

Ålderspensions- systemet vid sidan av statens budget



Förslag till statens budget för 2014

Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Innehållsförteckning

1	Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.....	7
1.1	Omfattning.....	7
1.2	Ålderspensionssystemets förvaltning och utveckling	8
1.3	Resultatredovisning	8
1.3.1	Inkomstpensionssystemet.....	9
1.3.2	Premiepensionssystemet	12
1.3.3	Pensionärernas inkomster och ekonomiska standard.....	16
1.3.4	Medelpensionsålder och behovet av ett längre arbetsliv.....	20
1.3.5	Administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet.....	23

Tabellförteckning

1.1	Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.....	7
1.2	Utgifter inom premiepensionssystemet.....	7
1.3	Pensionssystemets ställning 31 december 2012 jämfört med 31 december 2011.....	9
1.4	Aktivitetsgrad bland spararna fram till 31 december 2011.....	15
1.5a	Ekonomisk standard och andelen med låg ekonomisk standard i olika grupper, prognos 2013.....	20
1.5b	Ekonomisk standard och andelen inrikes och utrikes födda, prognos 2013.....	20
1.6	Ålderspensionssystemets kostnader och avgifter 2012, miljoner kronor	23

Diagramförteckning

1.1	Inkomstindex och balansindex 2009–2017 (prognos fr.o.m. 2015)	10
1.2	Utvecklingen av följsamhetsindexeringen och prisbasbeloppsförändringen, 2002-2014	11
1.3	Utvecklingen av följsamhetsindexering och prisindexering, vid en pension på 144 000 kronor per år 2001	11
1.4	Årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om den avsatts till inkomstpensionen, till och med den 30 juni 2013	13
1.5	Genomsnittlig årlig värdeutveckling och spridning – individuella konton. 31 december 2007, 2008 och 2012	13
1.6	Värdeutveckling per kalenderår – fondrörelsen samt AP7 Såfa	14
1.7	Antal fondbyten samt antal unika sparare som byter fond per år	15
1.8	Olika inkomstkällor, genomsnittliga belopp för personer 66 år och äldre, 2011	17
1.9	Olika inkomstkällors storlek för 66-åringar i 2011 års priser	17
1.10	Inkomstkvoten, exklusive kapitalinkomst, för samtliga 66-åringar som uppbar pension i respektive årskull, 2004–2011	18
1.11a och 1.11b	Pensionärernas ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65 samt den reala utvecklingen, andel och kronor 2002–2013 (prognos från 2011).....	19
1.12	Utträdesåldern i procent av befolkningens medellivslängd sedan födseln	20
1.13	Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för personer som vid 50 års ålder finns i arbetskraften, för olika årskullar	21
1.14	Inträdesåldern i arbetslivet för kvinnor och män	22

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

1.1 Omfattning

Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget omfattar fördelningssystemet (inkomstpension och tilläggspension) och premiepensionssystemet (premiepension).

Pensionsutgifterna inom fördelningssystemet finansieras löpande av de pensionsavgifter som betalas in till systemet. Första – Fjärde samt Sjätte AP-fonderna förvaltar den buffertfond som ska utjämna svängningar mellan pensionsavgifter och pensionsutbetalningar. Pensionsmyndighetens, Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens kostnader för administrationen av fördelningssystemet samt AP-fondernas interna kostnader belastar Första – Fjärde AP-fonderna och täcks genom att pensionsspararnas pensionsbehållning minskas.

Inom premiepensionssystemet placeras de inbetalade pensionsavgifterna i fonder enligt pensionsspararnas önskemål. Pensionsutbetalningarna finansieras genom avyttring av fonderade medel och täcks genom att behållningen på pensionsspararnas premiepensionskonton minskar i motsvarande mån. Administrationskostnaderna för premiepensionssystemet hos Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten täcks genom avgifter som dras från tillgodohavandena på pensionsspararnas premiepensionskonton.

Tabell 1.1 Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Miljoner kronor

	Utfall 2012	Beräknat 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017
AP-fonderna, pensionsutgifter	236 039	253 992	254 834	267 511	286 735	303 755
Administrationskostnader	2 439	2 785	2 894	2 956	3 033	3 115
Totalt för Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	238 478	256 777	257 728	270 467	289 768	306 870

Tabell 1.2 Utgifter inom premiepensionssystemet

Miljoner kronor

	Utfall 2012	Beräknat 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017
Premiepensionssystemet	2 465	3 402	4 480	5 604	6 917	8 470

1.2 Ålderspensionssystemets förvaltning och utveckling

Pensionssystemet behöver reformeras – men inte de grundläggande principerna

När ålderspensionssystemet skapades skedde det utifrån ett antal grundläggande principer. Centrala delar var livsinkomstprincipen, dvs. att det därmed finns drivkrafter för arbete under hela livet samt den finansiella stabiliteten som innebär att det betalas ut så mycket som systemet klarar att finansiera – varken mer eller mindre. En del i den finansiella stabiliteten är kopplingen till den ekonomiska utvecklingen och att ett pensionssystem är beroende av hur det går för Sverige. Därmed har vi ett ansvarsfullt system som inte skjuter finansiella problem på framtiden eller mellan generationer.

Såväl livsinkomstprincipen som den finansiella stabiliteten har sin grund i svagheter i det gamla pensionssystemet och dessa två grundläggande egenskaper ligger därför också fast för lång tid. Omkring de förhållandevis enkla och grundläggande principerna i pensionssystemet finns ett mycket omfattande regelverk som i sina detaljer är komplexa. Nästa år är det 20 år sedan den stora omläggningen av pensionssystemet beslutades. Väsentligen fungerar pensionssystemet som avsett men det finns nu erfarenheter som visar på behov av att göra förändringar. Därutöver har vi haft en period med finansiella kriser som gett effekter på pensionssystemet. Effekter som inte förutsetts och inte alltid varit önskvärda. Det finns därför skäl för en genomlysning av systemet i syfte att identifiera delar som kan och bör justeras. Inom ramen för Pensionsgruppen, med företrädare för de fem partier som står bakom pensionsreformen, pågår därför en genomgripande analys som omfattar större delen av ålderspensionssystemet – men inte dess grundläggande principer. Ett antal utredningar har genomförts, redovisats och remitterats. I huvudsak gäller det följande områden

- Översyn av AP-fondernas uppdrag, struktur och placeringsregler i syfte att modernisera placeringsreglerna och åstadkomma en effektivare förvaltning.
- Översyn av beräkningsregler och den finansiella stabiliteten i inkomstpensionssystemet i syfte att förstärka systemet och åstadkomma en enklare indexering med mindre

eftersläpning och jämnare utveckling av pensionsomräkningarna mellan åren.

- Översyn av regler som styr pensionsuttaget i syfte att öka möjligheterna för ett längre arbetsliv som bättre matchar en ökande medellivslängd.
- Översyn av premiepensionssystemet i syfte att begränsa kostnaderna och minska riskerna för dåliga utfall som beror på okunskap.

Utifrån analyserna avser regeringen och Pensionsgruppen göra en samlad bedömning av behovet av förändringar samt att ange inriktningen på de förändringar som bör göras. Därefter kommer ytterligare utrednings- och beredningsarbete krävas innan förslag om förändringar lämnas till riksdagen.

Arbetet med att ta fram underlag och ett samlat förslag kommer att ske inom ramen för Pensionsgruppen. En väsentlig del för stabilitet i pensionssystemet är att systemet stöds av en stor majoritet i riksdagen. För att bibehålla den politiska styrkan och värna om en långsiktighet som är oberoende av skiftande politiska riksdagsmajoriteter har Pensionsgruppen i uppdrag att vårda pensionssystemet, dvs. att vid behov ta initiativ till att utreda och föreslå justeringar av reglerna utan att rucka på de långsiktiga principerna. Regeringen vill betona vikten av den politiska stabiliteten i pensionsöverenskommelsen och kommer därför i det nu pågående arbetet starkt prioritera fortsatt politisk stabilitet och att pensionsöverenskommelsen ligger fast. I det arbetet har Pensionsgruppen en viktig funktion.

1.3 Resultatredovisning

Resultatredovisningen inleds med den inkomstgrundade pensionens två delsystem – fördelningssystemet som omfattar inkomstpension och tilläggs pension, respektive premiepensionssystemet. För att visa systemens betydelse för pensionärerna finns därefter en redovisning av pensionärernas inkomster och ekonomiska standard. För att redovisningen ska vara heltäckande för pensionärernas samlade inkomster ingår här i viss utsträckning även inkomster från annat håll, främst garantipension som betalas ut under utgiftsområde 11, samt tjänstepensioner. Avslutningsvis finns en redovisning av hur den faktiska pensionsåldern har utvecklats samt en redovis-

ning av kostnaderna för den inkomstgrundade pensionen.

1.3.1 Inkomstpensionssystemet

Inkomstpensionssystemet är ett fördelnings-system. Med det menas att de avgifter arbets-tagare och arbetsgivare betalar in ett visst år används för att betala samma års pensioner i form av inkomst- och tilläggspension. Av den totala avgiften på 18,5 procent går 16 procentenheter till fördelningssystemet. De över- eller under-skott som årligen uppstår när pensionsavgifterna är större eller mindre än pensionsutbetalningarna hanteras av buffertfonden (AP-fonderna). För att systemet på lång sikt ska vara hållbart krävs att avgifterna tillsammans med tillgångarna i buffertfonden långsiktigt kan finansiera pensionerna, dvs. att inga varaktiga underskott uppstår.

