompensationsgrad på ca 60 procent. Det kan noteras att endast 16 procent har tagit ut pensionen efter 65 år. Därutöver har de allra flesta en tjänstepension som gör den reella kompensationsgraden högre.

Det finns således inget entydigt svar på om de faktiska kompensationsgraderna är tillräckliga.

Det finns så stora variationer att det är lätt att visa exempel på såväl låga som höga kompensationsgrader. I debatten om pensionernas tillräcklighet används ofta typfall. De typfall som brukar redovisas visar tydligt lägre kompensationsgrader än den median på 60 procent som framgår av de faktiska kompensationsgraderna. Valet av typfall är således avgörande för nivån på kompensationsgraden.

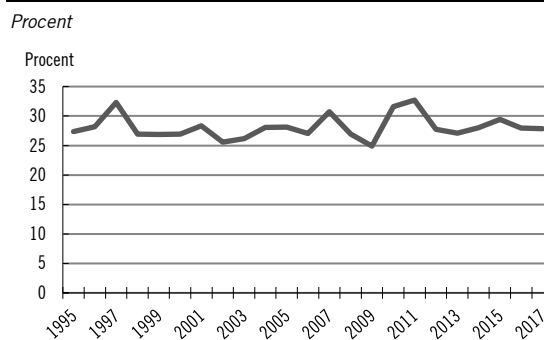
Att mäta kompensationsgrad mätt som andel av slutlönen är definitionsmässigt mer passande för förmånsbestämda system där en viss pensionsnivå utlovas. Måttet passar definitionsmässigt sämre för att mäta tillräcklighet i ett avgiftsbestämt system som uttalat bygger på hela livets inkomster och därför bör bedömas utifrån det. Trots detta är den ekonomiska förändring som de facto sker vid övergången från arbete till pension den realitet som människor har att förhålla sig till och det kommer därför även i vårt avgiftsbestämda system vara relevant att studera kompensationsgrader som mått på tillräckligheten. Till följd av de svårigheter som finns med att på ett rättvisande sätt mäta tillräckligheten har regeringen i samarbete med Pensionsmyndigheten inlett ett långsiktigt arbete med att utveckla mätmetoder.

1.3.5 Jämställda pensioner

Gapet mellan kvinnors och mäns pensioner består

Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner kallas pensionsgapet. Det mäter hur mycket lägre kvinnors genomsnittliga disponibla inkomst är i förhållande till mäns. Det finns ett inkomstgap mellan kvinnor och män även bland förvärvsaktiva, men gapet är större bland pensionärer. Bland pensionärer har gapet mellan kvinnors och mäns disponibla inkomst legat på ungefär samma nivå de senaste tjugo åren, se diagram 1.8.

Diagram 1.8 Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst för kvinnor och män äldre än 65 år.



Källa: Egna beräkningar i STAR (SCB, 2017).

De inkomstrelaterade delarna av pensionen förstärker gapet medan grundskyddets olika delar och inkomstskatten minskar det. Som framgår av tabell 1.3 uppgick gapet i inkomstgrundad allmän pension till 28 procent 2017. Det är en minskning med två procentenheter jämfört med 2016. När grundskyddets olika delar läggs till minskar gapet till 16 procent. Skillnaden i pensionsinkomst beror dock inte bara på den allmänna pensionen. Eftersom inkomster utöver den allmänna pensionen utgör en allt större del av pensionärernas sammanlagda inkomster är det viktigt att också analysera hur de inkomstlagen påverkar gapet. Kvinnor har i genomsnitt lägre övriga inkomster i form av tjänstepension, arbetsinkomst och kapitalinkomst än vad män har. Tabell 1.3 visar tydligt att tjänstepension, privat pension, arbetsinkomster och kapitalinkomster ökar det totala gapet mellan kvinnor och män över 65 år.

Tabell 1.3 Inkomstgapet för kvinnor och män äldre än 65 år, 2017

Procent

Inkomstslag	Gap
Inkomstgrundad allmän pension	28
+ Garantipension	24
+ Änkepension	18
+ Bostadstillägg	16
+ Tjänstepension och privat pension	27
+ Lön m.m.	29
+ Kapital m.m.	32
Disponibel inkomst	28

Källa: Egna beräkningar STAR-materialet (SCB)

Anm.: Skillnaden mellan Kapital m.m. och Disponibel inkomst utgörs huvudsakligen av inkomstskattens effekt på inkomstgapet.

