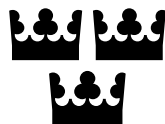


Ålderspensions- systemet vid sidan av statens budget



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..... | 10 |
| 1.3.1 | Inkomstpensionssystemet..... | 10 |
| 1.3.2 | Premiepensionssystemet | 13 |
| 1.3.3 | Administrations- och förvaltningskostnader..... | 16 |
| 1.3.4 | Pensionernas tillräcklighet | 17 |
| 1.3.5 | Arbetets betydelse för pensionernas storlek..... | 21 |

Tabellförteckning

| | | |
|------------|--|----|
| Tabell 1.1 | Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget..... | 7 |
| Tabell 1.2 | Utgifter inom premiepensionssystemet..... | 7 |
| Tabell 1.4 | Kompensationsgrader för olika inkomstgrupper..... | 18 |
| Tabell 1.5 | Inkomstgapet för kvinnor och män äldre än 65 år, 2015..... | 20 |

Diagramförteckning

| | | |
|--------------|--|----|
| Diagram 1.1 | Inkomstindex och balansindex 2009–2018 (prognos 2018) | 12 |
| Diagram 1.2 | Följsamhetsindexering och inflationsutveckling omvandlat till index, basår 2001 = 100 | 12 |
| Diagram 1.3 | Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om premiepension i stället hade avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 31 dec 2016 | 14 |
| Diagram 1.4 | Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet..... | 16 |
| Diagram 1.5 | Fördelning av kostnader för inkomst- och premiepensionssystemet 2016..... | 17 |
| Diagram 1.6 | Pensionärers reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65 år, 2002–2017 (prognos från 2016)..... | 19 |
| Diagram 1.7 | Olika inkomstkällor. Genomsnittliga belopp för kvinnor och män äldre än 65 år..... | 19 |
| Diagram 1.8 | Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst för kvinnor och män äldre än 65 år..... | 20 |
| Diagram 1.9 | Kompensationsgrad vid olika årsinkomst för ett typfall född 1990, inklusive respektive exklusive tjänstepension i form av ITP1..... | 21 |
| Diagram 1.10 | Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften..... | 22 |
| Diagram 1.11 | Inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män | 22 |
| Diagram 1.12 | Arbetslivets längd för kvinnor och män | 23 |

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. I detta avsnitt redovisas ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget; 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 administrationskostnaderna för systemen hos Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten finansieras inom respektive system.

Tabell 1.1 Utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget

Miljoner kronor

| | Utfall 2016 | Beräknat 2017 | Beräknat 2018 | Beräknat 2019 | Beräknat 2020 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| AP-fonderna, pensionsutgifter | 282 385 | 295 996 | 305 645 | 315 805 | 325 741 |
| Administrationskostnader | 2 972 | 3 066 | 3 016 | 3 066 | 3 136 |
| Totalt för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget | 285 357 | 299 062 | 308 661 | 318 871 | 328 877 |

Tabell 1.2 Utgifter inom premiepensionssystemet

Miljoner kronor

| | Utfall 2016 | Beräknat 2017 | Beräknat 2018 | Beräknat 2019 | Beräknat 2020 |
|------------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Premiepensionssystemet | 7 599 | 9 073 | 11 165 | 12 954 | 15 017 |

1.2 Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden

Pensionssystemet bygger på en överenskommelse mellan sex av riksdagens partier. Med en så stor och blocköverskridande majoritet finns mycket goda förutsättningar för att systemet ska kunna bestå politiskt under lång tid oavsett förändrade majoritetsförhållanden i riksdagen. Politisk långsiktighet och stabilitet är viktiga egenskaper för ett system med så långsiktiga åtaganden som gäller i fråga om ett pensionssystem. Att upprätthålla överenskommelsen har därför mycket hög prioritet för regeringen.

För att dagens unga ska kunna lita på att det kommer att kunna betalas ut rimliga, förutsebara och tillräckliga pensioner även om 50 år behöver pensionssystemet också vara finansiellt hållbart och utgå från långsiktiga spelregler. För att klara det behöver regelsystemet vara stabilt och justeras varsamt. För att det ska vara möjligt krävs i sin tur att pensionssystemet håller finansiellt även vid oväntade och stora förändringar i omvärlden. Trots en tidvis finansiellt turbulent period de senaste åren fungerar systemet utan att större förändringar har behövt göras och utan att det har byggts upp någon skuld till framtida generationer. Tillsammans med den inbyggda finansiella stabiliteten ger det bra förutsättningar för att dagens unga ska kunna vara trygga med att reglerna är rimligt likvärdiga även i framtiden. Regeringens tydliga fokus är att denna inriktning ska bestå.

Ett stabilt system innebär dock inte att regler aldrig ska förändras. Även om pensionssystemet är byggt för att klara oväntade och kraftiga påfrestningar så behöver det återkommande granskas för att systemet ska fungera så effektivt som möjligt. Erfarenheter av hur systemet fungerar i praktiken behöver tas om hand och ibland behövs justeringar för att möta en förändrad verklighet. En sådan genomlysning pågår sedan några år under ledning av Pensionsgruppen, som består av företrädare för de sex partierna som står bakom pensionsöverenskommelsen. Gruppen har identifierat ett antal områden där det pågår utrednings- och analysarbete i syfte att göra förändringar:

Jämställda pensioner

Pensionsgruppen tog under 2015 initiativ till en genomgripande analys av pensionerna ur ett jämställdhetsperspektiv (Jämställda pensioner, Ds 2016:19). Mot bakgrund av den analysen slöt Pensionsgruppen i december 2016 en överenskommelse om en handlingsplan för Jämställda pensioner som man nu arbetar efter. De områden som ingår är:

1. Översyn av grundskyddet
2. Förenkling av ansökningsförfarandet avseende överföring av premiepensionsrätt
3. Utredning av möjlighet för sambor att föra över premiepensionsrätt
4. Fortsatt analys av utträdet ur arbetslivet
5. Fortsatt analys av förslaget om pensionsrätt för studier och barnår
6. Ytterligare överväganden om möjligheten att dela pensionsrätt
7. En årlig redovisning av jämställda pensioner
8. Följa utvecklingen av faktorer utanför det allmänna pensionssystemet som påverkar jämställda pensioner.

Reformering och förbättring av grundskyddet

Grundskyddet har en starkt bidragande funktion i fråga om att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män och mellan inrikes och utrikes födda. Pensionsgruppen har ställt sig bakom en grundläggande analys av grundskyddets konstruktion och effektivitet i syfte att ta fram förslag till förändringar som ger sammantaget bättre egenskaper för dem med låga pensioner, på kort och på lång sikt. En förutsättning är att intjänandeprincipen i den inkomstbaserade ålderspensionen, inklusive pensionssystemets drivkrafter till arbete ska värnas. I detta ligger att också att överväga balansen mellan grundskydds-nivån och intjänandetakets nivå. Särskilt fokus ska ligga på åtgärdernas effekter på pensionsgapet mellan kvinnor och män. Uppdraget omfattar hela grundskyddet och ska övervägas samlat med beaktande av både garanti-pension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd men det finns inga restriktioner om att den nuvarande strukturen måste upprätthållas. Ett färdigt förslag ska finnas den 2 februari 2018.

Ett längre arbetsliv

När medellivslängden ökar blir pensionerna lägre om inte arbetslivet samtidigt förlängs, vilket är en naturlig följd av att det som har tjänats in under arbetslivet ska betalas ut under fler antal år. Arbetslivets längd och omfattning är dock mer än en pensionsfråga eftersom arbete också är grunden för samhällets välbefinnande. De huvudsakliga syftena med ett längre arbetsliv är därför att både säkra rimliga pensionsnivåer och att säkerställa en tillräcklig sysselsättning för att upprätthålla välfärden även i framtiden.