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning har försvagats

Pensionsmyndigheten rapporterar årligen fördelningssystemets finansiella ställning genom att beräkna dess tillgångar och skulder. Resultatet presenteras i redovisningen 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 av hur systemet är uppbyggt och vad det är som påverkar dess tillgångar och skulder.

Tabell 1.3 Pensionssystemets ställning 31 december 2012 jämfört med 31 december 2011

Miljarder kronor			
	2012	2011	Förändring
Buffertfonden	958	873	85
Avgiftstillgång	6 915	6 828	87
Summa tillgångar	7 873	7 700	172
Pensionsskuld	7 952	7 543	409
Balanstal¹ 2014 resp. 2013	0,9837	1,0198	

¹ Vid beräkningen av balanstalet används buffertfondens medelvärde de tre senaste åren. Det uppgick till 908 mdkr år 2012 och 865 mdkr 2011. Tillgångarna vid beräkningen av balanstalet blir då 7 823 mdkr respektive 7 693 mdkr. Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport 2012.

Systemets samlade tillgångar (buffertfond + avgiftstillgång) ökade med 172 miljarder mellan 2011 och 2012. Ökningen av avgiftstillgången

beror på att lönesumman och därmed inbetalade avgifter ökade mellan åren. Buffertfonden hade en positiv kapitalavkastning på knappt 12 procent. Samtidigt var pensionsutbetalningarna från fonden större än de avgifter som betalades in, vilket gör att fonden sammantaget ökade med nästan 10 procent eller 85 miljarder. Pensions-skulden ökade med 409 miljarder, vilket främst beror på att summan av intjänade pensionsrätter förräntades positivt. Det sammanlagda resultatet för 2012 uppgick till -237 miljarder, vilket minskat med det tidigare kapitalöverskottet från 2011, skapar ett underskott om 80 miljarder. Det innebär att underskottet uppgår till 1 procent.

Balanstalet är kvoten av systemets tillgångar och skulder. Vid beräkningen av balanstalet används buffertfondens medelvärde de tre senaste åren för att beräkna tillgångarna. När systemet har ett underskott, dvs. att tillgångarna är mindre än skulderna, blir balanstalet under ett (1). Ställningen 2012 (vilket utgör balanstalet för 2014) var 0,9837 och kommer att påverka indexeringen vid årsskiftet 2013/14.

Hur fungerar balanseringsförloppet?

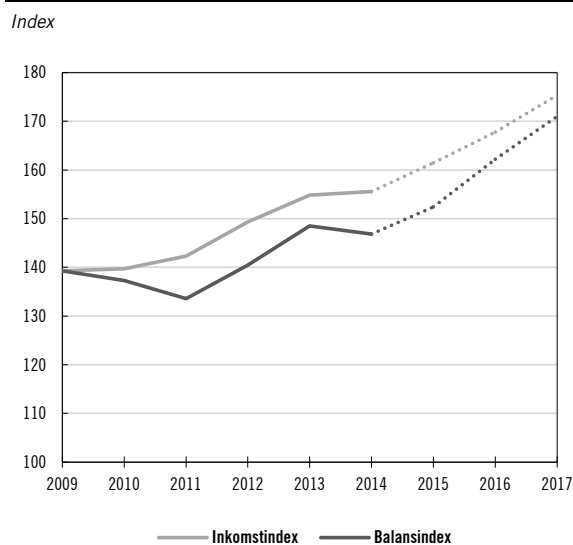
En av de grundläggande principerna bakom pensionssystemet är att det ska vara finansiellt hållbart. Om balanstalet understiger talet ett har systemet en skuld som är större än tillgångarna. Då åtgärdas denna obalans enligt reglerna för automatisk balansering. En balanseringsperiod inleds därmed av att balanstalet understiger ett – då minskas omräkningen av pensioner och förräntningen av pensionsskulden. Detta skedde första gången 2010.

Under en balansering följer pensionerna ett särskilt balansindex istället för inkomstindex. Balanseringsförloppet inleds således med nedskrivningar och därefter vidtar en fas där balanstalets nivå får direkt påverkan på pensionsomräkningarna. Under en balansering kommer balanstalet att både höja och sänka de årliga pensionsomräkningarna. När balansindex når inkomstindex upphör balanseringen. Skillnaden mellan balansindex och inkomstindex åskådliggör därför hur djup balansering vi befinner oss i, dvs. hur mycket av nedskrivningar systemet måste återställa för att komma ur balanseringsförloppet. Balanstalet för 2012 och 2013 översteg ett men vi var ändå fortfarande i ett balanseringsförlopp eftersom balansindex inte nådde

upp till nivån för inkomstindex (se diagram 1.1). Uppskrivningarna motsvarar alltså inte de nedskrivningar som hittills gjorts sedan 2010. Balanstalet för 2014 är återigen under ett och pensionsomräkningen kommer därför att sänkas och omräkningen att bli negativ, vilket innebär att värdet på intjänade pensionsrätter och utbetalda pensioner kommer att sänkas 2014.

Gapet mellan inkomst- och balansindex framgår av diagram 1.1. År 2013 var gapet 4 procent. Då balanstalet 2014 är 0,9837 ökar gapet till ca 6 procent. Som framgår av prognoserna väntas detta gap minska igen för åren därefter.

Diagram 1.1 Inkomstindex och balansindex 2009–2017 (prognos fr.o.m. 2015)



När och hur lämnar vi balanseringsförloppet?

När vi befinner oss i ett balanseringsförlopp förändras vissa av inkomstpensionssystemets egenskaper. Den mest centrala är att balanstalet får en direkt inverkan på pensionsomräkningarna varje år. Eftersom systemet i balansering har en slags obetald skuld till sina försäkrade kommer det inte att kunna ackumulera några överskott. Alla överskott som registreras kommer alltså ”delas ut” i syfte att komma ur balanseringsförloppet. Detta innebär att om balanstalet är över ett kommer indexeringen att förhöjas det året. När systemet ökar förräntningen av sina skulder genom sådana utdelningar försvagas framtida års balanstal allt annat lika: skulden ökar i en snabbare takt. Denna tidsmässiga dynamik gör att det inte är självklart att ett balanserings-

förlopp kännetecknas av en inledande nedskrivningsfas följt av en obruten uppskrivningsfas, utdelningarna kan leda till att balanstalet framöver går under ett. Det kan alltså innebära en tidsmässigt lång balanseringsfas med balanstal både över och under ett.

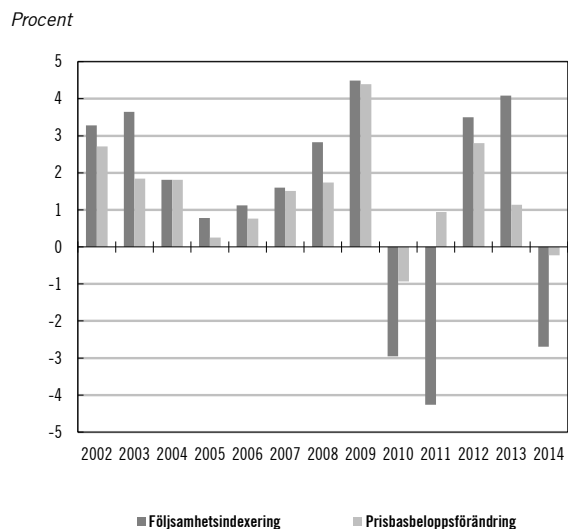
Orsakerna till det stora gap mellan inkomst- och balansindex som uppstod 2010–2011 var att flera finansiellt ofördelaktiga händelser sammanföll. Systemets avgiftsinkomster försvagades samtidigt som den finansiella krisen även bidrog till försämrade tillgångsvärden för buffertfonden. Det gap mellan balansindex och inkomstindex som uppstod till följd av de låga balanstalen 2010 och 2011 är svårt att sluta på kort tid. För detta krävs en stark positiv makroekonomisk utveckling. Den starka utvecklingen under 2012 och 2013 har minskat gapet, men det kommer alltså åter att öka 2014.

Indexeringen av inkomst- och tilläggspensionerna

I ett autonomt pensionssystem måste inkomster och utgifter balanseras för att det ska vara finansiellt hållbart. Eftersom inkomsterna bestäms av de förvärvsaktivitas avgifter indexerar den inkomstgrundade pensionen utifrån hur den genomsnittliga inkomstutvecklingen utvecklas. Indexeringsmetoden kallas följsamhetsindexering och den innebär att tillägs- och inkomstpensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex under en balanseringsperiod) minus en tillväxtnorm på 1,6 procent. Följsamhetsindexering har tillämpats sedan 2002. Innan dess följde pensionerna prisutvecklingen genom prisbasbeloppet.

Den förändrade indexeringsmetoden har inneburit att pensionerna ökade realt 2002–2009, dvs. pensionen har ökat mer än inflationen mätt som prisbasbelopp. Till följd av balanseringen blev det under 2010 och 2011 i stället tydliga reala minskningar. 2012 och 2013 har pensionerna åter ökat, 2013 var den största reala ökningen sedan följsamhetsindexeringen infördes. För 2014 är dock utvecklingen sämre och pensionerna kommer att minska, både realt och nominellt.