Utformningen av dagens tjänstepensionsavtal förstärker pensionsgapet mellan kvinnor och män. Det beror på att avsättningen till tjänstepensioner ovan intjänandetaket är större än under

taket. Som regel är avgiften under taket 21,71 procent (17,21 procent i allmän pension + 4,5 procent i tjänstepension), medan avgiften till tjänstepensionen är 30 procent över taket. OECD har i sina jämförande studier av kompensationsgrader konstaterat att Sverige är det enda landet inom OECD där kompensationsgraden är högre vid högre inkomster (OECD Pensions at a Glance 2015). Eftersom kvinnor i genomsnitt har lägre inkomster än män kan konstruktionen leda till ett ökat pensionsgap mellan könen. Att den sammanlagda avsättningen till pensioner under taket är lägre än över taket slår särskilt mot deltidsarbetande, vilket enligt dagens förvärvsmönster typiskt sett är kvinnor. Den som har en inkomst över taket och börjar arbeta deltid, så att inkomsten hamnar under taket, förlorar procentuellt sett betydligt mer i pension än i lön.

Skillnader mellan kvinnors och mäns pensioner beror på ett ojämnt förvärvsliv

Med ett system i vilket pensionen grundar sig på individens inkomster under hela livet kommer ojämheter under förvärvslivet ofrånkomligen att resultera i ojämnt pensioner. Det bakomliggande skälet till skillnader i pension mellan kvinnor och män är således de skillnader som finns under förvärvslivet.

Kvinnors lägre pensioner förklaras av flera faktorer. Löneskillnaderna mellan kvinnor och män är en anledning, men gapet påverkas också av att kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män och att in- och utträde från arbetslivet ser annorlunda ut. I genomsnitt sker kvinnors in- och utträde på arbetsmarknaden senare respektive tidigare än mäns, vilket bidrar till att kvinnor totalt sett har färre arbetare timmar under livet.

1.3.6 Vägen mot ett längre arbetsliv

Ett längre arbetsliv behövs för att upprätthålla rimliga pensioner

Medellivslängden ökar för närvarande med ett år vart sjunde år. Pensionssystemet skapades utifrån den medellivslängd som gällde i mitten av 1990-talet och en då antagen pensionsålder på 65 år. Sedan dess har medellivslängden ökat med närmare 3 år. Kvinnor har en högre medellivslängd

än män – återstående medellivslängd vid 65 år är 21,6 år för kvinnor och 19,1 år för män. Ökningstakten har under senare decennier varit något snabbare för män och skillnaden i medellivslängd mellan kvinnor och män har därför långsamt minskat. Den ökade medellivslängden har i stor utsträckning tagits ut som längre tid som pensionär, dvs. det är inte arbetslivet som har förlängts.

Pensionssystemet är avgiftsbestämt och finansiellt autonomt. Det innebär att pensionerna blir så stora som avgifterna räcker till. Lever vi längre utan att förlänga arbetslivet så måste den intjänade pensionen räcka allt fler år och pensionen som andel av slutlönen blir med nödvändighet då allt lägre. För att upprätthålla rimliga pensioner behöver arbetstiden förlängas i takt med en ökande livslängd, men det räcker att förlänga arbetslivet med omkring två tredjedelar av den förlängda livstiden för att behålla nivån på pensionen. Den förlängningen av arbetstiden har dock inte skett.

Ett längre arbetsliv är också av betydelse för att kunna upprätthålla välfärden

Lägre pensioner till följd av en längre livstid kan för individen i viss mån kompenseras med ett ökat sparande. Det krävs dock i så fall ett allt större sparande som allt fler inte kommer att ha möjlighet till, vilket riskerar att leda till ökande inkomstklyftor. Att kompensera en längre livstid med sparande i stället för längre arbetsliv leder dessutom till allt lägre sysselsättningsgrad vilket får effekter på samhällsekonomin.

Fler arbetade timmar stärker samhällsekonomin. Ett längre arbetsliv är således inte bara nödvändigt för att upprätthålla pensionsnivåerna utan också positivt för dagens pensionärer och samhället i stort.