Pensionsgruppen är därför överens om att åtgärder som leder till ett längre arbetsliv behöver vidtas. Det handlar om höjda åldersgränser, men också om åtgärder som gör det möjligt att arbeta längre.

Arbetet med att åstadkomma ett längre arbetsliv måste ske i nära samarbete med arbetsmarknadens parter. En dialog med parterna genomfördes därför under 2016, vilken resulterade i en avsiktsförklaring (S2016/01389/SF). Inriktningen i avsiktsförklaringen är att parterna kommer att verka för att åstadkomma lösningar som gör att avtalen knyter an till de förändringar som beslutas. En naturlig följd av ett längre arbetsliv är också att åldersgränsen i lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) kan höjas från 67 till 69 år. I avsiktsförklaringen påtalar även parterna områden som de ser som väsentliga för att skapa ett mer hållbart och jämställt arbetsliv. De lyfter fram vikten av att de sociala trygghetssystemen justeras när åldersgränserna höjs och att man samtidigt förbättrar möjligheten till omställning och karriärväxling under hela livet. Det bör bl.a. ske genom ett förbättrat arbetsmiljöarbete, ett bättre anpassat utbildningssystem och ett förändrat synsätt på äldre arbetskraft. Därutöver påtalar de även vikten av att arbeta för ett tidigare inträde på arbetsmarknaden.

Översyn av premiepensionen

Premiepensionssystemet är en fonderad del av den allmänna pensionen. Premiepensionssystemets syfte är att sprida risk och att bidra till ökad avkastning i syfte att stärka framtida pensioner. Nackdelar till följd av höga avgifter, en svårhanterlig mängd fonder och missbruk hos vissa fondbolag och rådgivare förekommer dock.

Detta har inverkat negativt på tilliten till pensionssystemet i allmänhet och premiepensionssystemet i synnerhet. För att komma till rätta med identifierade problem har Pensionsgruppen enats om en handlingsplan i två steg.

I ett första steg har Pensionsmyndigheten på regeringens uppdrag tagit fram förslag på åtgärder som påtagligt skärper kraven på fondtorget. En rapport med förslag lämnades av Pensionsmyndigheten den 1 juni 2017 (Fi2016/04460-3). Pensionsgruppen har aviserat att de kommer att bereda förslagen vidare liksom förslag som syftar till ett mer hållbart fondtorg. Därtill har Pensionsgruppen enats om att vidta reformer med utgångspunkt i utredningsförslagen som presenteras i betänkandet Fokus premiepension (SOU 2016:61). Det behöver därför också ske strukturella åtgärder i syfte att uppnå mer tillit till systemet och mer trygga pensioner.

De omedelbara åtgärderna kommer att göra fondtorget mer tryggt och hållbart samt underlätta för sparare att välja fonder och erhålla en långsiktigt hög avkastning med beaktande av risk. Det kommer emellertid finnas kvar problem inom premiepensionssystemet relaterat till valsituationen för premiepensionssparare, överskådligheten, tillsyn, frihet från missbruk, fortsatt höga avgifter, skyddet vid rådgivning, förvaltning och marknadsföring av fonder på fondtorget.

I ett andra steg har därför Pensionsgruppen under sommaren 2017 initierat en förstudie över möjliga strukturella förändringar för ett tryggare och mer effektivt premiepensionssystem. Förstudien syftar till att analysera alternativa utformningar av premiepensionssystemet i syfte att uppnå mer tillit till systemet och trygga pensioner. Förstudien redovisades till Pensionsgruppen den 31 augusti 2017.

Placeringsregler för AP-fonderna

Nuvarande placeringsregler för AP-fonderna utgår från förutsättningar som gällde på 90-talet. I flera avseenden har förändringar skett på och kring den finansiella marknaden som gör att placeringsreglerna inte är optimala sett ur perspektivet att fonderna ska kunna uppnå största möjliga avkastning till pensionssystemet. Pensionsgruppen har därför enats om ett antal

justeringar i placeringsreglerna. Ett förslag om detta remitteras nu (Ändrade regler för Första-Fjärde AP-fonderna, Fi2017:02972).

1.3 Resultatredovisning

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

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

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

För att visa pensionernas tillräcklighet och systemens betydelse för pensionärer följer en kort redovisning av de samlade kostnaderna för pensionssystemet samt en redovisning av pensionärernas inkomster och ekonomiska standard.

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

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

av arbetslivets längd och den faktiska pensionsåldern.

1.3.1 Inkomstpensionssystemet

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

Inkomstpensionssystemet är ett fördelningsystem, där de avgifter som betalas in av de förvärvsarbetande under ett visst år används för att betala pensionerna samma år. De över- eller underskott som uppstår när avgifterna över- respektive understiger utbetalningarna lagras i en buffertfond. Buffertfonden utgörs av fem AP-fonder. Buffertfondens främsta syfte är att stabilisera pensionsutbetalningarna i förhållande till ekonomiska och demografiska variationer. Ett annat syfte är att bidra med kapitalavkastning till inkomstpensionssystemet.

Balanseringen är garantin för systemets finansiella hållbarhet

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 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 balanseeringsmekanismen 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 systemets

¹ Här avses även tilläggs pensionen. Personer födda före 1938 har inte tjänat in vare sig inkomst- eller premiepension utan får i stället tilläggs pension 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 tilläggs pension.

skulder. Tillgångarna består av buffertfonden tillsammans med systemets förväntade framtida avgiftsinkomster. Pensionsskulden består av de summerade pensionsåtagandena till både förvärvsaktiva och pensionärer.

Avgiftsnettot är negativt och beräknas vara det under många år framöver

Avgiftsnettot är i princip 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 och kalkylerat med redan när pensionsystemet infördes och påverkar inte systemets finansiella hållbarhet. I huvudsak hanteras detta genom uttag från buffertfonden, som bl.a. har syftet att vara just en buffert.

Den finansiella ställningen förstärktes 2016

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

Inkomstpensionssystemets finansiella ställning förstärktes under 2016 eftersom tillgångarna ökade mer än skulderna. Balanstalet för 2018 är beräknat till 1,0395 vilket innebär att tillgångarna var nästan fyra procent högre än skulden per den 31 december 2016.

Systemet befinner sig sedan 2010 i en balanseringsperiod...

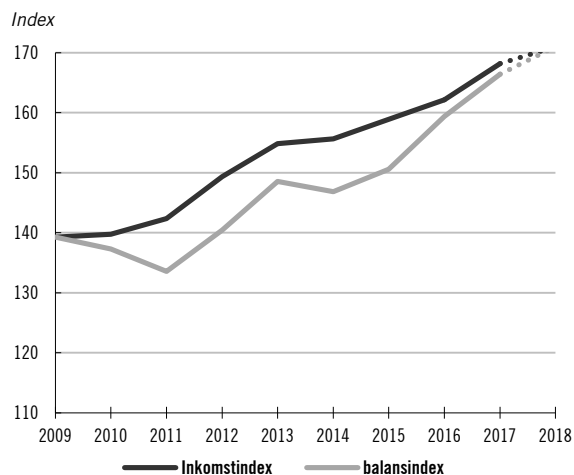
Inkomstpensionerna förräntas med förändringen av genomsnittsinkomsten i Sverige och den mäts genom ett särskilt inkomstindex. När balanstalet är över 1 och systemet inte befinner sig i en balanseringsperiod påverkas inte indexeringen av balanstalets storlek. När balanstalet faller under 1 för första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

År 2010 föll balanstalet under 1 för första gången och den nuvarande balanseringsperioden inleddes. Under balanseringsperioden har pensionerna sänkts vid tre tillfällen till följd av att balanstalet var under 1 samtidigt som inkomstökningarna var låga. De senaste åren har den finansiella ställningen stärkts bl.a. till följd av hög avkastning på AP-fonderna och ökad sysselsättning.