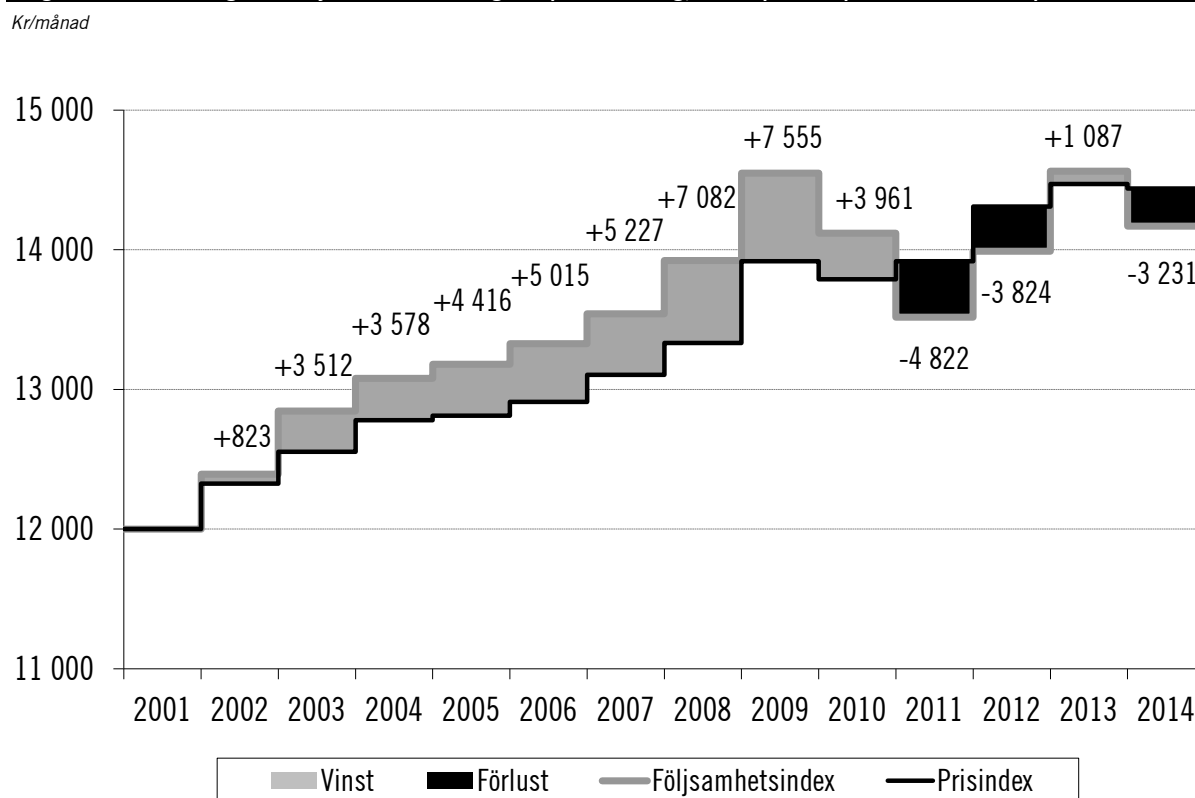
Diagram 1.2 Utvecklingen av följsamhetsindexeringen och prisbasbeloppsförändringen, 2002–2014



Källa: Pensionsmyndigheten.

Pensionsnivån är för 2013 något högre än om prisindexering gällt sedan 2002, men i och med pensions-sänkningen 2014 så kommer pensionsnivån då tvärtom vara något lägre än om prisindexering gällt. Under de flesta åren har dock följsamhetsindexering varit positiv, dvs. högre än inflationen. De pensionärer som har haft inkomstrelaterad pension (tilläggs- och inkomstpension) under hela perioden har därför sammantaget fått mer utbetalat i pension med följsamhetsindexering än om pensionerna hade följt prisindex. En pensionär som 2001 hade en pension på 12 000 kronor i månaden, dvs. 144 000 kronor om året, har i slutet av 2014 fått totalt drygt 30 300 kronor mer i pension, vilket motsvaras av ytan mellan linjerna i diagram 1.3. Hur utfallet har varit är dock beroende av inträdesår som pensionär. En person som beviljats pension några år efter 2001 har inte dragit nytta av de första årens positiva utveckling och har därför sammantaget ett sämre utfall.

Diagram 1.3 Utvecklingen av följsamhetsindexering och prisindexering, vid en pension på 144 000 kronor per år 2001¹



Källa: Socialdepartementets beräkningar

¹ Siffrorna i diagrammet avser vinst eller förlust i kronor per år.

Av diagram 1.3 framgår att pensionsutvecklingen under senare år varit påtagligt slagig och pensionsomräkningarna har gått både upp och ner. Det är en följd av att vi befinner oss i en pågående balanseringsperiod där överskott omedelbart delas ut vilket i sin tur ökar pensionsskulden varvid pensionsutvecklingen pressas nedåt. En sådan slagig utveckling var inte förutsedd och heller inte önskvärd ur ett individperspektiv. Inom ramen för den pågående pensionsöversynen pågår arbete med att finna metoder som i framtiden ger en jämnare utveckling av pensionerna även under en balanseringsperiod.

1.3.2 Premiepensionssystemet

Premiepensionssystemet är ett fonderat system, vilket innebär att de 2,5 procenten av inkomsten som betalas in till systemet placeras i en eller flera fonder. Detta motsvarar knappt 14¹ procent av den avsättning som görs till den allmänna pensionen.

Från och med 1995 har det betalats in avgifter till premiepensionssystemet. År 2000 lanserades premiepensionen och de 4,4 miljoner individer som omfattades av systemet gavs då möjlighet att besluta hur pensionsavsättningarna för åren 1995–1998 skulle placeras. Det rörde sig då om totalt 56 miljarder kronor. Därefter har systemet vuxit och omfattar nu över 6 miljoner individer vars pensionskapital vid utgången av 2012 uppgick till knappt 500 miljarder kronor. I takt med att premiepensionssystemet fasas in kommer kapitalet fortsätta att växa och systemet beräknas vara fullt infasat först på 2060-talet. Hur stort kapitalet då är beror på utvecklingen av flera faktorer men beräknas uppgå till flera tusen miljarder kronor i dagens penningvärde.

Till följd av den successiva infasningen av det nya pensionssystemet är avsättningarna för övergångsgenerationen (födda 1938–1953) lägre än 2,5 procent. Utbetalningarna av premiepension till dagens pensionärer är därför små och har normalt en begränsad betydelse. För 2013 beräknas utbetalningarna uppgå till 3,4 miljarder, vilket motsvarar drygt en procent av utbetalningarna från det allmänna pensionssystemet. Den genomsnittliga utbetalningen för dem som

uppbar premiepension i juli 2013 var 260 kronor per månad. För framtidens pensionärer blir betydelsen av premiepensionen betydligt större och premiepensionen är därför av störst intresse för pensionsspararna.

Pensionsspararen bestämmer själv vilken eller vilka fonder medlen ska placeras i och kan därefter byta fonder kostnadsfritt och i princip utan begränsningar – annat än att pengarna får fördelas på högst fem fonder. Antalet fonder var initialt 460 stycken men har med tiden ökat och nu finns det drygt 800 fonder att välja mellan. De som av någon anledning inte väljer fond själva får sitt kapital placerat i förvalsalternativet AP7 Såfa. Det är numera också möjligt att välja ickevalsalternativet även om man tidigare gjort ett aktivt val. Närmare 42 procent av pensions-spararna har sina medel placerade i AP7 Såfa. Andelen är betydligt högre för dem som har ett litet sparande.

Bättre avkastning på premiepensionen än i inkomstpensionssystemet – men det har varierat över tid

Strax efter att premiepensionssystemet lanserats brast it-bubblan och kapitalmarknaden var fortsatt svag de första åren. Den mindre lyckade tidpunkten för placeringarna på kapitalmarknaden ska inte överdrivas, eftersom systemet successivt fasas in med årliga avsättningar för individen under en 40-årsperiod. Diagram 1.4 visar värdeutvecklingen för premiepensionen jämfört med om kapitalet hade varit placerat i inkomstpensionssystemet. Då premiepensionskapitalet i huvudsak är placerat i aktier följer premiepensionen börsutvecklingen, medan inkomstpensionens behållning följer inkomstindex, som speglar den genomsnittliga löneutvecklingen i Sverige. Fram till och med 2012 har premiepensionen överträffat inkomstpensionen. Den genomsnittliga avkastningen för premiepensionen var 3,5 procent, vilket kan jämföras med 2,9 procent för inkomstpensionen. Trots att alla inte har haft samma utveckling på sitt spar-kapital har drygt 80 procent av spararna 2012 haft en bättre utveckling av sin premiepension än de skulle ha haft om de haft samma utveckling på kapitalet som inkomstpensionen.

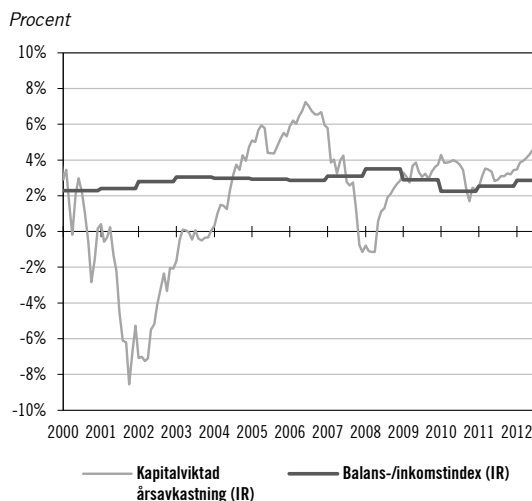
Av diagrammet framgår också att avkastningen på premiepensionen har betydligt större svängningar än inkomstpensionen. En jämförelse

¹ Av den totala avgiften på 18,5 procent går 2,5 procentenheter till premiepensionssystemet.

av hur systemen har utvecklats är därför starkt beroende av vid vilken tidpunkt som jämförelsen görs.