Fler arbetade timmar stärker pensionssystemet 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 risken för en sämre pensionsutveckling för dagens pensionärer. Det finns alltså en direkt koppling mellan antalet arbetade

timmar i samhället och risken för att balansen-
ringen aktiveras. En procents ökning av antalet
arbetade timmar ger en förstärkning av pensions-
systemets ställning med i storleksordningen 60
miljarder kronor.

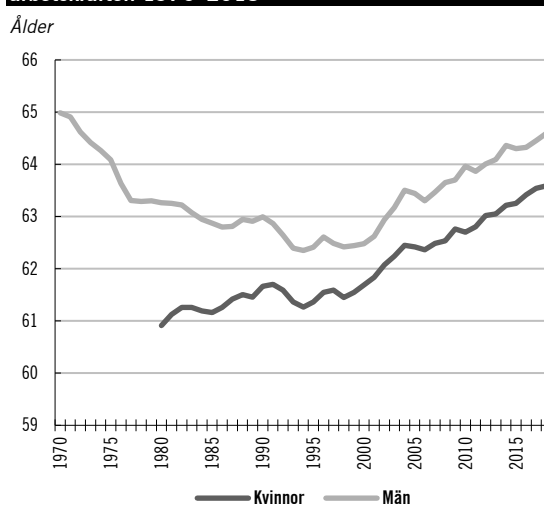
Både inträdesålder och utträdesålder har betydelse för arbetslivets längd

Normen om en pensionsålder vid 65 år är alltså
betydande men andelen som tar ut pension vid 65
minskar dock successivt. I årskull 1953, som
fyllde 65 år under 2018, tog 42 procent ut allmän
pension vid 65 år. Det är dock inte så att allt fler
tar ut pensionen senare – såväl tidigt som sent ut-
tag har ökat under senare år och lett till en större
spridning av pensionsuttag. Kvinnors uttag är
starkare koncentrerat runt 65 år medan män i
större utsträckning tar ut pension både tidigare
och senare än 65 år.

Uttag av pension är dock inte liktydigt med att
en individ lämnar arbetslivet. Att fler tar ut
pension före 65 år är alltså inte det samma som att
fler lämnar arbetslivet tidigare, utan kan också
förklaras med att fler tar ut pensionen samtidigt
som de fortsätter att arbeta. För att visa hur ar-
betslivets längd har förändrats behöver det fak-
tiska inträdet respektive utträdet på arbetsmark-
naden studeras.

När medellivslängden stiger är det naturligt att
i första hand fokusera på förändringen i ut-
trädesålder. Ett vanligt sätt är då att mäta den för-
väntade utträdesåldern, vilket anger den ålder då
dagens 50-åringar förväntas lämna arbetsmark-
naden, givet att de har samma arbetskrafts-
deltagande som i dag. Måttet innehåller alltså ett
antagande om framtiden på motsvarande sätt som
gäller för förväntad medellivslängd. Som framgår
av diagram 1.9 så har utträdesåldern från arbets-
livet ökat trendmässigt under 2000-talet.
Ökningen är likvärdig för kvinnor och män.
Kvinnors utträdesålder är dock omkring ett år
lägre än mäns, en skillnad som varit i princip lika
stor under de senaste 20 åren.

**Diagram 1.9 Genomsnittlig ålder vid utträdet från
arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års åder fanns i
arbetskraften 1970–2018**



Källa: Pensionsmyndigheten.

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

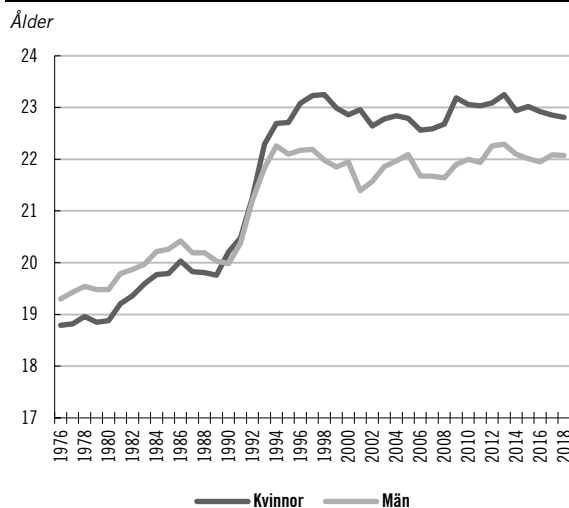
Av diagrammet framgår också att utträdesåldern
mätt på detta sätt fortfarande är lägre än i början
av 70-talet, trots att medellivslängden i dag är om-
kring 5 år högre än då. De analyser som hittills har
gjorts ger ingen entydig förklaring till skillnaden.
En slutsats är dock att skillnaden till viss del för-
klaras av att kvinnor i större utsträckning lämnar
arbetslivet före 50 år, t.ex. genom sjukersättning.