... som avslutas 2018

En balanseringsperiod avslutas när balansindex når samma nivå som inkomstindex. Då är pensionsnivåerna åter på samma nivå som om balanseringen inte hade skett. De underskott som har uppstått har då hanterats genom att pensionerna har indexerats lägre än vad de hade gjort om balanseringen inte hade aktiverats, samtidigt som indexeringen under vissa år har varit högre för att successivt ta sig tillbaka till ursprungsnivån. Diagram 1.1 visar just detta genom utvecklingen av inkomst- och balansindex sedan den nuvarande balanseringsperioden inleddes. Åren 2010, 2011 och 2014 var balanstalet under 1 och inkomstpensionerna sänktes. De övriga åren var balanstalet över 1 och pensionerna höjdes.

Diagram 1.1 Inkomstindex och balansindex 2009–2018 (prognos 2018)



Källor: Pensionsmyndigheten

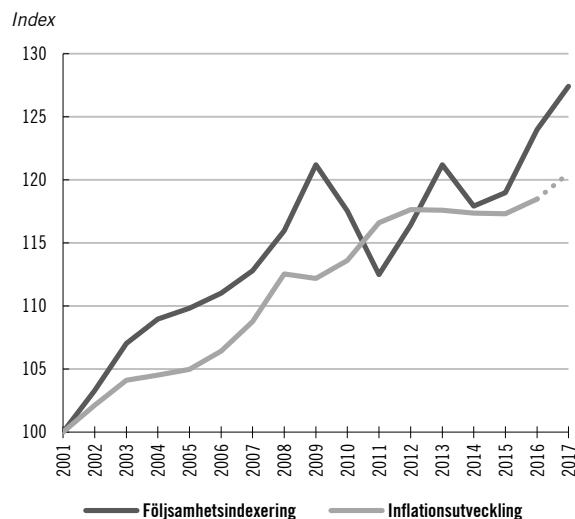
Gapet mellan inkomst- och balansindex kommer att slutas 2018, vilket betyder att balanseringsperioden kommer att avslutas. Det innebär att inkomstpensionerna kommer att indexeras med inkomstindex istället för balansindex framöver. Enligt den senaste prognosen förväntas ingen ny balanseringsperiod inledas de närmaste åren.

Indexeringen 2018 fastställs i november

Inkomstpensionen beräknas genom att pensionsbehållningen i princip divideras med förväntad återstående livstid för respektive årskull, alltså antal år som pensionen förväntas räcka. För att pensionen inte ska vara som lägst i början av tiden som pensionär och som högst i slutet av livet får pensionären ett förskott på den förväntade förräntningen. Detta förskott kallas just förskottsränta och är en uppskattning av hur den framtida inkomstutvecklingen kommer att bli. Förskottsräntan i inkomstpensionssystemet är 1,6 procent och den dras sedan av från inkomst- eller balansindex. Indexeringen efter avdrag för förskottsräntan kallas följsamhetsindexering.

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

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



Källor: Pensionsmyndigheten och SCB

Regeringen fattade i juli 2017 beslut om att flytta fram tidpunkten för fastställande av inkomstindex (S2017/03978/SF). Inkomstindex för 2018 kommer därför att fastställas i början av november 2017, vilket medför att den exakta indexeringen av inkomstpensionerna ännu inte är beräknad. Den senaste prognosen visar en följsamhetsindexering på cirka 1 procent.

Migrationen påverkar inkomstpensionssystemet

Ett fördelningssystem är starkare ju fler som arbetar. Därför medför den ökade migrationen under de senaste åren att pensionssystemet har förstärkts. Fler personer som arbetar leder till ökade avgiftsinkomster och därmed till högre tillgångar i inkomstpensionssystemet. Det i sin tur ger ett högre balanstal och därmed mindre risk för balansering.

Hur stor effekten blir är beroende av hur många av dem som har invandrat till Sverige som kommer i arbete. Om de kommer in på arbetsmarknaden med en lägre genomsnittsinkomst än övriga, vilket är troligt, kommer det, allt annat lika, och bortseende från indirekta effekter, att ge ett lägre inkomstindex och lägre uppräkningsav pensionerna och pensionsbehållningarna. Den totala effekten för pensionerna är svår att förutsäga och beror till stor del på hur väl etableringen på arbetsmarknaden fungerar.

Ytterligare en följd av den ökade invandringen är att statens utgifter för garantipension, bostadstillägg, äldreomsorgsbidrag och efter-

levandepension i form av garantipension kan förväntas öka. Detta beror på att de invandrade i större utsträckning förväntas ha lägre medelinkomster, lägre sysselsättningsgrad och färre antal år med inkomst i Sverige och därmed ett större behov av grundskyddsförmåner. Dessa förmåner beskrivs under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

1.3.2 Premiepensionssystemet

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

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

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 på 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 normalt en begränsad betydelse för dem. År 2016 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. Då beräknas premiepensionen utgöra drygt 20 procent av

utbetalningarna från det allmänna ålderspensionssystemet².

Hög avkastning för spararna 2016

Den genomsnittliga avkastningen för fondspararna var 11,6 procent under 2016. För sparare med egen vald portfölj var värdeutvecklingen i genomsnitt 9,5 procent medan värdeutvecklingen var 13,9 procent för AP7 Såfa. Till följd av de senaste årens goda avkastning hade 99 procent av alla sparare i slutet av 2016 en positiv genomsnittlig utveckling på sitt sparande.

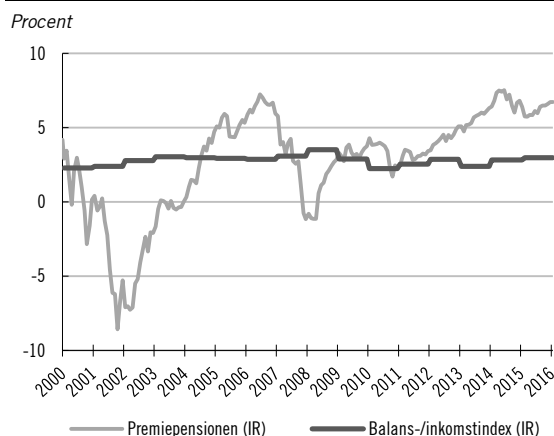
Bättre avkastning på premiepensionen än inkomstpensionen

Premiepensionskapitalet är placerat i fonder, i huvudsak aktiefonder, och följer därför i stor utsträckning 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 6,7 procent för premiepensionen jämfört med 3,0 procent för inkomstpensionen per den 31 december 2016.

² Med antagandena om premiepensionsavkastning 3,9 procent, inkomstutveckling 1,8 procent, se Orange rapport 2016 sid 60.

Diagram 1.3 Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepensionen jämfört med om premiepension i stället hade avsatts till inkomstpensionen, t.o.m. 31 dec 2016



Källa: Pensionsmyndigheten

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

Den genomsnittliga avkastningen för de sparare som varit med sedan systemet startade 2000 har varit högre för AP7 Såfa (8,5 procent) än för dem som gjort ett eget val (6,3 procent). Skillnaden i avkastning sedan start mellan kvinnor och män är försumbar.