Den framtida premiepensionens storlek bestäms av fondvärdet när pensionen tas ut. Om fondvärdet varierar kraftigt även i framtiden kommer också pensionens storlek variera i takt med börsens svängning. Det kan emellertid motverkas genom att kapitalet vid pensionsuttaget omvandlas till en livränta eller placeras om till en fond med lägre risk. Om en sådan växling sker då fondvärdet är lågt säljs fondandelarna till ett lågt pris och den framtida pensionen kan bli mycket lägre än om sparkapitalet varit kvar i fondförsäkringen om kapitalmarknaden blir starkare igen.

Diagram 1.4 Årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om den avsatts till inkomstpensionen, till och med den 30 juni 2013¹



Källa: Pensionsmyndigheten 2012.

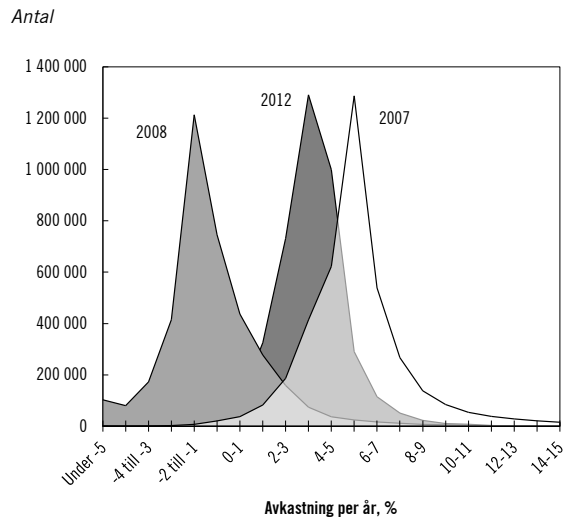
¹ Värdeutvecklingen i premiepensionssystemet är beräknad som internränta. Det innebär att man vid beräkningen tar hänsyn till alla flöden in och ut ur systemet och vid vilka tidpunkter som flödena har skett samt det totala marknadsvärdet i fonderna vid tidpunkten för beräkningen.

Resultatet är en ögonblicksbild

Diagram 1.5 visar spridningen och nivån på den genomsnittliga årliga förändringen av premiepensionskapitalet för de individuella fondkontona. Diagrammet visar två extrema år, 2007 då värdeutvecklingen var stark och 2008 då utvecklingen var svag, och dessutom resultatet per den sista december 2012. Diagrammet visar hur ett bra resultat från och med start snabbt kan förändras till ett dåligt resultat i och med en svag kapitalmarknad. De flesta premiepensionsspararna hade en avkastning mellan 5 och 6 procent

per år sedan start år 2007. Genom kapitalmarknadens svaga utveckling 2008 hade detta förbytts till en genomsnittlig negativ avkastning på mellan -1 och -2 procent. År 2012 var det flest premiepensionssparare som hade en avkastning på mellan 3 och 4 procent.

Diagram 1.5 Genomsnittlig årlig värdeutveckling och spridning – individuella konton. 31 december 2007, 2008 och 2012



Källa: Socialdepartementets beräkningar i Pensionsmyndighetens datamaterial.

Stor spridning bland dem med egen vald portfölj

Spridningen i avkastning mellan spararna är relativt stor för dem med egen vald portfölj. De som har sina medel placerade i förvalsalternativet AP7 Såfa har en betydligt mindre variation, eftersom kapitalet här har en likartad placering. Spridningen mellan pensionssparare beror här i stor utsträckning på när pengar satts in i fonden, dvs. om marknadsvärdet på fonden var högt eller lågt vid insättningstillfället. Spridningen beror också på att aktieexponeringen i AP7 Såfa minskar med stigande ålder. Avkastningsnivåerna är som regel låga för den enskilde pensionsspararen och omkring 32 procent av individerna ligger i intervallet 3–4 procent i nominell avkastning per år.

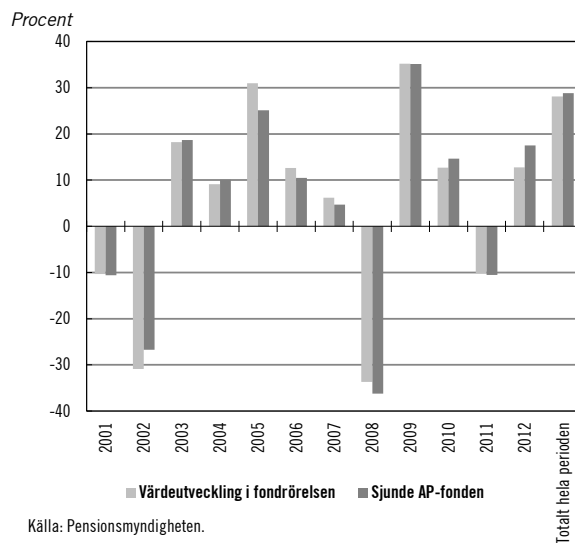
Andelen som har kapitalet placerat i AP7 Såfa har ökat från 33 procent vid starten till 42 procent 2012. Bland nyspararna finns ett tydligt mönster av att allt färre väljer en egen fondportfölj. Detta blev särskilt tydligt 2007 då kommunikationsstrategin gentemot nyspararna förändrades på så sätt att spararna inte längre uppmanades att göra ett aktivt val. År 2006 valde 8 procent av nyspararna egen portfölj medan motsvarande andel var knappt 2 procent 2007.

Bara någon procentenhets skillnad i genomsnittlig avkastning medför stora skillnader i slutlig pension efter 40 år. Pensionsmyndigheten har simulerat vad den slutliga pensionen blir för en genomsnittlig man och kvinna födda 1990 med olika antaganden om avkastning. Exempelvis skulle en genomsnittlig avkastning på 3 procent ge en månatlig premiepension på 5 000 kronor per månad för en genomsnittlig man medan 5 procent skulle ge 7 900 och 10 procent 28 600. Motsvarande uppgifter för en genomsnittlig kvinna är 4 600, 7 200 och 26 000 kronor per månad. Skriver man fram de hittills observerade skillnaderna i avkastning kommer den framtida premiepensionen för personer med samma livsinkomst således variera kraftigt.

AP7 Såfa följer fondrörelsen i stort

Bakom den genomsnittliga utvecklingen som visas i diagram 1.5 finns som nämnts påtagliga variationer mellan åren. Även om AP7 Såfa har en liten spridning mellan individer så är variationen mellan åren lika stor för AP7 Såfa som för fondmarknaden i stort – se diagram 1.6. I genomsnitt har alltså de som inte valt en egen portfölj lika stora svängningar i utfall mellan åren som de som valt en egen portfölj. Dock har alla icke-väljare ungefär samma upp- och nedgångar medan det finns stora variationer mellan dem som har egen vald portfölj. Sammantaget sett över hela perioden ligger utvecklingen för AP7 Såfa sedan 2001 i nivå med genomsnittet på fondtorget (28,8 procent för AP7 Såfa resp. 28,¹ procent för genomsnittet på fondtorget).

Diagram 1.6 Värdeutveckling per kalenderår – fondrörelsen samt AP7 Såfa¹



De flesta byter fond sällan eller inte alls

Erfarenheter av fondbytesbeteenden för perioden 2000–2011 visar att det finns stora skillnader i aktivitet när det gäller fondbyten. Knappt hälften, 42 procent, av premiepensionsspararna har sitt kapital i ickeväljaralternativet AP7 Såfa. I den gruppen finns både personer som inte gjort ett aktivt investeringsbeslut men även personer som aktivt valt att lägga sitt premiepensionskapital i icke-valsalternativet. Bland övriga är det en varierande grad av aktivitet på fondtorget.

En annan grupp som inte själva utnyttjar fondtorget är de som anlitat en premiepensionsrådgivare. År 2011 uppgick denna grupp till 489 000 personer (9 procent) och antalet premiepensionssparare som anlitar rådgivare har sedan dess vuxit snabbt. Vid slutet av 2012 beräknades över 700 000 personer anlita en rådgivare för sin premiepension, en ökning med 50 procent på ett år.

² I denna beräkning är rabatten som tillämpas för fonderna i premiepensionssystemet återlagd för att jämförelsen ska vara rättvisande.