Pensionens storlek beror på hela arbetslivets
längd och inträdesåldern har därför också stor be-
tydelse. Om man definierar inträdesåldern som
den ålder vid vilken det inträder ett arbetskrafts-
deltagande om 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 rela-
tivt stabil och utan någon tydlig trend åt något
håll, vilket framgår av diagram 1.10. Ökningen av
inträdesåldern under 90-talet var större för
kvinnor än för män, en skillnad som därefter i stor
utsträckning har bestått. Skillnaden mellan
könen, som nu är knappt 1 år, har minskat något
under de senaste åren. En förklaring till skillnaden
är att kvinnor i genomsnitt har en längre utbild-
ning.

Allt annat lika är ett tidigt inträde på arbets-
marknaden att föredra. Ett senare inträde som be-
ror på en längre utbildning kan dock ha positiva
effekter för såväl samhälle som individ och
kompenseras många gånger också av en högre

livsinkomst. Om kompensationsnivån i den allmänna pensionen ska upprätthållas behöver dock ett senare inträde kompenseras av senare utträde då medellivslängden ökar.

Diagram 1.10 Genomsnittlig inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män 1976–2018



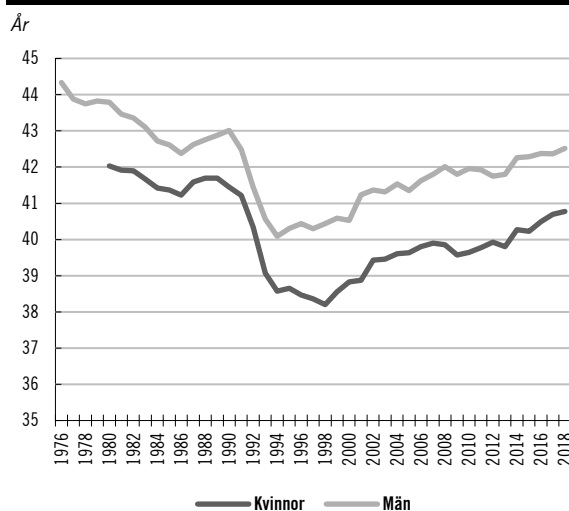
Källa: Pensionsmyndigheten.

Den sammantagna effekten av inträdesålder och utträdesålder, dvs. den summerade effekten av diagrammen 1.9 och 1.10, ger arbetslivets längd, se diagram 1.11. Arbetslivets längd är vanligen den viktigaste komponenten för pensionens storlek i ett livsinkomstbaserat system. Längden har ökat tydligt de senaste 20 åren, men är fortfarande kortare än vad arbetslivets längd var 1990. Till största delen beror det på den påtagligt högre inträdesåldern i arbetslivet vars effekt är starkare än den ökade utträdesåldern.

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 30 åren samtidigt som ett genomsnittligt arbetsliv nu är kortare än för 30 år sedan. Den totala arbetstiden är kortare för kvinnor än för män men under senare år har kvinnornas arbetstid ökat snabbare än männens vilket gör att skillnaden har minskat något. Fortfarande skiljer det 1,74 år, vilket får stor betydelse i ett livsinkomstbaserat system. Fler år i arbetslivet innebär en högre livsinkomst och en högre pension. Men det har också betydelse för pensionens storlek om arbetslivet förlängs i början eller i slutet. Ett senare utträde och därmed senare uttag av pensionen leder 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 1.11 Arbetslivets längd för kvinnor och män 1976–2017



Källa: Pensionsmyndigheten.

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

Eftersom pensionens storlek i allt väsentligt grundar sig på arbete och på livsinkomsten fortplantar sig obalansen under förvärvslivet till pensionstiden. Det sker en positiv utveckling i fråga om skillnaderna mellan könen men, förändringstakten är mycket långsam. 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. Det är mot den bakgrunden man ska se Pensionsgruppens fortsatta fokus på jämställda pensioner i pensionsöverenskommelsen från december 2017.