Lägre fondavgifter ger högre pensioner

På lång sikt har avgiftsnivån stor betydelse för pensionsutfallet. En avgift på 0,5 procent reducerar pensionen på sikt med cirka 15 procent i förhållande till en avgiftsfri portfölj, 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 pensionsspararnas kostnader är de fondförvaltare som är anslutna till premiepensionssystemet tvungna att lämna rabatt på fondens ordinarie avgifter. Under 2016 återfördes en rabatt om drygt 4 miljarder kronor till spararnas konton. Den genomsnittliga förvaltningsavgiften i premiepensionssystemet 2016 var 0,23 procent efter rabatter, jämfört med 0,72 procent utan rabatt. Sett till ett helt arbetsliv har rabatten på fondavgiften stor betydelse för den framtida pensionen.

Pensionsmyndigheten kompletterade 2014 rabattsystemet med ett kostnadstak för fondavgifterna, vilket innebär att all avgift över ett visst tak återförs till systemet. Kostnadstaket infördes eftersom flera fondbolag anpassat sina fonder efter rabattmodellen och i allt större utsträckning anmält fonder med mycket höga avgifter i syfte att få ut en hög avgift efter rabatten. Tack vare rabattsystemet återfördes visserligen största delen av den högre avgiften, men genom att sätta avgiften påtagligt högre sattes rabattsystemet delvis ur spel.

År 2015 skärpte Pensionsmyndigheten reglerna ytterligare kring rabattmodellen. Bakgrunden var ett ökande antal fonder med mycket höga fondavgifter. Genom omotiverat höga avgifter blev fondavgiften efter rabatt alldeles för höga för ett långsiktig pensionssparande. Den dyraste fonden på fondtorget under 2016 hade en fondavgift på 3,73 procent innan rabatt och 0,89 procent efter rabatt. En avgift på 3,73 procent reducerar pensionen med 68 procent under en 30-årig sparperiod. Med en avgift på 0,89 procent reduceras pensionen med 24 procent.

Regeringen har i samband med den pågående premiepensionsöversynen lyft upp frågan om kostnaderna ytterligare kan sänkas. Regeringen gav därför i regleringsbrevet för 2017 Pensionsmyndigheten i uppdrag att analysera om avgiftstaket bör sänkas ytterligare eller om det är lämpligt att göra andra förändringar av rabattmodellen för att ytterligare sänka avgifterna för premiepensionssparare och pensionärer. I uppdraget ingår även att överväga möjligheten att införa en årsavgift för de fondförvaltare/fonder som finns i premiepensionssystemet. Uppdraget redovisas den 15 september 2017.

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

I slutet av 2016 fanns det 847 fonder att välja mellan på Pensionsmyndighetens fondtorg. En sparare kan välja att placera sitt premiepensionskapital i en till maximalt fem av dessa fonder. Nya pensionsrätter placeras därefter årligen i de

fonder som valts. En sparare kan 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 en fond på fondtorget³. De som har sitt kapital i AP7 Såfa är i genomsnitt yngre och har ett mindre kapital än de som har en egen vald portfölj. Av det totala fondkapitalet förvaltas 48 procent av AP7 Såfa. Denna andel har ökat sedan 2010. Bland nyspararna finns ett tydligt mönster av att allt färre inledningsvis väljer en egen fondportfölj, vilket leder till att en allt större andel av spararna har sitt kapital i AP7 Såfa. Av premiepensionsspararna har 30 procent sina medel placerade i AP7 Såfa.

Antalet premiepensionssparare som byter fond minskar sedan 2011. Antalet fondbytare var 360 000 år 2016, vilket motsvarar 5 procent av alla pensionärer och pensionssparare. En lägre andel av fondbytena gjordes av kvinnor (43 procent) än av män (57 procent).

Enskilda pensionssparare är dock fortsatt mycket aktiva genom att byta fonder ofta. Ett tiotal pensionssparare gjorde fondbyten i intervallet 60–70 fondbyten under 2016.

Antal fondbyten kulminerade 2010 då nära 5 miljoner fondbyten gjordes genom massfondbyten då så kallade förvaltningstjänster bytte fonder åt många kunder samtidigt. Till följd av det införde Pensionsmyndigheten stopp för massfondbyten, vilket resulterade i att antalet fondbyten sjönk kraftigt. Antalet fondbyten sjönk även avsevärt mellan 2013 och 2015, vilket sannolikt beror på att det i början av 2014 infördes krav på e-legitimation för att göra ett fondbyte via internet.

Antal byten via blankett ökar dock mycket kraftigt. Mellan 2013 och 2015 ökade antal fondbyten via blankett med 2 000 procent, från cirka 6 000 byten till cirka 132 000. Under perioden januari–april 2016 beställdes 575 000 fondbytesblanketter. Förklaringen till den kraftiga ökningen av antalet fondbyten med blankett är sannolikt att företag som erbjuder förvaltningen av premiepensionen började använda sig av möjligheten att genomföra fondbyten med blankett när kravet på e-legitimation infördes.

För att råda bot på problemet med blanketter införde Pensionsmyndigheten i maj 2016 en restriktion vid beställning av blankett som innebär att det endast är möjligt att beställa en blankett åt gången. En annan åtgärd som infördes var att kopiering av blanketter inte längre är möjlig. Åtgärderna hade tydlig effekt: under maj–december 2016 sjönk nivån till 160 000 blanketter.

Förvaltningstjänster har gett lägre avkastning till högre kostnad

Totalt anlitar cirka 450 000 pensionssparare, dvs. drygt var sjätte pensionssparare med egen portfölj, förvaltningstjänster för förvaltning av sina premiepensionsfonder. Tjänsten innebär att företag övertar förvaltningen mot en avgift. Kvinnor och män köper förvaltningstjänster i samma utsträckning.

Tabell 1.3 visar att avkastningen för de pensionssparare som har anlitat en förvaltningstjänst i genomsnitt har varit lägre än för pensionssparare med AP7 Såfa och de med egen portfölj. De som har anlitat förvaltningstjänstföretag har betalat den högsta avgiften och samtidigt haft den sämsta utvecklingen i genomsnitt.

Den genomsnittliga avgiften efter rabatt på förvaltningsföretagens fonder 2016 var 0,49 procent. De dyraste förvaltningstjänsterna kostar cirka 1 000 kronor för ett års förvaltning. Det är nästan 12 gånger mer än för en pensionssparare i förvalsfonden AP7 Såfa som i snitt betalar 85 kronor på ett år.

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

| | 2016 | Sedan start | Snittavgift |
|--------------------|------|-------------|-------------|
| AP7 Såfa | 13,9 | 9,6 | 0,12 |
| Egen portfölj | 9,5 | 6,6 | 0,31 |
| Förvaltningstjänst | 6,5 | 5,5 | 0,49 |

Källa: Pensionsmyndigheten

Särskilda händelser på fondtorget

Vid årsskiftet 2015/2016 upptäcktes att ett antal premiepensionssparare hade fått sin bank-ID kapad. Företag och andra personer som marknadsförde vissa fonder på premiepensionens fondtorg hade förmått sparare att identifiera sig

³ AP7 Såfa är även valbar för dem som har valt en egen portfölj.

med bank-ID på ett sätt som medförde att de tog sig in på spararens konto och därifrån beställde fondbyten.

Pensionsmyndigheten har bl.a. mot den här bakgrunden stoppat möjligheten att välja vissa fonder och aktörer har polisanmälts. I fem fall har detta i kombination med andra omständigheter bedömts så allvarligt att Pensionsmyndigheten har avregistrerat fonderna då fonderna inte har levt upp till de krav Pensionsmyndigheten ställer i samarbetsavtalet. Tre fonder avregistrerades i juni 2016 och ytterligare två i december 2016.

I anslutning till händelserna på premiepensionens fondtorg lämnade regeringen i december 2016 i samråd med Pensionsgruppen ett uppdrag till Pensionsmyndigheten att analysera och föreslå åtgärder som stärker konsumentskyddet och minskar risken för att fondbolag och förvaltningsbolag som förvaltar fonder på Pensionsmyndighetens fondtorg missbrukar systemet.