Tabell 1.4 Aktivitetsgrad bland spararna fram till 31 december 2011

Grad av aktivitet	Val antal byten per år	Antal	Andel %	Andel aktiva %
Passiva	AP7 Såfa	2 175 000	42	51
	Rådgivare	489 000	9	
Låg aktivitet	Valt men aldrig bytt	1 082 000	20	42
	Mindre än ett byte per år	1 156 000	22	
Aktiva	1-2	195 000	4	7
	2-3	105 000	2	
	3-4	49 000	1	
	4-5	18 000	0	
	5-6	10 000	0	
	6-7	6 700	0	
	7-8	3 900	0	
	8+	10 400	0	
Samtliga sparare		5 300 000	100	100

Källa: Socialdepartementets beräkningar

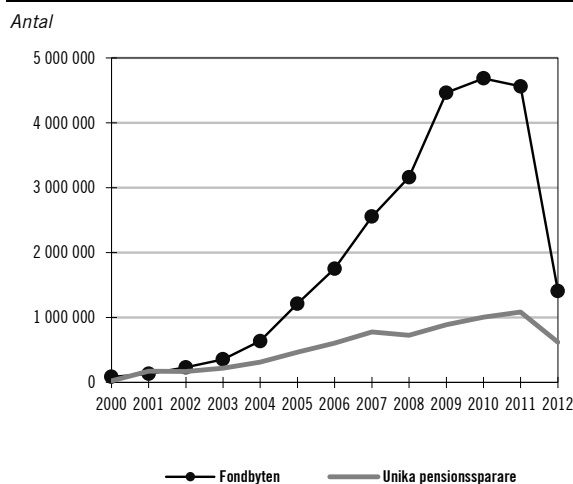
Ytterligare en grupp som inte i någon nämnvärd omfattning utnyttjar fondtorget är de personer som själva valde fonder år 2000 och som därefter inte gjort något omval. Denna passiva grupp uppgick till 20 procent av alla personer vid utgången av 2011. Resterande 30 procent har under perioden 2000 till 2011 gjort någon förändring i sin fondportfölj. Huvuddelen av dessa, 22 procent av samtliga sparare, är tämligen passiva med i genomsnitt högst en förändring per år. I denna grupp finns sannolikt både de som aktivt valt att vara passiva baserat på långsiktiga placeringsbeslut och de som mer eller mindre glömt bort sina innehav.

Bland övriga 7 procent av premiepensions-spararna varierar aktivitetsnivån mycket. Denna grupp som klassas som aktiva genomför i genomsnitt minst en förändring i sin fondportfölj per år. Genomgången av de aktiva visar att några få är mycket aktiva, där exempelvis 10 000 individer genomför minst åtta förändringar i sin fondportfölj per år. Tabell 1.4 visar aktivitetsnivån på fondtorget för premiepensionssparare under åren 2000 till 2011. För många av de inaktiva och de med låg aktivitet blir effekten att de har svårt att lyckas i både upp- och nedgång utan följer med både upp och ned.

Stoppet för massfondbyten ledde till minskat antal fondbyten

Den 1 december 2011 infördes ett stopp för massfondbyten. Detta eftersom massfondbytena visat sig kunna leda till negativa konsekvenser

för små fondbolag och för sparare. Tiden efter stoppet har antalet fondbyten minskat med ca 40 procent. Anledningen till detta är förmodligen att personer som har anlitat premiepensionsrådgivare nu fått sitt kapital flyttat till en fond-i-fond lösning. Bytena görs då av förvaltaren inom själva fonden vilket inte medför något byte på fondtorget.

Diagram 1.7 Antal fondbyten samt antal unika sparare som byter fond per år

Källa: Pensionsmyndigheten.

Premiepensionsöversynen redovisar problem i premiepensionssystemet

Inom ramen för den pågående översynen av pensionssystemet konstaterade Pensionsgruppen att relativt få sparare väljer att utforma en egen fondportfölj eller förändra de fonddval de en

gång gjort. Samtidigt är det allt fler av dem som väljer fonder som anlitar premiepensionsrådgivare, vilket kan tolkas som att fondvalet är svårt att hantera. Vidare konstaterades att fondvalen kan komma att leda till en förhållandevis stor spridning i utgående pension för personer med samma livsinkomst. Pensionsgruppen initierade mot bakgrund av detta en översyn i syfte att se över hur väl systemet fungerar och om det finns skäl och möjlighet att efter 18 års erfarenhet göra förändringar i systemet.

En rapport Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35) presenterades den 31 maj i år. I rapporten analyseras bl.a. premiepensionssystemets kostnader, avkastning, utfall för olika grupper och i vilken omfattning spararna väljer fonder. Tre huvudsakliga problemområden har framkommit i analysen.

- En tydlig majoritet av spararna utnyttjar inte fondtorgets möjligheter och endast sju procent gör minst ett val per år. Det kan i en del fall bero på medvetna val men det kan också bero på ointresse eller kunskapsbrist, vilket kan leda till att man fastnar i dåliga alternativ. Slutsatsen är att alltför många med egen fondportfölj inte klarar av att göra rationella val eller är ointresserade och därför riskerar att få en onödigt låg pension.
- Spridningen i avkastning är förhållandevis stor mellan spararna, vilket ser ut att leda till att den slutliga pensionen kan komma att bli mycket olika för två personer med samma livsinkomst. Visserligen är den genomsnittliga avkastningen ganska koncentrerad, 75 procent av spararna har en genomsnittlig avkastning mellan två och fem procent men en sådan skillnad leder ändå till en påtaglig skillnad i pension. Bortser man från de fem procent med lägst avkastning respektive de fem med högst avkastning och räknar fram den framtida pensionen utifrån de första 18 årens resultat kommer den med högst avkastning få nära fem gånger så stor premiepension jämfört med den med lägst avkastning – givet samma livsinkomst. I rapporten konstateras att det är en politisk fråga om en sådan spridning är acceptabel eller inte.
- Till följd av rabattmodellen som tillämpas för fonderna på fondtorget är kostnaderna låga jämfört med jämförbara fonder utanför

fondtorget. Analysen visar dock att kostnaderna skulle kunna pressas i betydande grad med en annan utformning av systemet men då till priset av mindre grad av valfrihet. En tidigare icke uppmärksammas sådan kostnad är den utländska avkastningsskatt som måste betalas till vissa länder.

I rapporten pekas på två alternativa vägar för premiepensionssystemet. Det första alternativet behåller valfriheten och dagens fondtorg men skärper vissa regler om kostnadsuttag, risknivåer och inför ett system med bekräftelseval för att förhindra att personer fastnar i dåliga val. Med det alternativet behåller man en mycket stor valfrihet men klarar inte av att lösa hela problematiken.

Det andra alternativet ersätter dagens fondtorg med ett betydligt begränsat och upphandlat fondtorg. Med det alternativet löser man i stort sett de redovisade problemen men här begränsas å andra sidan valfriheten.

Rapporten tar inte ställning till vilket alternativ som bör väljas eftersom det i grunden är en värderingsfråga om värdet av en fortsatt stor valfrihet. Det ena alternativet prioriterar valfriheten men till priset av bl.a. högre kostnader och en fortsatt stor spridning i utfall. Det andra alternativet prioriterar lägre kostnader och att spridningen begränsas men till priset av minskad valfrihet.

Rapporten har remitterats och frågan om vilket vägval som bör väljas för premiepensionen kommer att hanteras av Pensionsgruppen.

1.3.3 Pensionärernas inkomster och ekonomiska standard

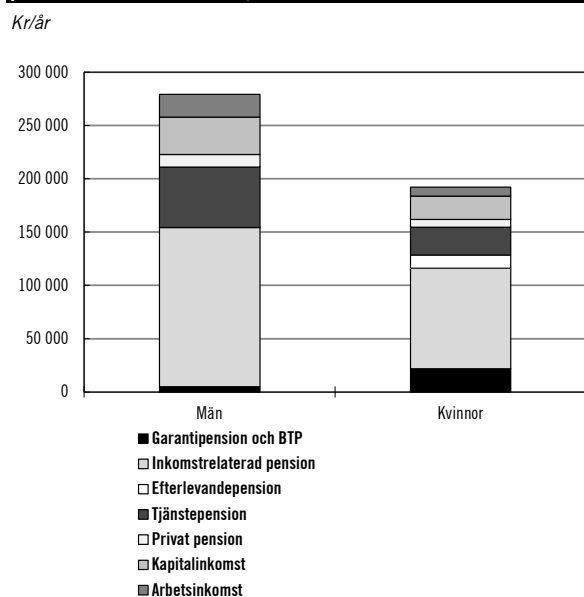
Inte bara pensionsinkomster har betydelse för pensionärerna

Inkomster från den allmänna pensionen är för de allra flesta den klart dominerande inkomstkällan efter förvärvslivet. De allra flesta har också en tjänstepension som ofta har en stor betydelse för den ekonomiska standarden³. Det gäller särskilt för personer som haft inkomster över intjänandetaket för den allmänna pensionen

³ Ekonomisk standard definieras här som disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Den disponibla inkomsten är bruttoinkomsten efter beskattning med tillägg för skattefria transfereringar.

(38 000 kronor per månad 2013) eftersom de oftast får tjänstepension för inkomster över intjänandetaket. Tjänstepensionsavtalen har i allt större utsträckning övergått från förmånsbestämda till avgiftsbestämda system och avsättningarna till tjänstepensionerna har också ökat. Tjänstepensionerna har därför fått en successivt ökad betydelse för den totala pensionen. De privata pensionerna har också ökat men deras andel av den totala pensionen är alltjämt liten.

Diagram 1.8 Olika inkomstkällor, genomsnittliga belopp för personer 66 år och äldre, 2011



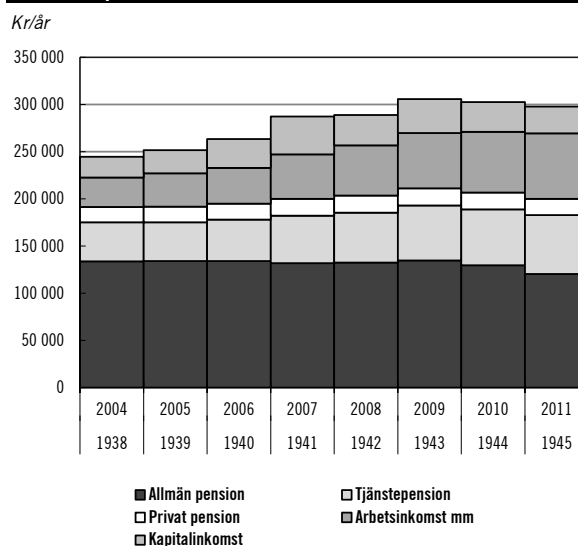
Källa: Socialdepartementets beräkningar i LISA 2011.