Behovet av en riktålder som vägledning för pensionsbeslutet

Den viktigaste parametern för pensionens storlek är livsinkomsten, som i sin tur är beroende av arbetslivets längd och lörens storlek. Hur stor pensionen sedan blir beror på pensionsåldern och den antagna medellivslängden. Principen med att dela upp den intjänade pensionsrätten på antalet pensionsår och att detta blir pensionen är enkel och logisk. Eftersom människor har olika förutsättningar och livssituationer och har olika preferenser i fråga om arbete, fritid och inkomster så innehåller pensionssystemet en hög grad av valfrihet. Det finns därför ingen tydligt utpekad

pensionsålder. Tanken när man skapade det nya systemet var i stället att människor utifrån personliga preferenser och informationen i de årliga pensionsbeskeden gör medvetna val om t.ex. pensionsålder och därmed själva påverkar sin pension. En utgångspunkt var då att om medellivslängden stiger så anpassar individer sin pensionsålder eller accepterar en något lägre pension.

Den erfarenhet som nu finns visar dels att medellivslängden har ökat betydligt mer än vad som antogs för 25 år sedan, dels att normen om en pensionsålder vid 65 är påtagligt stark och att arbetstiden inte förlängs i tillräcklig omfattning för att upprätthålla tillräckliga pensionsnivåer.

Den slutsats som har dragits är att beslutssituationen är så komplex att det bör finnas tydligare riktmärken om en normal pensionsålder. Av det skälet har Pensionsgruppen enats om att införa en riktålder – en ålder som är kopplad till medellivslängdens utveckling och som fungerar som ett riktmärke för hur långt arbetslivet normalt behöver vara för en rimlig pension och för att upprätthålla välfärden. Regeringen har därför under våren 2019 lämnat en proposition (prop. 2018/19:133) med förslag om en sådan riktålder samt om en höjning av den lägsta åldern för uttag av inkomstgrundad ålderspension till 62 år.

Det krävs mer än höjda åldersgränser för ett längre arbetsliv

Medellivslängden har ökat med närmare tre år sedan mitten av 90-talet och med närmare 5 år sedan 70-talet. Det är väsentligen friska år som läggs till livet och en 70-åring i dag är som regel friskare än för några decennier sedan. Arbetslivet är trots detta kortare. Uppenbart finns det potential för ett längre arbetsliv – men det gäller inte för alla. Dels finns det yrken som är mer slit-samma som gör att det inte fysiskt är möjligt att arbeta längre, dels förändras arbetsmarknaden snabbt vilket ställer krav på omställning. Behovet av åtgärder inom bl.a. utbildningssystemet har påpekats i pensionsöverenskommelsen från 2017. För att det förbättra möjligheterna till sådan omställning har Regeringskansliet därför beslutat att en utredare ska biträda Utbildningsdepartementet med att ta fram förslag till åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att främja omställning och vidareutbildning högre upp i åldrarna (U2019/01742/UH).

Ett längre arbetsliv är nödvändigt för att få tillräckliga pensioner och för att upprätthålla sysselsättning och välfärd, men om det ska vara möjligt för de allra flesta så krävs mer än bara höjda åldersgränser. Viktiga delar är då ett väl avvägt arbete i fråga om bättre arbetsmiljö och ett tillräckliga omskolningsmöjligheter. Det handlar då om insatser som berör hela arbetslivet och det är därför också en angelägenhet och ett ansvar för hela samhället. Här har arbetsmarknadens parter en central roll och kontinuerligt samråd mellan regering, representant från Pensionsgruppen och parterna som sker i det särskilda partsrådet är därför väsentligt att värna.

Åldersdiskriminering, som inte sällan gör sig gällande långt före 50 års ålder, är för många ett reellt hinder för ett längre arbetsliv. Det rör sig ofta om fördomar om äldre och vad de klarar. En del av pensionsöverenskommelsen handlar därför om inrättandet av Delegationen för senior arbetskraft (S 2018:10) som ska arbeta för ökad kunskap i syfte att uppnå ett mer åldersoberoende synsätt på arbetslivet. Delegationens uppdrag är att arbeta utåtriktat och den har därför beslutat att publicera ett 30-tal kunskapsbaserade skrifter om äldre i arbetslivet.