En rapport med förslag till åtgärder för att stärka konsumentskyddet i premiepensionen lämnades av Pensionsmyndigheten den 1 juni 2017 (Fi2016/04460-3).

Åtgärder för ett tryggare premiepensionssystem

Premiepensionssystemet tjänar sitt syfte med att sprida risk och att bidra till ökad avkastning för att stärka framtida pensioner. Problem relaterade till höga avgifter, en svårhanterad mängd fonder och missbruk hos vissa fondbolag och rådgivare har medfört att Pensionsgruppen har enats om åtgärder för att modernisera och förbättra systemet. Pensionsgruppen har enats om åtgärder i två steg.

I ett första steg införs åtgärder ur Pensionsmyndighetens rapport som påtagligt utökar Pensionsmyndighetens mandat att skärpa kraven för de fondbolag som vill vara verksamma på fondtorget. Förslagen remitteras under hösten 2017. Därtill genomförs huvuddelen av de förslag som presenteras i betänkandet Fokus premiepension (SOU 2016:61) som syftar till att underlätta för flera sparare att få en långsiktig god avkastning med beaktande av risk samt åtgärder för att en utökad hållbarhetsprofil ska bli standard på fondtorget.

I ett andra steg görs en förstudie för att analysera alternativa möjligheter för mer strukturella förändringar av premiepensionssystemets

fondtorg i syfte att uppnå en ökad effektivitet och förenklad valsituation för sparare och pensionärer, samt att uppnå mer tillit till systemet och trygga pensioner.

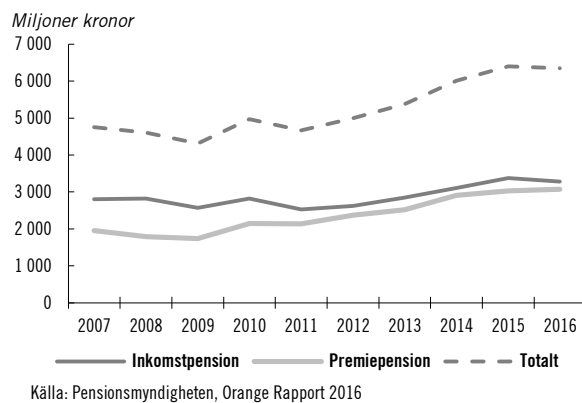
Förstudien redovisades till Pensionsgruppen den 31 augusti 2017.

1.3.3 Administrations- och förvaltningskostnader

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 enskilde spararen kan påverka kostnaden genom sitt val av premiepensionsfond.

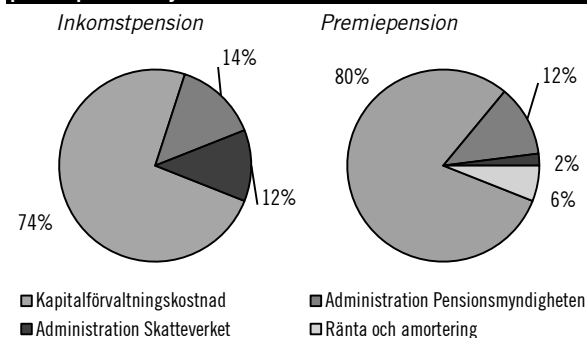
Den sammanlagda administrations- och förvaltningskostnaden för ålderspensionssystemet utgjorde 2016 knappt 0,3 procent av förvaltad kapital och uppgick till 6,4 miljarder kronor, se diagram 1.4. Det är en minskning med 55 miljoner jämfört med året före.

Diagram 1.4 Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet



Minskningen i kronor beror främst på att inkomstpensionens kapitalförvaltningskostnader och avgifter har minskat. Både inkomstpensionen och premiepensionen har minskande kostnader i förhållande till förvaltad kapital.

I diagram 1.5 visas fördelningen av inkomst- respektive premiepensionens kostnader under 2016. Den största delen utgörs av kapitalförvaltningskostnader. För inkomstpensionssystemet utgör dessa 74 procent och för premiepensionen 80 procent.

Diagram 1.5 Fördelning av kostnader för inkomst- och premiepensionssystemet 2016

Källa: Pensionsmyndigheten, Orange Rapport 2016

Myndigheternas administrationskostnader står för 23 procent av kostnaderna (Pensionsmyndigheten 13, Skatteverket m.m. 7, Premiepensionens uppbyggnadslån 3).

Av den totala kostnaden stod inkomstpensionssystemet för 52 procent och premiepensionen för 48 procent 2016.

1.3.4 Pensionernas tillräcklighet

För att visa systemens betydelse för pensionärerna, dess tillräcklighet, följer här en redovisning av pensionärernas inkomster och ekonomiska standard.

Tillräcklighet kan innebära olika saker. En aspekt är hur inkomsten som pensionär förhåller sig till inkomsten under förvärvslivet. Det presenteras i detta avsnitt. Med tillräcklighet kan också avses hur inkomsterna skyddar pensionärerna från att bli fattiga. Det presenteras under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Tillräcklighet kan mätas på olika sätt. Ett är att sätta pensionen i relation till inkomsten före pensionering, s.k. kompensationsgrad. Ett annat är att studera pensionärernas ekonomiska standard.

Kompensationsgraden är lägre för kvinnor än för män

En kompensationsgrad mäter pensionens storlek i relation till inkomsten före pensionering. Arbetsinkomsten åren före pension förändras dock ofta och resultatet kan därför variera kraftigt beroende på mätmetod och vilka antaganden som görs.

När kompensationsgrader beräknas görs detta ofta utifrån teoretiska antaganden om individens inkomster under livet. Utfallet blir därmed helt beroende av vilka antaganden som görs om individens inkomstutveckling. Ofta antas att individen har en jämn inkomstutveckling under hela livet utan några avbrott under arbetslivet. Sådana teoretiska typfall är värdefulla när man studerar systemegenskaper, exempelvis vad som händer med kompensationsgraden om arbetslivet förlängs och hur kompensationsgraden blir under olika givna förutsättningar i olika länder. De teoretiska typfallen är dock stiliserade och överensstämmer därför mindre bra och ofta direkt dåligt med den verkliga inkomstutvecklingen för enskilda individer. Den stora spridningen i verkliga kompensationsgrader fångas således inte av typfallsberäkningar. För att kunna studera och följa den faktiska kompensationsgraden för dagens nyblivna pensionärer behöver typfallen baseras på mer verklighetsbaserade livsinkomster och livssituationer än vad som är fallet i dag.

Regeringen har därför uppdragit åt Pensionsmyndigheten att ta fram livsinkomstprofiler för olika grupper som representerar den senast möjliga årskull kvinnor och män som har fyllt 65 år. Syftet är att ge en mer realistisk och nyanserad bild av kompensationsgraden än vad det teoretiska typfallet ger.

De framtagna livsinkomstprofilerna utgår från tre olika inkomstgrupper: låg, medel och hög. Låg inkomst innefattar individer med grundskydd. Medelinkomst innefattar individer med inkomster under inkomsttaket⁴ och inget grundskydd. Hög inkomst innefattar individer med inkomst över inkomsttaket. Det mått som har använts är medianinkomsten i grupperna. Alla grupper har delats in i kvinnor respektive män.

Höginkomsttagargruppernas kompensationsgrad ger missvisande resultat eftersom statistiken inte innehåller eventuella inkomster över inkomsttaket och de inkomstprofilerna finns därför inte med i redovisningen nedan.