Utöver pensionsinkomster har även kapitalinkomster och arbetsinkomster en väsentlig betydelse för många pensionärer. I diagram 1.8 visas den genomsnittliga inkomstsammansättningen för dem över 65 år. Diagrammet visar att de äldre även har betydande inkomster från andra håll än pensionssystemet, vilket innebär att individernas inkomster kan utvecklas i andra riktningar än inkomsterna från den allmänna pensionen. Det framgår tydligt att män i genomsnitt har högre pension än kvinnor, vilket förklaras av att pensionens storlek står i relation till den tidigare förvärvsinkomsten, som vanligtvis är lägre för kvinnor. Kvinnor har därför en större del av grundskyddet. Den allmänna pensionen är högre för män än för kvinnor men den allmänna pensionen har en större betydelse för kvinnorna eftersom den står för en större andel av hela pensionen. Män har i genomsnitt högre övriga inkomster i form av tjänstepension,

arbetsinkomst och kapitalinkomst än kvinnor. Det ska betonas att det är genomsnittsvärden. Gruppen är långt ifrån homogen och stora variationer finns alltså bland landets nära 2 miljoner personer över 65 år.

För de yngre pensionärerna förstärks bilden på så sätt att inkomster vid sidan av den allmänna pensionen har en större betydelse, mest beroende på att arbetsinkomst men även tjänstepension är av större betydelse. I diagram 1.9 jämförs inkomsterna vid 66 års ålder, ofta nyblivna pensionärer, för dem födda 1938–1945. Här syns att den totala inkomsten har minskat 2010 och 2011, vilket beror på att den allmänna pensionen minskat. Den har minskat till följd av balanseringen som ledde till minskade pensionsrätter och minskade pensioner under de åren. Samtidigt har dock tjänstepensionerna och arbetsinkomsterna ökat.

Diagram 1.9 Olika inkomstkällors storlek för 66-åringar i 2011 års priser



Källa: Socialdepartementets beräkningar i LINDA.

Kompensationsgraden från det allmänna systemet sjunker när medellivslängden stiger

Pensionen är regelmässigt lägre än den arbetsinkomst man hade före pension. Ett vanligt sätt att mäta denna relation är kompensationsgraden, dvs. pensionens storlek i relation till arbetsinkomsten före pensionering. Att mäta en sådan kompensationsgrad är inte okomplicerat eftersom arbetsinkomsten åren före pension ofta förändras och resultatet kan därför variera beroende på mätmetod. Dock kan man lättare få

en bild av hur kompensationsgraden förändras över åren mellan olika årskullar som går i pension.

Kompensationsgraden, mätt som bruttopensionen från det allmänna systemet vid 66 år för de personer som då uppbar pension i förhållande till samma persons genomsnittliga bruttointkomst mellan 61 och 63, var 2011 ca 50 procent (för pensionärer födda 1945). Kompensationsgraden från det allmänna systemet har trendmässigt sjunkit över åren. Den främsta orsaken till att kompensationsgraden sjunker är att pensionen anpassas efter den genomsnittliga och stigande medellivslängden – detta för att pensionerna ska kunna betalas ut under fler levnadsår.

För att upprätthålla en rimlig kompensationsgrad krävs ett längre arbetsliv och att arbetslivets längd anpassas efter medellivslängdens utveckling. En sådan anpassning har inte skett i tillräcklig grad för att bibehålla kompensationsgraden.

Även balanseringen 2010 och 2011 har haft en tydlig effekt på kompensationsgraden eftersom balanseringen sänker värdet på pensionsrätterna och därmed även ger en lägre pension. Den effekten finns under en balanseringsperiod men återställs när balanseringsperioden är passerad.

Den ekonomiska standarden vid 66 år är nästan densamma som före pension

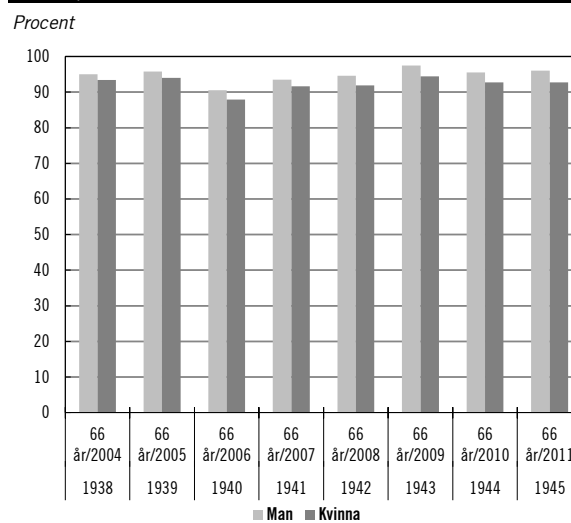
Även om den allmänna pensionen är viktig för att se på den ekonomiska utvecklingen så är den ingen måttstock för den faktiska ekonomiska standarden för pensionärerna. Den faktiska ekonomiska standarden påverkas även av andra faktorer som tjänstepension, privat pension, arbetsinkomster, skatt och bostadstillägg. För att mäta den faktiska ekonomiska effekten för 66-åringar har hela den disponibla inkomsten vid 66 års ålder jämförts med den genomsnittliga disponibla inkomsten mellan 61 och 63 år. I diagram 1.10 visas den relationen som en inkomstkvot för hela respektive årskull som fyllde 66 år, givet att de då uppbar allmän pension.

Diagrammet visar att medianpensionären vid 66 års ålder i fast penningvärde hade en disponibel inkomst som var mellan 90 och 97 procent av den disponibla inkomst de hade i genomsnitt mellan 61 och 63 år. Genomgående har män något högre inkomstkvot än kvinnor. Motsvarande skillnad finns inte när det gäller den

allmänna pensionen, vilket innebär att män i större utsträckning än kvinnor har andra inkomster i form av arbetsinkomst samt högre tjänstepension. Det är dock stora skillnader mellan olika grupper och spridning inom grupperna. Exempelvis har de som inte förvärvsarbetade vid 61–63 års ålder i allmänhet en högre inkomstkvot, medan de som förvärvsarbetade generellt har en lägre inkomstkvot.

Diagrammet visar att den relativa minskningen av den allmänna pensionen kompenseras av en ökning av andra inkomster. Att den disponibla inkomsten är så pass hög i förhållande till den tidigare inkomsten beror på att 66-åringarna förstärker sin pension med arbetsinkomst och att många tar ut en högre tjänstepension eller privat pension under de fem första åren efter pension. Efter ett antal år sjunker därför den genomsnittliga disponibla inkomsten och därmed också inkomstkvoten.

Diagram 1.10 Inkomstkvoten, exklusive kapitalinkomst, för samtliga 66-åringar som uppbar pension i respektive årskull, 2004–2011



Källa: Socialdepartementets beräkningar i LINDA.

Pensionärerna som grupp har ökat sin ekonomiska standard relativt befolkningen i övrigt

Inkomstpensionen och tilläggspensionen följer inkomstutvecklingen men med ett avdrag för normen⁴ på förskottsrentan på 1,6 procent. Det

⁴ Normen motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas.

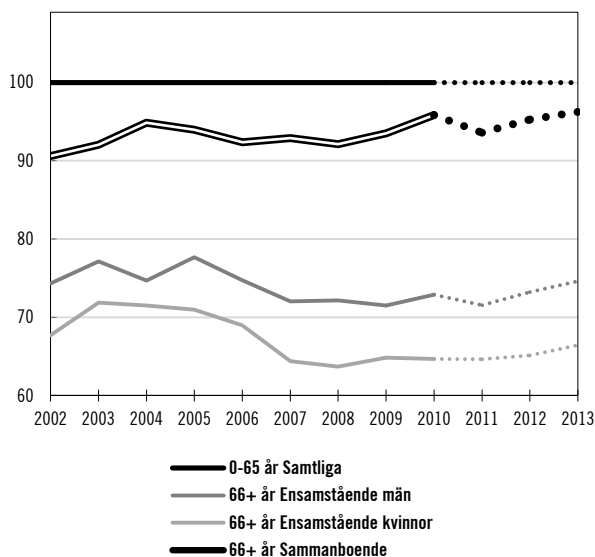
innebär att den ekonomiska standarden relativt den övriga befolkningen successivt minskar med stigande ålder. Samtidigt har nyblivna pensionärer högre inkomster än de pensionärer som lämnar gruppen.

Om den ekonomiska standarden för gruppen äldre än 65 år jämförs med befolkningen i övrigt, syns i diagram 1.11a att nivån på den ekonomiska standarden för gruppen över 65 år är lägre och har minskat fram till 2011 relativt gruppen 0–65 år. För 2012 och 2013 har dock den ekonomiska standarden ökat i jämförelse med gruppen 0–65 år, vilket beror på att de inkomstrelaterade pensionerna ökat relativt mycket dessa år.

Att analysen görs för gruppen 66 år och äldre innebär att det inte är exakt samma personer som ingår i analysen varje år utan gruppens sammansättning förändras, nya personer fyller 66 år och ingår därmed i analysen medan andra, främst äldre, lämnar gruppen. Diagrammet visar samtidigt att sammanboende pensionärer enbart har en något lägre ekonomisk standard relativt gruppen 0–65 år. De har inte heller tappat gentemot de yngre de senaste 10 åren. De ensamstående har däremot en betydligt lägre ekonomisk standard än personer under 65 år, särskilt gäller det ensamstående pensionärskvinnor. I diagram 1.11b visas dock att alla grupper pensionärer reallt sett har ökat sin ekonomiska standard.