Kompensationsgraderna för låg- och medelinkomstgrupperna beräknade som pension dividerat med slutlön visas i tabell 1.4. Beräk-

⁴ Inkomsttaket är 8.07 inkomstbasbelopp, vilket 2016 motsvaras av en årsinkomst på 478 551 kronor.

ningen avser allmän pension och tjänstepension däremot ingår inte eventuellt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. För dem med låga inkomster som skulle ha fått dessa stöd kan därför kompensationsgraden vara högre.

Tabell 1.4 Kompensationsgrader för olika inkomstgrupper

Pension i förhållande till slutlön

| | Kvinnor | Män |
|--------------------|---------|-----|
| Låginkomsttagare | 90 | 94 |
| Medelinkomsttagare | 77 | 91 |
| Standardtypfallet | 57 | 57 |

Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

I beräkningarna har antagits att individerna tar ut hela sin allmänna pension vid 65 års ålder, att de tillhör avtalsområdet SAF-LO och är ogifta.

Män har högre kompensationsgrad än kvinnor. Skillnaden är särskilt stor för medelinkomsttagarna: genomsnittskvinnan har 77 procent av slutlönen medan genomsnittsmannen har 91 procent. Alla delar av livsinkomstprincipen spelar in: kvinnor gör i genomsnitt senare inträde på arbetsmarknaden, arbetar i större utsträckning deltid och lämnar arbetslivet tidigare vilket påverkar livsinkomsten och därmed kompensationsgraden.

Låginkomsttagarna har högre kompensationsgrad än medelinkomsttagarna. Låginkomsttagargruppen definieras som individer som får grundskydd. Dessa har ofta en svag anknytning till arbetskraften i slutet av förvärvslivet och därmed en dålig inkomstutveckling före pension eller t.o.m. en inkomstförsämring. Det ger i sin tur en hög kompensationsgrad vid pensionering.

Många kvinnor och män i grupperna med låg inkomst har haft pensionsgrundande inkomster som åren före pensioneringen understiger garantipensionen vilket ger en kompensationsgrad på över 100 procent.

Medelinkomsttagarnas inkomster sjunker ofta tydligt åren före pensioneringen för båda könen. Minskningen kan t.ex. bero på sjukdom, arbetslöshet eller att gruppen går ned i arbetstid. De sjunkande inkomsterna resulterar i en högre kompensationsgrad än om inkomsterna inte hade minskat, men det innebär också att steget från arbetsinkomst till pension i många fall inte blir så stort som de traditionella typfallen visar.

Såväl gruppen med medelinkomst som gruppen med låg inkomst baseras på stora individgrupper – för 2014 omfattar de vardera drygt 34 000 respektive 22 000 individer. I gruppen

med låg inkomst är 72 procent kvinnor och 28 procent män, i gruppen med medelinkomst är andelen kvinnor 42 procent och andelen män 58 procent.

Pensionsmyndighetens standardtypfall antas ha haft ett arbetsliv utan avbrott, en jämnt stigande inkomst, börjat arbeta vid 23 års ålder och gått i pension vid 65 års ålder. Standardtypfallet är inte uppdelat på kön. Lönen motsvarar 25 000 kronor i dagens pris- och löneläge. Detta ger en kompensationsgrad på 57 procent, alltså betydligt lägre än de framtagna inkomstprofilerna. Det beror dels på att typfallets inkomst stiger varje år fram till pensionering medan de verkliga gruppernas inkomst sjunker åren före pensionering, dels på att de flesta inte har arbetat heltid hela livet utan avbrott.

Beräkningarna ovan av kompensationsgrad utgår från att pensionering sker vid 65 års ålder. I takt med att medellivslängden ökar behöver den ålder då pensionering sker också öka för att motverka sjunkande kompensationsgrader. I standardtypfallet ökar kompensationsgraden till 66 procent om pensionering sker vid 67 år och till 78 procent om pensionering sker vid 69 år.

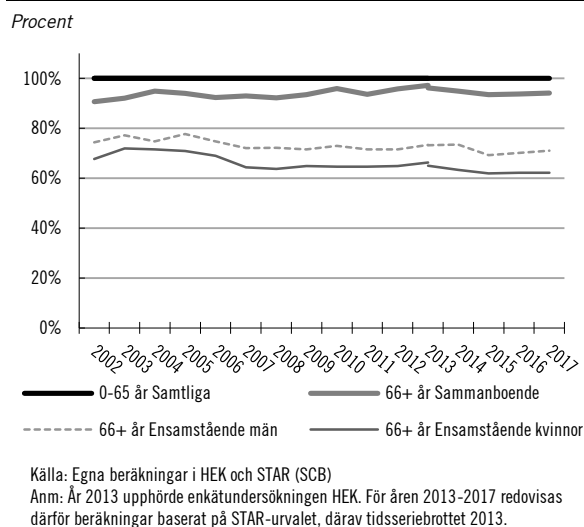
Ensamstående pensionerade kvinnor har lägst ekonomisk standard

Att studera hur olika gruppers ekonomiska standard förhåller sig till varandra är ett annat sätt att mäta pensionernas tillräcklighet.

Diagram 1.6 visar hur den ekonomiska standarden för olika pensionärsgupper förhåller sig till den ekonomiska standarden för befolkningen 0-65 år, som har nivån 100 procent. Sammanboende pensionärer har högst ekonomisk standard av pensionärsgupperna. 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 har ökat under perioden. Alla grupper av pensionärer har reellt sett ökat sin ekonomiska standard under perioden.

Diagram 1.6 Pensionärers reala ekonomiska standard (median) i förhållande till gruppen 0–65 år, 2002–2017 (prognos från 2016)



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 är också en större andel äldre kvinnor ensamstående än männen.

Den grupp 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 drygt 60 procent högre än gruppen ensamstående kvinnor äldre än 80 år.

Den ekonomiska standarden för utrikesfödda 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 85 procent av inrikes föddas.

Den allmänna pensionen står för en större andel av den totala pensionen för kvinnor än för män

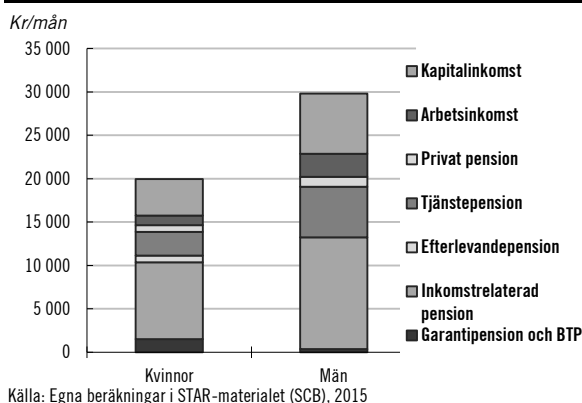
Det allmänna pensionssystemet är en del av en större helhet och den ekonomiska standarden under pensionstiden är beroende av fler ersättningar än dem från det allmänna pensionssystemet.

Cirka 90 procent av dem som går i pension nu har tjänstepension. De privata pensionernas andel av den totala pensionen är däremot fortfarande liten och förmodligen kommer denna att minska eftersom avdragsrätten för privat pensionssparande har tagits bort. Utöver pensionsinkomster har många kvinnor och män

över 65 år även arbetsinkomster och kapitalinkomster.

Diagram 1.7 visar den genomsnittliga inkomstsammansättningen 2015 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 44 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.

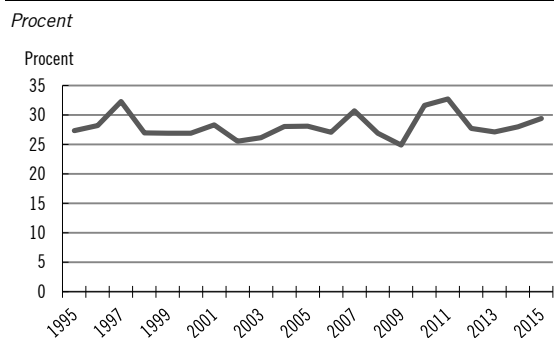
Tjänstepension och arbetsinkomst utgör en ökande andel av den samlade inkomsten, främst för män, men även för kvinnor. Detta gör att den allmänna pensionens andel av inkomsterna minskar.