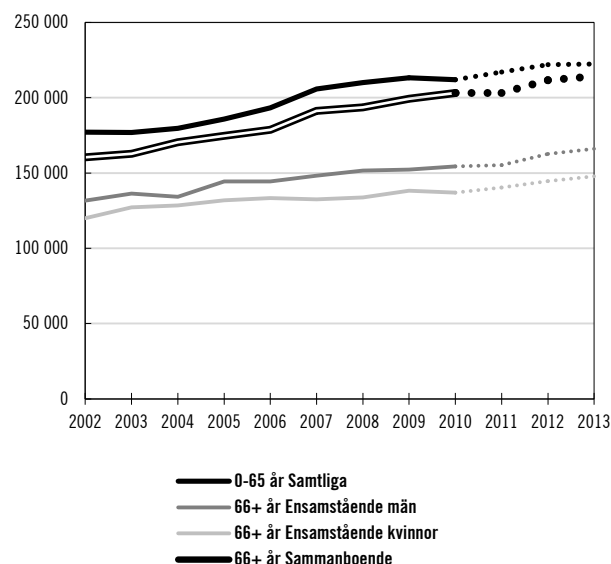
Diagram 1.11a och 1.11b Pensionärernas ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65 samt den reala utvecklingen, andel och kronor 2002–2013 (prognos från 2011)

Procent



Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2011.

Kr/år



Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2011.

Stora skillnader mellan olika grupper pensionärer

Tabell 1.5a visar tydligt hur heterogen gruppen pensionärer är, exempelvis har gruppen yngre sammanboende pensionärer 55 procent högre ekonomisk standard än gruppen ensamstående kvinnor 80 år och äldre, 226 000 kronor jämfört med 146 000 kronor. Om pensionärerna indelas efter boende, kön och ålder framkommer att den största skillnaden återfinns mellan ensamstående och sammanboende. Dessutom finns ett generellt mönster att äldre pensionärer har lägre ekonomisk standard än yngre och att kvinnor har lägre ekonomisk standard än män. Det finns även grupper som idag har en dålig förankring på arbetsmarknaden och därför riskerar att få en låg inkomstrelaterad pension, och därmed en ökad risk för att få en låg ekonomisk standard i framtiden som pensionär. Det är idag de allra äldsta ensamstående kvinnorna som har de lägsta inkomsterna medan den högsta ekonomiska standarden återfinns hos de yngsta sammanboende pensionärerna. Den enskilt största gruppen bland pensionärerna är sammanboende 66–79 år.

Tabell 1.5a Ekonomisk standard och andelen personer i olika grupper, prognos 2013

Ålder	Boende	Kön	Ekonomisk standard	Andel av 66+
66–79	Ensamstående	män	175 000	9
		kvinnor	154 000	16
	Sammanboende		226 000	47
80+	Ensamstående	män	154 000	4
		kvinnor	146 000	13
	Sammanboende		183 000	10
0–65	Ensamstående	män	194 000	
		kvinnor	173 000	
	Sammanboende		240 000	

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2011.

I tabell 1.5b har pensionärernas delats upp på inrikes och utrikes födda. Tabellen visar att den ekonomiska standarden för utrikes födda är cirka 17 procent lägre än för inrikes födda.

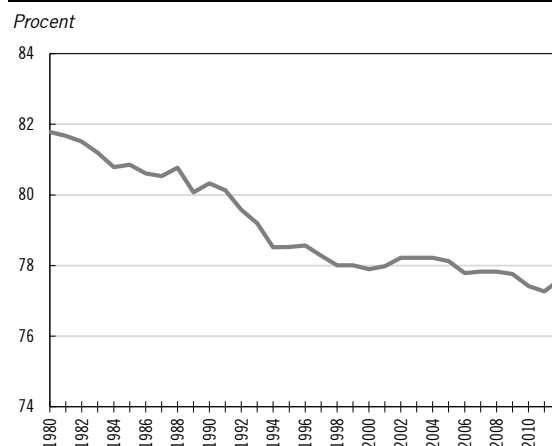
Tabell 1.5b Ekonomisk standard och andelen inrikes och utrikes födda, prognos 2013

Ålder	Ekonomisk standard	Antal (1000-tal) i befolkningen
Samtliga 66+	188 000	1 681
Inrikes födda 66+	192 000	1 488
Utrikes födda 66+	160 000	193
Samtliga 0–65	224 000	7 603

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2011.

1.3.4 Medelpensionsålder och behovet av ett längre arbetsliv

Medellivslängden ökar för närvarande med mer än ett år per decennium. Kvinnor har en något högre medellivslängd än män men ökningstakten är kraftigare för männen och därför tenderar skillnaden i medellivslängd mellan könen att minska. Den ökade medellivslängden har hittills i huvudsak tagits ut under pensionstiden, dvs. det är pensionstiden och inte arbetslivet som förlängs. Av diagram 1.12 framgår att utträdesåldern som andel av medellivslängden trendmässigt minskat de senaste 30 åren. Minskningen var under 80-talet kraftig medan minskningstakten sedan inledningen av pensionsreformen 1994 är tydligt lägre.

Diagram 1.12 Utträdesåldern i procent av befolkningens medellivslängd sedan födseln

Källa: Pensionsmyndigheten 2013.

I ett finansiellt stabilt pensionssystem kan utgifterna inte långsiktigt vara större än avgifterna till systemet. För att garantera det fördelas de samlade avgifterna under förvärvslivet på hela den förväntade pensionstiden. Ett längre liv tillsammans med ett oförändrat pensioneringsmönster innebär att pensionen måste betalas ut

under längre tid och medför därför en lägre årlig pension. För att upprätthålla en rimlig pension behöver således ett längre liv balanseras med ett längre arbetsliv – antingen genom ett tidigare inträde eller genom ett senare utträde. Utträdesåldern har dock inte ökat i takt med medellivslängden.

Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar behöver i genomsnitt två tredjedelar av ett längre liv tas i anspråk för arbete för att upprätthålla pensionsnivåerna. Utifrån detta kan den procentuella andelen i diagram 1.12 minska svagt men minskningstakten behöver vara tydligt svagare än som varit fallet sedan 1994 om kompensationsgraden ska upprätthållas.

Sambandet mellan pensionsuttag och att sluta arbeta försvagas

Reglerna för uttag av ålderspension är förhållandevis flexibla på så sätt att man kan ta ut pensionen i olika omfattning och kombinera på valfritt sätt med arbete. Uttaget kan skjutas upp så länge man vill men tidigaste uttag av inkomstrelaterad pension är från 61 års ålder medan garantipension kan tas ut från 65 års ålder. Den genomsnittliga åldern för uttag av allmän ålderspension var 64,6 år 2012 och i princip lika för kvinnor och män. Genomsnittsåldern för uttag av ålderspension har legat mycket stabil under de senaste 10 åren. Däremot syns ett alltmer flexibelt uttag på så sätt att spridningen runt 65 har ökat påtagligt, dvs. allt fler tar ut pensionen före respektive efter 65 år. Andelen av befolkningen som tar ut pension före 65 år har mer än fördubblats mellan 2003 och 2012. Det är vanligare att män tar ut den inkomstrelaterade pensionen före 65 års ålder än att kvinnor gör det.

Samtidigt är det allt fler som senarelägger sin pension. Mer än var tionde person väntar nu till efter 65 år med att ta ut sin pension. Det är också vanligare att män väntar med att ta ut sin pension än kvinnor.

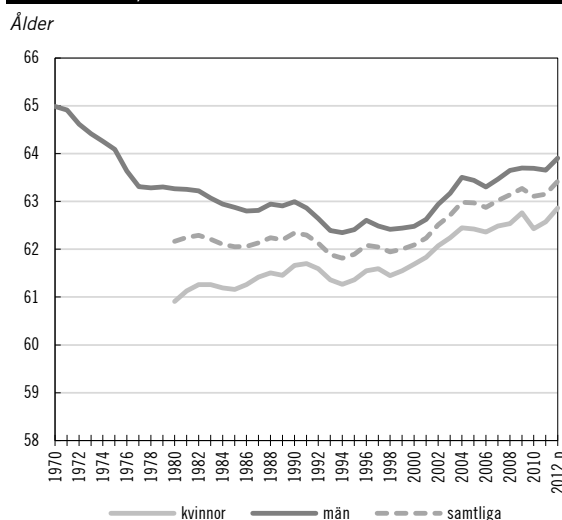
Ålder för uttag av ålderspension är dock inte liktydigt med att man lämnar förvärvslivet. Att man tar ut sin ålderspension innan man slutat arbeta kan t.ex. förklaras av att man kombinerar arbete och pension och placerar pensionen under tiden man arbetar. Vid 68 års ålder har nästan alla börjat ta ut sin ålderspension samtidigt som nära

30 procent av åldersgruppen fortfarande har någon arbetsinkomst.

För att visa hur länge människor arbetar är ålder för uttag av ålderspension därför inte en bra indikator. Ett mer relevant mått är utträdesåldern ur förvärvslivet, dvs. hur länge människor tillhör den förvärvsarbetande delen av befolkningen.