Gapet mellan kvinnors och mäns pensioner

Skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomst kallas inkomstgapet och mäter hur mycket lägre kvinnors genomsnittliga inkomst är i förhållande till mäns. Skillnaden är större för pensionärer än för förvärvsaktiva. Inkomstgapet för förvärvs-

aktiva i åldern 18–64 år är 19 procent jämfört med 29 procent för dem som är äldre än 65 år. Gapet mellan kvinnors och mäns disponibla inkomst har 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 HEK (SCB) tom 2013. STAR-urvalet (SCB) 2014-2015.

Den inkomstgrundade ålderspensionen och tjänstepensionen ökar gapet, medan garantipension, änkepension och inkomstskatt minskar det. Om enbart den allmänna pensionen och dess tillhörande förmåner⁵ studeras är inkomstgapet 16 procent. När tjänstepensionen adderas ökar gapet till 28 procent. Gapet i allmän pension har minskat de senaste åren, i stället är det övriga inkomster som har gjort att gapet har ökat.

Tabell 1.5 Inkomstgapet för kvinnor och män äldre än 65 år, 2015

| Inkomstslag | Gap |
|-------------------------------------|-----------|
| Inkomstgrundad allmän pension | 31 |
| + Garantipension | 25 |
| + Änkepension | 19 |
| + BTP | 16 |
| + Tjänstepension och privat pension | 28 |
| + Lön m.m. | 31 |
| + Kapital m.m. | 33 |
| Disponibel inkomst | 29 |

Källa: Egna beräkningar STAR-materialet (SCB)

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

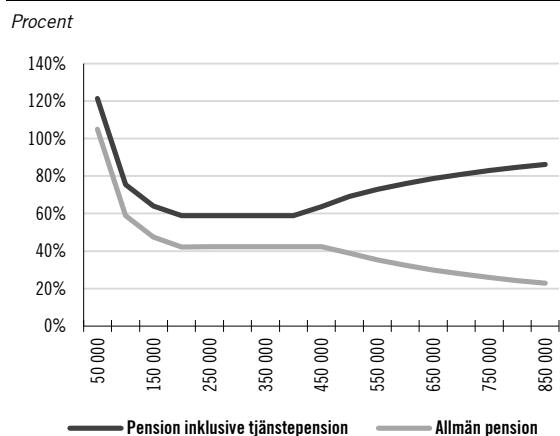
Skillnaden i pensionsinkomst påverkar inte bara av löneskillnaderna i sig utan även av andra faktorer som deltidsarbete och antalet arbetade år. Till detta kommer effekten av tjänstepensionens utformning, skillnaden mellan kvinnors och mäns löner för de som fortsätter arbeta samt högre kapitalinkomster, eftersom en högre lön ofta möjliggör ett högre sparande.

Tjänstepensionens påverkan på pensionsgapet

För dagens pensionärer, som främst omfattas av de förmånsbestämda tjänstepensionsavtalen, beror ökningen av gapet när man även beaktar inkomster utanför det allmänna systemet på att det är betydligt färre kvinnor än män som har högre inkomster. Inkomstfördelningen i kombination med de nyare avgiftsbestämda tjänstepensionerna innebär dock att effekten kan förstärkas i framtiden. Det beror på att avsättningen till tjänstepensioner ovan intjänandetaket är större än under taket. Som regel är avgiften under taket 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 Pension at a Glance 2015).

⁵ Bostadstillägg, åldreförsörjningsstöd och änkepension

Diagram 1.9 Kompensationsgrad vid olika årsinkomst för ett typfall född 1990, inklusive respektive exklusive tjänstepension i form av ITP1



Källa: Egna beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell

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

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

1.3.5 Arbetets betydelse för pensionernas storlek

Ett längre arbetsliv behövs för att ge tillräckliga pensioner. I ett autonomt avgiftsbestämt pensionssystem blir pensionen så stor som avgifterna räcker till. Lever vi allt längre utan att kompensera det med ett längre arbetsliv blir med nödvändighet pensionerna som andel av slutlönen allt lägre. Det räcker att förlänga arbetslivet med två tredjedelar av den förlängda livstiden för att behålla nivån på pensionen. Den förlängningen har dock inte skett.

Medellivslängden ökar för närvarande med ett år vart sjunde år. Kvinnor har en något högre medellivslängd än män, men ökningstakten är

högre för män och därför minskar skillnaden i medellivslängd mellan kvinnor och män. Den ökade medellivslängden har i stor utsträckning förlängt pensionstiden, dvs. det är inte arbetslivet som förlängts.

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 ungefär 2,4 år. Ska pensionsnivåerna upprätthållas på samma nivå som gällde i mitten på 1990-talet krävs att den relation mellan livslängd och pensionsålder som gällde då behålls. Det innebär att den som är född 1955 behöver arbeta till 67 år, den som är född 1970 till 68 år och den som är född 1995 till 70 år – om pensionen som andel av slutlönen ska vara densamma som för den som föddes 1930 och gick i pension i mitten av 1990-talet.

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. Det finns alltså en direkt koppling mellan antalet arbetade timmar i samhället och risken för att balanseringen aktiveras. En procents ökning av antalet arbetade timmar ger en förstärkning av pensionssystemets ställning med cirka 60 miljarder kronor.

Vanligast att gå i pension vid 65 år ålder, men både tidigare och senare uttag ökar

Normen om en pensionsålder vid 65 år är alltså påtaglig och nästan varannan nybeviljad pension tas ut vid 65 års ålder. Såväl tidigt som sent uttag har dock 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 man lämnar arbetslivet. Att fler tar ut pension före 65 år är alltså inte liktydigt med att fler lämnar arbetslivet tidigare. Det kan också förklaras med att fler tar ut pensionen samtidigt som de fortsätter att arbeta. Det finns en tydlig tendens att fler arbetar efter 65 års ålder, även om det inte alltid är på heltid.

Både inträdesåldern och utträdesåldern har betydelse för pensionens storlek

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

När medellivslängden stiger är det naturligt att i första hand fokusera på förändringen i utträdesålder. Ett vanligt sätt är då att mäta den förväntade utträdesåldern, vilket anger den ålder då dagens 50-åringar förväntas lämna arbetsmarknaden, givet att de har samma arbetskraftsdeltagande som i dag. Måttet innehåller alltså ett antagande om framtiden på motsvarande sätt som gäller för förväntad medellivslängd. Utvecklingen av en på så sätt beräknad utträdesålder har varit positiv sedan mitten av 90-talet, men är fortfarande lägre för män än den var på 70-talet (se diagram 1.10). För kvinnor har utträdesåldern ökat sedan 1980 men här saknas tillförlitlig statistik för 70-talet. Kvinnors utträdesålder är också lägre än mäns och det skiljer 2016 ca 1 år.

Diagram 1.10 Genomsnittlig ålder vid utträdet från arbetslivet för kvinnor och män som vid 50 års ålder fanns i arbetskraften



Källa: Pensionsmyndigheten

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

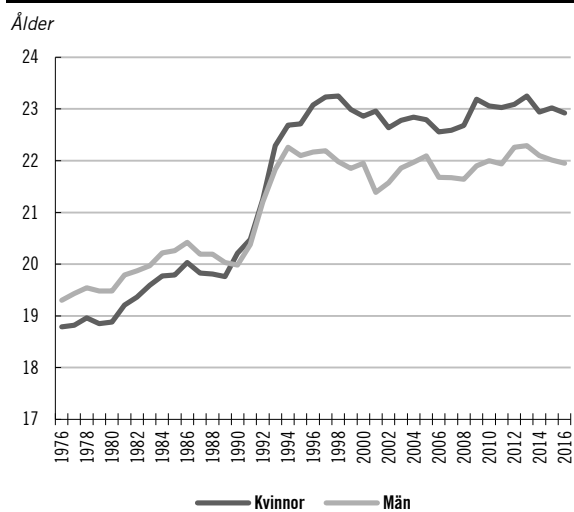
Utträdesmönstren för kvinnor och män har studerats i den särskilda granskningen om jämställda pensioner som publicerades i juni 2016: Jämställda pensioner? (Ds 2016:19). Där visas att det inte främst är kvinnors yrken som förklarar ett tidigare utträde för kvinnor. En förklaring som presenteras i rapporten är att kvinnor är gifta med män som i genomsnitt är två år äldre och att gifta par tenderar att välja att

gå i pension i nära anslutning till varandra, men sannolikt finns även andra orsaker. Med tanke på utträdesålderns betydelse för pensionens storlek och den negativa effekt den har på pensionsgapet mellan kvinnor och män finns det skäl att ytterligare analysera detta. Fortsatt analys av frågan finns därför med i det handlingsprogram för jämställda pensioner som Pensionsgruppen ställt sig bakom.

Pensionens storlek beror på hela arbetslivets längd och inträdesåldern har därför också stor betydelse. Om man definierar inträdesåldern som den ålder vid vilken det inträder ett arbetskraftsdeltagande 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 relativt stabil och utan någon tydlig trend åt något håll, vilket framgår av diagram 1.11. Ökningen av inträdesåldern under 90-talet var större för kvinnor än för män, en skillnad som därefter har bestått. Skillnaden är ca 1 år 2016. En förklaring till skillnaden är att kvinnor i genomsnitt har en längre utbildning.

Ett senare inträde som beror på en längre utbildning är som regel positiv 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 1.11 Inträdesålder i arbetslivet för kvinnor och män

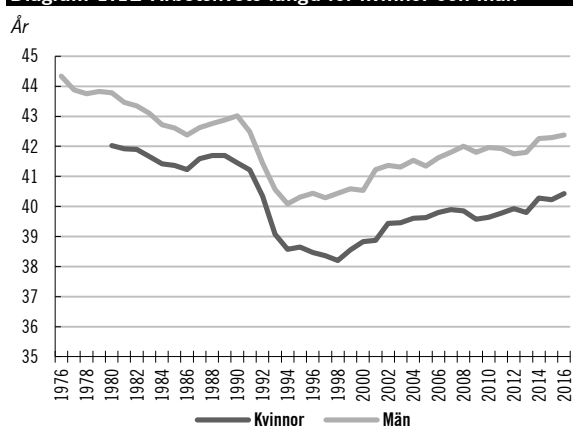


Källa: Pensionsmyndigheten

Den sammantagna effekten av inträdesålder och utträdesålder, dvs. den summerade effekten av diagrammen 1.10 och 1.11 ger arbetslivets längd, se diagram 1.12. Arbetslivets längd är vanligen den viktigaste komponenten för pensionens storlek i ett livsinkomstbaserat system. Längden har ökat stadigt 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 en högre utträdesålder.

Sammantaget har det uppkommit en förskjutning i arbetslivet på så sätt att såväl inträdet som utträdet i genomsnitt har blivit senarelagt. Medellivslängden har stigit med flera år de senaste 25 åren samtidigt som ett genomsnittligt arbetsliv har blivit kortare. Den totala arbetstiden är ca två år kortare för kvinnor än för män, vilket beror på ett senare inträde och tidigare utträde. Detta får stor betydelse i ett livsinkomstbaserat system. Fler 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 dessutom till att det är färre pensionsår som behöver täckas, dvs. den årliga pensionen ökar även av det skälet. Ett tidigare inträde får inte den effekten på pensionen.

Diagram 1.12 Arbetslivets längd för kvinnor och män



Källa: Pensionsmyndigheten

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

Skillnader mellan kvinnors och mäns pensioner beror på ett ojämlikt arbetsliv

Skillnaderna i pensionsgrundande inkomst mellan kvinnor och män har minskat något

under senare år, vilket kommer att minska framtida skillnader i pension mellan könen. Det är främst skillnaden i arbetstid som har minskat, medan skillnaderna mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande inte har förändrats det senaste decenniet. Det finns därför fortfarande en tydlig skillnad i pension mellan kvinnor och män och utjämningen av skillnaden går långsamt.

Det allmänna pensionssystemet är i sig könsneutralt, dvs. reglerna är likadana för kvinnor och män. Skillnaderna har därför sin orsak i faktorer och strukturer utanför pensionssystemet. Kvinnor har i genomsnitt lägre lön, arbetar mer deltid, har ett lägre arbetskraftsdeltagande och ett kortare arbetsliv. Eftersom pensionens storlek i allt väsentligt grundar sig på arbete och på livsinkomsten fortplantar sig obalansen under förvärvslivet till pensionstiden.

Det fanns sådana arbetsrelaterade skillnader även när pensionsreformen beslutades för 20 år sedan. Förändringarna i arbetslivet sedan dess har som framgår av diagram 1.12 varit positiva, men inte tillräckliga. 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 könsmönstren i arbetslivet skulle förändras i morgon.

Vägen mot ett längre arbetsliv

Eftersom arbetslivets längd i alltför liten utsträckning har anpassats till en ökad medellivslängd tog Pensionsgruppen 2011 initiativ till en översyn av åldersgränserna och möjligheter att få till stånd ett längre arbetsliv. Efter remissbehandling av Pensionsåldersutredningens betänkande, Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25), har partierna bakom pensionsöverenskommelsen enats om att inleda ett arbete med åtgärder för ett längre arbetsliv.

Ett längre arbetsliv är angeläget för att upprätthålla rimliga pensionsnivåer, men arbetslivets längd och omfattning är mer än en pensionsfråga. Arbete är grunden för välstånd och en garant för att kunna upprätthålla välfärden. Därför är ansvaret för ett arbetsliv som matchar medellivslängden ett ansvar och en angelägenhet som angår hela samhället. Åtgärder behöver också vidtas inom flera områden vid sidan om

pensionssystemet om vi ska få en hållbar utveckling av arbetslivet.

Pensionsgruppen är överens om att åtgärder för ett längre arbetsliv bör bedrivas i dialog med arbetsmarknadens parter. Socialförsäkringsministern utsåg mot den bakgrunden under våren 2016 två processledare för ett längre arbetsliv. Deras uppdrag var att genom samtal med arbetsmarknadens parter nå en gemensam ståndpunkt om processen för ett längre arbetsliv. Arbetet presenterades för Pensionsgruppen den 19 september 2016. Avsiktsförklaringen (S2016/01389/SF) framhåller att när de politiska besluten om förändringar av de pensionsrelaterade åldrarna har fattats, kommer parterna att

verka för att åstadkomma anpassade avtalslösningar. Man ser det också som naturligt att åldersgränsen i anställningsskyddslagen höjs från 67 till 69 år och att åldersgränserna i övriga offentliga trygghetssystem justeras.

Ett förlängt arbetsliv handlar inte bara om höjda pensionsåldrar utan också om att det faktiskt ska vara möjligt för allt fler att kunna arbeta längre och att arbeta fler timmar under livet. I processen för ett längre arbetsliv kan det därför även behöva övervägas åtgärder som påverkar inträdesåldern i arbetslivet och åtgärder som även underlättar och möjliggör kompetensutveckling och yrkesväxling senare i livet.