Ett sätt att mäta utträdesåldern är med den förväntade utträdesåldern som anger den ålder då dagens 50-åringar lämnar arbetsmarknaden, givet att de har samma arbetskraftsdeltagande som äldre arbetskraft har i dag. Måttet innehåller alltså ett visst antagande om framtiden på motsvarande sätt som de antaganden som görs vid beräkning av förväntad medellivslängd. För 2012 har utträdesåldern beräknats till 63,4 år, vilket är en ökning med ca 0,2 år sedan 2011. Som framgår av diagram 1.13 har den förväntade utträdesåldern stigit något sedan mitten av 1990-talet men är i genomsnitt nu bara något högre än 1980. Ökningen av den genomsnittliga utträdesåldern är dock tydligt lägre än ökningen av medellivslängden.

Diagram 1.13 Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för personer som vid 50 års ålder finns i arbetskraften, för olika årskullar



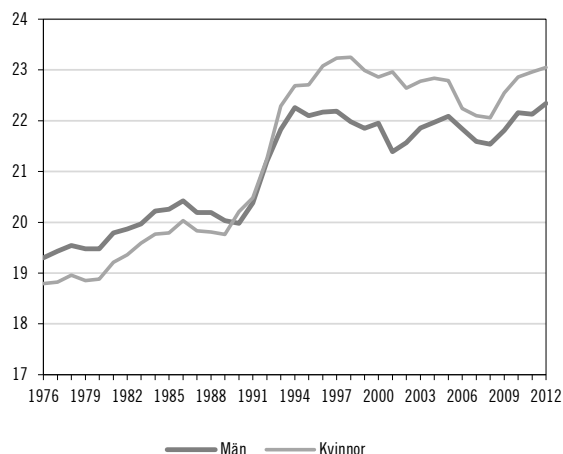
Källa: Pensionsmyndigheten

För pensioner och välfärd behövs ett längre arbetsliv

Att arbetslivet förlängs är av betydelse för den individuella pensionen – i annat fall blir pensionen i förhållande till slutlönen allt lägre. Men även för pensionssystemets finansiella ställning är det av stor betydelse att förvärvslivet blir längre – ju fler i arbete desto mer avgiftsinbetalningar och därmed bättre möjligheter att upprätthålla pensionsnivåerna. Eftersom antalet äldre även av demografiska skäl kommer att öka under de närmaste decennierna är det även av samhällsekonomiska skäl av betydelse att arbetslivet förlängs. En förlängning av arbetslivet kan påverkas genom ändrade regler för uttag av pension i det allmänna pensionssystemet, men detta måste ske med hänsyn tagen till förhållanden i arbetsmiljön och arbetsmarknaden. Det är mot den bakgrunden som regeringen den 14 april 2011 gav en särskild utredare uppdraget att analysera hur den genomsnittliga pensionsåldern kan höjas och ta fram konkreta förslag till åtgärder för att fler ska kunna arbeta längre. I det arbetet är frågan om de åldersrelaterade gränserna kärnfrågan. Det innebär dock inte enbart en strikt fråga om åldersgränser. Eftersom det övergripande målet är fler arbetade timmar innefattar uppdraget också att analysera hinder i regler, attityder och arbetsmiljö som försvårar ett längre arbetsliv samt åtgärder för att motverka sådana hinder.

Det bakomliggande syftet med Pensionsåldersutredningen var att analysera hinder och möjligheter för fler arbetade timmar. Fokus är då främst att på olika sätt senarelägga utträdet ur arbetslivet och det har också varit Pensionsåldersutredningens uppdrag. Arbetslivets längd bestäms dock även av inträdet i arbetslivet. Inträdesåldern har sedan mitten av 70-talet stigit markant men har under de senaste 15 åren inte haft någon tydlig trend. Om man mäter inträdesåldern som den ålder då en person stadigvarande jobbar minst 20 timmar per vecka blir inträdesåldern 22,7 år för 2012. Det är vid sidan av 1997 den högsta ålder som uppmätts (diagram 1.14).

Diagram 1.14 Inträdesåldern i arbetslivet för kvinnor och män



Källa: Pensionsmyndigheten.

Sammantaget kan konstateras att varken inträdesålder eller utträdesålder förändras så att arbetslivets längd utvecklas i takt med förändringen av medellivslängden. Samtidigt är inträdesåldern ofta inte en så distinkt tidpunkt eftersom inträdet ofta präglas av tillfälliga jobb eller varvas med studier. Dessutom är arbetslivets längd också beroende av deltid och uppehåll under arbetslivet. Eftersom regeringen anser det angeläget med ett längre arbetsliv så behöver måtten för att mäta arbetslivets längd utvecklas. Av det skälet har regeringen gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att utveckla ett mått som visar förändringar av antal år med pensionsgrundande inkomst.

Fortsätter trenden med att arbetslivet inte ökar i takt med livslängdens utveckling får det konsekvenser för pensionens storlek men det innebär också en svagare intäktsbas för pensionssystemet och därmed en större risk för balansering av inkomstpensionssystemet. Därutöver medför det en ökad belastning på de förvärvsarbetande och därmed sämre förutsättningar för att upprätthålla välfärden. Det är ur det perspektivet väsentligt att verka för större möjligheter för fler att förlänga arbetslivet, genom tidigare inträde eller senare utträde. Det arbetet är prioriterat i Pensionsgruppen och en utredning tillsattes också för att analysera nuvarande regler och föreslå åtgärder. Pensionsåldersutredningen har i sitt betänkande Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:35) lämnat sådana förslag. Förslagen kommer att beredas inom ramen för den översyn som initierats av Pensionsgruppen.

1.3.5 Administrationskostnaderna för ålderspensionssystemet

Enligt Pensionssystemets årsredovisning för 2012 (Orange rapport) är den totala kostnaden för försäkringsadministration och kapitalförvaltning samt övriga avgifter för pensionssystemet drygt 5,0 miljarder kronor 2012. Av dessa kostnader redovisas 2,1 miljarder kronor i pensionssystemets resultaträkning vilket utgör kostnaden för försäkringsadministration (1 245 miljoner kronor) och AP-fondernas rörelsekostnader (845 miljoner kronor).

I resultaträkningen för 2012 redovisas 1 724 miljoner kronor som kostnader för inkomstpensionen (varav 879 miljoner kronor försäkringsadministration och 845 miljoner kronor AP-fondernas rörelsekostnader). Beloppet belastar i princip pensionsspararnas inkomstpensionskonton. Utöver rörelsekostnaderna (845 miljoner kronor) hade AP-fonderna även 506 miljoner kronor i fasta förvaltningsarvoden. Totalt redovisades således i AP-fondernas resultaträkningar 1 351 miljoner kronor som kapitalförvaltningskostnader. Prestationsbaserade arvoden och transaktionskostnader, t.ex. courtage, redovisas inte som direkta kostnader hos AP-fonderna utan påverkar istället avkastningen negativt. Prestationsbaserade arvoden är ett sätt för AP-fonderna att dela risk och avkastning med deras externa förvaltare. Totalt betalade AP-fonderna 209 miljoner kronor i prestationsbaserade arvoden och 192 miljoner kronor i courtage och andra transaktionskostnader. När hänsyn tagits till alla kostnader dvs. både de som redovisas i resultaträkningen och de som inte framgår av resultaträkningen blir den totala administrationskostnaden för inkomstpensionen 2 631 miljoner kronor.

Den totala kostnaden för premiepensionens försäkringsadministration uppgår till 366 miljoner kronor. Till detta kommer fasta förvaltningsarvoden som för premiepensionssystemet avser avgifter som premiepensionsfonderna tar ut efter att rabatter återförts till premiepensionsspararna. Avgifterna uppgick 2012 till 1 371 miljoner kronor.

Premiepensionssystemet belastas dessutom med transaktionskostnader om 635 miljoner kronor vilket innebär att den totala administrationskostnaden för premiepensionen var 2 372 miljoner kronor för 2012. Samtliga

kapitalförvaltningskostnader avseende premiepension har reducerat avkastningen.

Tabell 1.6 Ålderspensionssystemets kostnader och avgifter 2012, miljoner kronor

	Inkomstpension	Premiepension	Totalt
Avgiftsuppbörd, m.m. (Skatteverket)	380	59	439
Pensionsadministration (Pensionsmyndigheten)	499	307	806
Summa försäkringsadministration	879	366	1 245
AP-fondernas rörelsekostnader (bruttoredovisade)	845		845
Fasta förvaltningsarvoden (netto-redovisade)	506	1 371	1 877
Summa redovisade kapitalförvaltningskostnader	1 351	1 371	2 722
Prestationsbaserade arvoden ¹	209		209
Transaktionskostnader ²	192	635	827
Summa kapitalförvaltningskostnader och avgifter ³	1 752	2 006	3 758
Summa kostnader totalt	2 631	2 372	5 003

¹ Detta är avgifter som AP-fonderna endast betalar om en viss förvaltare lyckats uppnå ett visst överenskommet resultat.

² Med transaktionskostnader avses här courtage och clearingavgifter som tas ut på aktie- och derivatmarknaden. Dessa avgifter läggs direkt på transaktionen och påverkar fondernas avkastning negativt. Ränte- och valutatransaktioner betalas genom skillnaden mellan köp- och säljkurs och kan därmed inte redovisas som en separat avgift.

³ Här redovisas endast kostnader i de fonder som rapporterar så kalla totalkostnadsandel (TKA) till PPM. Dessa fonder innehar 95 procent av kapitalet i premiepensionssystemet. Siffran inkluderar också räntekostnader och kupongskatt i fonderna.